

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**HELEN FERREIRA CARVALHO COUTINHO**

**CONCEPÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO DE JOVENSE ADULTOS:  
IMPASSES E DESAFIOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**

**Juiz de Fora**

**2016**

**HELEN FERREIRA CARVALHO COUTINHO**

**CONCEPÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:  
IMPASSES E DESAFIOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues

**Juiz de Fora**

**2016**

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

Coutinho, Helen Ferreira Carvalho.

Concepções de qualidade na Educação de Jovens e Adultos: : impasses e desafios da política educacional brasileira / Helen Ferreira Carvalho Coutinho. -- 2016.

165 f.

Orientador: Rubens Luiz Rodrigues

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

1. Qualidade de ensino. 2. Educação de Jovens e Adultos. 3. Política Educacional. I. Rodrigues, Rubens Luiz, orient. II. Título.

**HELEN FERREIRA CARVALHO COUTINHO**

**CONCEPÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:  
IMPASSES E DESAFIOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues – Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. André Silva Martins  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dra. Analise de Jesus da Silva  
Universidade Federal de Minas Gerais

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela vida, pela capacidade de completar mais uma etapa e preparar o caminho com a contribuição de pessoas maravilhosas que me auxiliaram neste processo.

Ao meu querido Orientador Professor Rubens Luiz Rodrigues, que me auxiliou em todo o processo de escrita desta pesquisa, compreendendo as dificuldades acadêmicas e pessoais. Agradeço pela paciência e por conceder-me a calma nas horas mais atribuladas da escrita e das leituras através do orientador e da pessoa maravilhosa que é. Muito obrigada!

Ao Prof. André Silva Martins pela solicitude e pelas colaborações desde a minha graduação até o presente trabalho.

À Professora Analise de Jesus da Silva, pelas contribuições, indicações e disposição para participar tanto da qualificação como na defesa dessa pesquisa.

Ao meu esposo Daniel, que me apoiou em todos os momentos, compreendeu as minhas ausências, intercedeu por mim e se manteve aberto a discutir conceitos e teorias em prol deste trabalho.

Aos meus pais Paulo e Aparecida, aos meus irmãos Jack e Victor, aos meus primos Edgar e Bruna e aos meus tios amados, os quais acreditaram em minha capacidade para esta tarefa e por torcerem pela minha vitória.

À minha querida Professora Geruza Volpe e às minhas amigas Dailiane, Cleonice, Carol e Carina que contribuíram direta e indiretamente ao me darem forças em momentos de tribulações.

À minha amiga irmã Marianna, que sempre esteve lado a lado durante esse percurso que, por incontáveis vezes, se manifestou árduo. Contudo, suas palavras de ânimo, fé e coragem me fizeram rir em meio às dificuldades da pesquisa. Agradeço a Deus por você!

A todos, meu eterno agradecimento.

## RESUMO

Este estudo se propôs a investigar como as concepções de qualidade perpassam a Educação de Jovens e Adultos no contexto da contrarreforma do Estado a partir dos anos de 1990. Para tanto, tem-se como objetivo analisar e refletir sobre as concepções de qualidade no contexto das formulações políticas e legais que envolvem a educação dos trabalhadores desde o período de democratização da sociedade brasileira até a formulação e implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024. A questão norteadora dessa dissertação pautou-se em: *Como as concepções de qualidade perpassam a Educação de Jovens e Adultos no contexto da Reforma do Estado a partir dos anos de 1990*. Nesse sentido, considera-se pertinente a perspectiva epistemológica do Materialismo Histórico com base na pesquisa documental, ao passo que permite a análise da realidade de forma dialética, possibilitando apreender as concepções de qualidade nos processos de elaboração e implantação das políticas educacionais analisadas. Salienta-se o debate em torno da qualidade de ensino aos jovens, adultos e idosos trabalhadores pela centralidade adquirida por meio das políticas educacionais na busca pela superação dos problemas históricos da sociedade brasileira como o analfabetismo e a retenção escolar, bem como pela inserção do país de forma mais competitiva no capitalismo mundializado. Com base nesses apontamentos, analisa-se elementos presentes nas políticas como FUNDEF, FUNDEB, PDE, PNE (2001-2011), ENCCEJA e o Plano Nacional de Educação (2014-2024), bem como as propostas das classes trabalhadoras contra hegemônicas, a fim de investigar a concepção de qualidade de ensino ofertada aos educandos jovens e adultos no processo de correlação de forças. Observa-se que, vinculada à necessidade do consenso em torno da nova sociabilidade desde a década de 1990, a qualidade total é expressa nas políticas de educação nacional e converge para as proposições do Neoliberalismo da Terceira Via, o capitalismo de face humanizada, em consonância com a teoria do Capital Humano. Essa concepção de qualidade da educação evidencia-se a partir da otimização de recursos ante a demanda educacional através de ações focalizadas, ensino restritivo, fragmentado, parco, com ênfase na certificação, na aquisição de competências, empregabilidade, ação empreendedora, visando ainda, a preparação para o trabalho simples. No que se relaciona à perspectiva da qualidade expressa nas políticas para a EJA, pode-se considerar que essa concepção é desassociada da perspectiva educacional das classes trabalhadoras e não rompe com a dominação burguesa.

**Palavras-chave:** Qualidade de ensino. Educação de Jovens e Adultos. Política Educacional.

## ABSTRACT

This study aimed to investigate how quality concepts pervade the Youth and Adult Education in the context of state contrarreforma from the year 1990. Therefore, we have to analyze and reflect on the quality concepts in the context of political and legal formulations involving the education of workers from the Brazilian society democratization period to the formulation and implementation of the National education Plan 2014-2024. The main question of this dissertation was marked in: How the quality of designs pervade the Youth and Adult Education in the context of state reform from the year 1990. In this sense, it is considered relevant to epistemological perspective of Historical Materialism based in documentary research, while allowing the analysis of reality dialectically, allowing grasp the quality of thinking in the drafting and implementation of educational policies analyzed. It emphasizes the debate on the quality of education for young people, adults and elder workers by the centrality acquired through educational policies in the search for overcoming the historical problems of Brazilian society as illiteracy and school retention, as well as the insertion of the country more competitive in the globalized capitalism. Based on these notes, analyzes elements present in policy as FUNDEF, FUNDEB, PDE, PNE (2001-2011), ENCCEJA and the National Plan of Education (2014-2024), as well as the proposals of the working classes against hegemonic in order to investigate the concept of quality of education offered to young learners and adults in forces correlation process. It is observed that, linked to the need for consensus on the new sociability since the 1990s, the overall quality is expressed in the national education policies and converges to the proposals of the Third Way neoliberalism, capitalism humanized face, in line with the theory of human capital. This conception of the quality of education it is evident from the optimization of resources at the educational demand through targeted actions, restrictive education, fragmented, meager, with emphasis on certification, the acquisition of skills, employability, entrepreneurial action, aimed also the preparation for simple work. Despite the prospect of quality expressed in policies for adult education, it can be considered that this view is disassociated from the educational perspective of the working class and does not break with the bourgeois domination.

**Key-words:** Teaching Quality. Youth and Adult Education. Educational Politics.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-Brasil: Analfabetismo e escolarização da população com 15 anos ou mais (2001-2008)</b> .....	56
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
ART. - Artigo
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CAQ - Custo-Aluno-Qualidade
CEB - Câmara de Educação Básica
CF - Constituição Federal
CNAEJA - Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNTE - Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CONED - Congresso Nacional de Educação
CONFINTEA - Conferência Internacional de Educação de Adultos
EDUCAR - Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos
EJA - Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA - Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENE - Encontro Nacional de Educação
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública



FNE - Fórum Nacional de Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

IPVA - Imposto sobre propriedade de veículos automotores

ITCMD - Imposto transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos

ITR - Imposto sobre propriedade territorial rural

LC - Lei Complementar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

OMC - Organização Mundial do Comércio

PBA - Programa Brasil Alfabetizado

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes  
PL- Projeto de Lei  
PLC - Projeto de Lei da Câmara  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAC - Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PP - Partido Popular  
PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação  
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTB - Partido Democrático Trabalhista  
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
Secad - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade  
SEEA - Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
SESC - Serviço Social do Comércio  
SESI - Serviço Social da Indústria  
SNE - Sistema Nacional de Educação  
TPE - Todos pela Educação  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E O DEBATE EM TORNO DA QUALIDADE DE ENSINO NOS ANOS DE 1980: A QUESTÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....</b>	<b>7</b>
1.1 – A democratização da educação brasileira e a efervescência do debate em torno da qualidade do ensino nos anos de 1980: a questão da EJA. ....	8
1.2 – A reforma do Estado, o conceito de qualidade total e Educação de Jovens e Adultos na década de 1990 .....	23
<b>CAPÍTULO 2 – O APROFUNDAMENTO DA PERSPECTIVA DA QUALIDADE TOTAL: A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS EMBATES DO SÉCULO XXI .....</b>	<b>38</b>
2.1 – A qualidade do ensino na EJA: do Parecer 11/2000 ao primeiro mandato de Lula da Silva (2003 - 2006) .....	39
2.2 – O FUNDEB, o PDE e a qualidade do ensino na Educação de Jovens e Adultos....	53
<b>CAPÍTULO 3 – QUALIDADE DE ENSINO NA EJA NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO DA TERCEIRA VIA.....</b>	<b>61</b>
3.1. – Fundamentos do Neoliberalismo da Terceira Via e Educação de qualidade: repercussões na escolarização de jovens e adultos .....	62
3.2. – A qualidade de ensino na política de Educação de Jovens e Adultos a partir da segunda metade dos anos 2000: o exemplo do ENCCEJA .....	76

<b>CAPÍTULO 4 – O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): PROCESSOS, PROJETOS E PERSPECTIVAS DE QUALIDADE DE ENSINO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS .....</b>	<b>87</b>
4.1. Organização e trajetória da Conferência Nacional de Educação: tensões e intenções em torno da Educação de Jovens e Adultos .....	88
4.1.1 – Documento final: qualidade social, convergências e divergências.....	98
4.2 – Ruptura no âmbito da CONAE: tensões e intenções em torno da Educação de Jovens e Adultos .....	102
4.3 – A concepção de qualidade no novo Plano Nacional de Educação (2014-2024): perspectivas antagônicas na Educação de Jovens e Adultos .....	116
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>

## APRESENTAÇÃO

---

No atual contexto da educação pública, a qualidade de ensino adquiriu centralidade nas propostas de superação de problemas históricos da sociedade brasileira como o analfabetismo e a retenção escolar. Frente a isso, buscaremos analisar como as concepções de qualidade de ensino marcaram as políticas educacionais, especificamente na modalidade Educação de Jovens e Adultos.

O interesse pela modalidade EJA surgiu a partir das discussões suscitadas ao longo da minha graduação e principalmente a partir de minha participação no grupo de pesquisa interinstitucional “Diagnóstico da qualidade de ensino na Educação de Jovens e Adultos (EJA): um estudo de caso”, aprovada nos termos do Edital nº 038/2010 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CAPES/INEP) – Programa Observatório da Educação 2010, com vigência no período de 2011 a 2013. Essa pesquisa envolveu a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), representadas, respectivamente, pelos professores Dr<sup>a</sup> Débora Cristina Jeffrey, Dr<sup>a</sup> Jane Paiva, Dr. Rubens Luiz Rodrigues e Dr<sup>a</sup> Geruza Cristina Meirelles Volpe. Tendo elegido como casos os sistemas municipais e estaduais das cidades polos, o referido estudo de caso visou construir indicadores que pudessem refletir sobre a problemática da qualidade da/na Educação de Jovens e Adultos a partir: dos insumos e dos recursos infraestruturais da gestão da proposta do projeto educacional do trabalho pedagógico e da carreira docente; do desempenho dos sistemas de ensino; de suas relações internas e com o entorno escolar.

Ao final da pesquisa “Diagnóstico da qualidade de ensino na Educação de Jovens e Adultos (EJA): um estudo de caso” foi elaborado um relatório final pautado nas análises dos dados coletados nas escolas participantes. Em síntese, observamos a necessidade fundamental da construção de uma proposta político-pedagógica que supere a lógica reducionista, aligeirada e assistencialista com que os processos de escolarização têm sido implantados na Educação de Jovens e Adultos. Dessa maneira, a modalidade tem sido vinculada à mera certificação, ao atendimento mínimo, residual e focalizado para a ocupação em postos de trabalho simples, prescindindo das reivindicações históricas dos trabalhadores brasileiros em torno da universalização do direito ao saber,

à ciência e à cultura. Além disso, um dos elementos mais expressivos desse contexto da Educação de Jovens e Adultos e que dificulta o atendimento dessas reivindicações está vinculado à questão dos insumos financeiros e infraestruturais, o que aguçou o meu interesse em estudar sobre as concepções de qualidade nas políticas educacionais que contemplam a modalidade.

Para além do Estudo de caso nos municípios de Campinas, Rio de Janeiro e Juiz de Fora, de acordo com os dados do IBGE<sup>1</sup>, a taxa de analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais de idade, por sexo, no Brasil, demonstra que, em 2013, 8,5% da população, nessa faixa etária, não sabia ler e escrever. Se comparado com os índices de analfabetismo do ano de 2007, que apresentam um total de 10,1% dos brasileiros com 15 anos ou mais de idade, notamos melhorias no índice. Entretanto, constatamos que muito deve ser feito ainda no contexto de escolarização a fim de que jovens, adultos e idosos trabalhadores possam se apropriar do direito à educação, como é expresso na Constituição Federal de 1988, através da emenda nº 19, no art. 208, no inciso I:

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 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Além de ser um direito subjetivo<sup>2</sup>, ou seja, passível de cobrança por parte dos indivíduos, invocando o cumprimento de normas jurídicas existentes, no mesmo artigo há a garantia de condições para que os educandos prossigam com os estudos. A esse respeito, os incisos VI e VII determinam que

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - 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.

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

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

---

<sup>1</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007/2013. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/20upf>.

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/20104/direito-objetivo-e-direito-subjetivo>

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988, art. 208).

Apesar da garantia constitucional do direito à educação pública de qualidade, notamos que as condições de atendimento na EJA reforçam um ensino precário para educandos (as) das classes trabalhadoras que, devido às desigualdades sociais, foram expulsos do processo de escolarização ou não tiveram acesso a ela. Nessa perspectiva, as políticas educacionais têm contribuído para a reafirmação dessas condições.

Nesse contexto, a questão que norteia essa pesquisa é: *Como as concepções de qualidade perpassam a Educação de Jovens e Adultos no contexto da Reforma do Estado a partir dos anos de 1990?* Para compreendermos os processos políticos e sociais que envolvem a questão que direciona esse estudo, temos como objetivo entender e analisar o contexto das formulações políticas e legais que envolvem a educação dos trabalhadores desde o período de democratização da sociedade brasileira até a formulação e implementação do Plano Nacional de Educação 2014/2024. Com essa finalidade, elencamos os principais fatos políticos e normativos que envolvem a EJA, a perspectiva de qualidade que marca a modalidade. Assim, temos como objetivo analisar as concepções de qualidade na Educação de Jovens e Adultos, no contexto da Reforma do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990.

Diante disso, nos pautaremos na pesquisa documental, ao passo que as políticas, leis e documentos “expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (EVANGELISTA, s/d, p.2). Nesse viés, consideramos pertinente realizar essa pesquisa com base no Materialismo Histórico. Assim, para desenvolver esse estudo em termos de qualidade de ensino na EJA, selecionamos alguns conceitos do método marxista.

Para Marx, o primeiro dado a ser considerado é o mundo material. A história que surge parte da contradição, dos antagonismos de interesses das classes do interior da sociedade, perpassadas pelas condições históricas e sociais no processo da produção social. Desse modo, o mundo material é dialético e está em constante movimento. Frente a isso, a dialética é composta por três partes de um processo permanente, abrangendo a tese, a antítese e a síntese. Esse processo é fundamental para a análise da

sociedade, considerando as contradições e antagonismos das classes, a fim de romper com a pseudoconcreticidade<sup>3</sup>.

Ao apontar as categorias de movimento, mediação e contradição, Kosik(2011, p. 21) ressalta que “a dialética não considera os produtos fixados, as configurações e os objetos, todo o conjunto do mundo material reificado, como algo originário e independente”. Portanto, a dialética não aceita o aspecto imediato de determinado fenômeno, mas o submete a uma análise em que os fenômenos perdem sua pseudoconcreticidade para se tornarem fenômenos derivados e mediados da práxis social da humanidade.

Outra categoria importante para o desenvolvimento dessa pesquisa é a totalidade. A partir dessa categoria consideramos que a realidade objetiva é um todo coerente, em que cada elemento está relacionado com os demais que a compõe. Desse modo, nas relações que são formadas há correlações concretas e conjuntos diversos que relacionam entre si de maneiras diversas, mas sempre determinadas.

Ao considerarmos as categorias de movimento, contradição e totalidade verificamos que as classes e suas dinâmicas, no Estado Neoliberal, são derivadas das estruturas sociais e, especificamente, das relações de propriedade. Nos atributos dos sujeitos dentro das relações de propriedade são deduzidas as posições de classe.

As classes sociais significam para o marxismo, em *um e mesmo* movimento, contradições e *luta das classes*: as classes sociais não existem *a priori*, como tais, para entrar *em seguida* na luta de classe, o que deixa supor que existiriam classes *sem* luta das classes. As classes sociais abrangem as *práticas de classe*, isto é, a luta de classes (POULANTZAS, 1975, p. 14).

Todavia, o Estado capitalista tem como objetivo fomentar a hegemonia de acordo com as exigências do bloco no poder. Ao se configurar em uma estrutura flexível, o Estado possibilita a organização política da classe dominante e, ao mesmo tempo, desorganiza e divide politicamente a classe dominada (POULANTZAS, 1980, p. 161). Dessa forma, na sociedade de classes, o Estado concentra-se em amortecer as lutas sociais e assegurar o processo de legitimação por meio de políticas pontuais, destinadas à massa trabalhadora.

---

<sup>3</sup> Kosik afirma que a pseudoconcreticidade diz respeito ao caráter imediato e aparente de determinado fenômeno, sem que se considerem as contradições e sua essência.



Nesse contexto emerge o discurso de qualidade total. O novo discurso perpassa toda política do Estado, incluindo as políticas públicas, dentre elas, a Educação. No caso da Educação, a qualidade passou a ser pautada nas diretrizes do mercado financeiro, da otimização dos recursos atendendo a um público maior, ou seja, passou a prevalecer a lógica do “fazer mais com menos” sem a preocupação com os processos que envolvem a educação escolar. Nessa otimização de recursos, a ênfase foi direcionada aos resultados, índices que expressariam qualidade da Educação e logo, qualidade de ensino. Tendo em vista a efervescência do termo *qualidade* na educação pública, utilizaremos o termo tanto como conceito, quanto como categoria de análise.

Escolhido o método de análise, a fim de compreender a questão da qualidade de ensino na EJA, o primeiro capítulo dessa pesquisa é “O contexto de democratização da sociedade brasileira e o debate em torno da qualidade de ensino nos anos de 1980: a questão da Educação de Jovens e Adultos”. Nesse tópico, abordaremos o contexto de democratização da sociedade brasileira e o debate do conceito de qualidade a partir dos projetos de educação de adultos em disputa. Nossa análise será baseada na democratização da sociedade brasileira e na efervescência do debate do conceito de qualidade do ensino nos anos de 1980 e a questão da EJA neste contexto. Para tanto, analisaremos os governos do referido período e suas principais políticas educacionais para a EJA, verificando os impactos da reforma do Estado na discussão acerca da qualidade total da educação, a partir dos anos de 1990, com a implementação das políticas neoliberais no Brasil.

Posteriormente, ao prosseguirmos com o estudo acerca da concepção de qualidade para a educação dos trabalhadores, no segundo capítulo que intitula-se “O aprofundamento da perspectiva da qualidade total: a Educação de Jovens e Adultos nos embates do século XXI”, abordaremos a perspectiva da qualidade total na EJA, ressaltando as principais políticas educacionais ao considerar a modalidade a partir do bloco no poder<sup>4</sup> no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

No terceiro capítulo, cujo título é: “Qualidade de ensino na EJA no contexto do Neoliberalismo da Terceira Via”, elucidaremos acerca do Neoliberalismo da Terceira

---

<sup>4</sup>Boito Jr. (2005), pautado na obra de Nicos Poulantzas, explicita que bloco no poder trata-se de uma unidade contraditória haja vista que apesar de sua unidade geral, os capitalistas possuem suas posições particulares no processo de produção, em setores econômicos, mas podem se constituir em frações de classe com objetivos específicos, como por exemplo, as fases do ciclo de reprodução do capital, o poderio econômico das empresas e as diversas relações das empresas com a economia internacional (BOITO JR., 2005, p. 54-55).

Via e suas influências para a educação, principalmente no que tange a EJA, haja vista que a educação nesses moldes expressa investimento em Capital Humano. Para tanto, tomaremos para a análise o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), o qual consiste em uma política atual para a EJA em que a concepção de qualidade converge para a aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora.

Além do exposto, no quarto capítulo, analisaremos a concepção de qualidade no processo de elaboração, tramitação e aprovação do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, bem como a perspectiva de qualidade no âmbito das Conferências Nacionais de Educação (CONAE). Nessa análise também ponderaremos acerca da ruptura do bloco no poder com as proposições de qualidade social evidenciada na CONAE e as proposições para a Educação de Jovens e Adultos, considerando a ampliação do acesso, a perspectiva de inclusão e a proposta educacional do plano, tendo em vista o aprofundamento da perspectiva da qualidade total já evidenciada em políticas como FUNDEB, PDE e ENCCEJA. Frente às análises empreendidas, apresentaremos as conclusões na parte “Considerações Finais” revelando os achados da pesquisa.

## **CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E O DEBATE EM TORNO DA QUALIDADE DE ENSINO NOS ANOS DE 1980: A QUESTÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS**

Neste capítulo, buscamos caracterizar a educação pública no período da ditadura civil militar até o governo do bloco do poder de Fernando Henrique Cardoso. Discutiremos a expansão quantitativa do sistema de ensino público e a precarização da qualidade frente à isenção do Estado ao reduzir os investimentos na educação.

Além disso, faremos a caracterização da Educação de Jovens e Adultos no período supracitado, principalmente a partir do silenciamento das Campanhas Populares de Alfabetização. Também analisaremos a qualidade da educação ofertada pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL e posterior a ele, o Ensino Supletivo. Ambos enfatizavam uma educação pautada na funcionalidade do educando no contexto de “milagre econômico”, reforçando a perspectiva compensatória da educação de jovens e adultos, que é expressa, principalmente, através da redução dos investimentos financeiros.

Destacaremos o processo de democratização, pelo alto, da sociedade brasileira, a formulação e promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como o processo de elaboração, aprovação e implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, analisando as disputas de projetos para ambas.

Nesse contexto, aprofundaremos a discussão em torno da qualidade de ensino, entendendo que a partir do bloco no poder de FHC predominam as políticas neoliberais. Tais políticas passam a orientar a noção de qualidade de ensino que marca a Educação de Jovens e Adultos, principalmente a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

### **1.1 – A democratização da educação brasileira e a efervescência do debate em torno da qualidade do ensino nos anos de 1980: a questão da EJA**

No decorrer da ditadura civil-militar (1964 a 1985), houve um processo de expansão quantitativa do acesso ao sistema público de ensino. Por meio do silenciamento dos movimentos de educação popular, devido à ação repressiva do Estado autoritário, os governos militares implantaram o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que, segundo Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001, p. 61), foi destinado a alfabetizar as amplas parcelas dos adultos analfabetos do país.

No entanto, essa expansão quantitativa pouco se articulou com as necessárias condições de consolidação da qualidade de ensino para os trabalhadores. Isso porque o regime autoritário – comprometido com os interesses de acumulação da burguesia brasileira associada ao capitalismo monopolista – se eximiu da garantia dos investimentos necessários que pudessem proporcionar, conforme salienta Paro (2007), tanto adequados recursos materiais quanto processos consistentes de trabalho coletivo para as escolas.

Assim, pode-se considerar que os compromissos da Ditadura civil Militar com a acumulação capitalista rejeitavam a consolidação da qualidade de ensino, de acordo com os interesses da população majoritária do país, a qual visava educação atrelada ao direito de todo cidadão ao acesso aos conhecimentos universais, bem como um ensino conscientizador e organizador de grupos e atores sociais como instrumentos de ação política. Portanto, é possível considerar que a negação da qualidade de ensino na escola pública configura-se como uma expressão da correlação de forças, das lutas de classe e dos projetos societários presentes na formação social brasileira. Isso significa que não foi (e não é) interesse da burguesia brasileira a apropriação do conhecimento pelos trabalhadores no mais alto nível possível.

Em termos da Educação de Jovens e Adultos, o regime ditatorial preservou a concepção minimalista, assistencialista e privatista que marcou a formação dos trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, as ações do regime voltaram-se para programas e campanhas de alfabetização pontuais que abrangiam, sobretudo, o sul-sudeste – que já se configurava naquela época como a região de maior dinamismo econômico do país. Contudo, esses programas e campanhas eram insuficientes em quantidade e qualidade para atender a população analfabeta (PIERRO, JOIA & RIBEIRO, 2001, p.61).

Devido à pressão das mobilizações populares, o bloco no poder respondeu de forma paliativa ao problema do analfabetismo. Isso é evidenciado, segundo Haddad e Di Pierro (2000, p.114), a partir de programas conservadores que foram permitidos ou incentivados, como a Cruzada de Ação Básica Cristã (ABC), a qual foi instituída com a finalidade de substituir os movimentos populares que iam contra o governo militar-burguês. A iniciativa da Cruzada ABC surgiu no Recife, era dirigida por evangélicos norte-americanos, apresentava caráter assistencialista e atendia aos interesses do regime militar. A partir de 1968, porém, as críticas dirigidas à direção e à Cruzada levaram à sua progressiva extinção nos diversos estados entre os anos de 1970 e 1971.

Apesar dos esforços para uma alfabetização em massa através da Cruzada ABC e demais campanhas, o índice de analfabetismo continuava alto e era apontado como um atraso para o desenvolvimento econômico do país. Devido a isso, após a extinção da Cruzada, o governo ditatorial implantou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) para enfrentar o analfabetismo. Desse modo, o MOBRAL foi criado pela Lei nº 5.379 de 15 de dezembro de 1967 e possuía convênios com órgãos governamentais e privados. Impulsionados pelo modelo econômico desenvolvimentista, os programas originados dessa política tinham como objetivo a alfabetização em massa visando o progresso do país (ALVARENGA, 2010, p. 164-168).

Além do MOBRAL, por meio da Lei 5.692 de 1971, houve a criação do Ensino Supletivo como substituição compensatória do ensino regular, complementação dos estudos e formação para o trabalho. No Ensino Supletivo, prevaleceu uma concepção de escola excludente, ou de ensino de qualidade para uma minoria, destinado para a classe dirigente. Havia a formação técnica voltada para o trabalho, evidenciando o repúdio à possibilidade de uma educação emancipatória pensada por Paulo Freire e outros educadores para a classe trabalhadora.

Notamos que ambas as iniciativas para o ensino de jovens e adultos trabalhadores se ocuparam apenas em alfabetizar de forma funcional (PAIVA, 1985, p. 293) o maior número de pessoas para habilitá-las para o trabalho, sobretudo, nas indústrias que se solidificavam no Brasil. Frente a isso, não havia preocupação com a qualidade do ensino, com os materiais pedagógicos, com a carreira e formação do professor, entre outros elementos relevantes para a formação humana. Além da ausência de uma perspectiva qualitativa de educação que contemplasse o educando em suas especificidades socioeconômicas e culturais, o estudante, mesmo inserido em tais programas, era tratado como “‘cego’, ‘economicamente improdutivo’, ‘excluído’ ou

‘órfão’ dos bens e serviços oferecidos pela sociedade moderna e seu fabuloso mercado” (ALVARENGA, 2010, p.156). Assim, esse tipo de tratamento visava responsabilizar o sujeito por seu fracasso, isentando o Estado de suas obrigações com uma educação pública de qualidade social para todos, inclusive para a educação de jovens e adultos.

Nessa perspectiva, a ditadura civil militar no Brasil não se estabeleceu por meio do convencimento das massas através de sua ideologia ou por ações voltadas para as questões sociais. Constituiu-se em um golpe dos setores dominantes, feito “pelo alto”, visando maior acumulação de capital a partir da isenção do Estado para com as políticas sociais, bem como a contenção dos direitos dos trabalhadores por meio da inserção do país no capitalismo monopolista. O regime ditatorial no Brasil suprimiu toda movimentação e participação popular em prol da universalização de direitos que se alargavam desde o fim da década de 1950 (FRIGOTTO, 2002, p.54).

Neste contexto, através de toda repressão dispensada aos movimentos populares opositores ao governo e com o apoio da burguesia, a ditadura civil militar manteve-se no poder ao longo de duas décadas. Entretanto, no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, com a crise do petróleo em nível mundial que culminou no endividamento de vários países, o Brasil começou a enfrentar uma recessão econômica. Visto que era grande importador de derivados do petróleo, o país passou a ter um gasto maior com as importações do que lucro com exportações dos produtos brasileiros (em sua maioria ligados à agricultura). Além disso, houve aumento dos juros e descontrole da inflação. Segundo Oliveira (2000, p.40), a crise no país agravou-se devido às taxas internacionais e ao pagamento da dívida externa ao Fundo Monetário Internacional (FMI), contraída nos anos de crescimento e abertura ao capital internacional.

Esses fatores de cunho econômico possibilitaram a reorganização do campo crítico da sociedade civil e de toda oposição ao governo. Por meio da intensificação do movimento sindical, os trabalhadores reorganizaram-se e realizaram greves e passeatas pela estabilidade do emprego, contra o arrocho salarial, contra a estrutura sindical e pela defesa de escolha democrática da organização de comissões de fábrica (TRIBBLE, 2008, p. 292). Nesse período, os professores e estudantes também se manifestaram. Frente a esses embates, a burguesia, que também foi afetada pela crise, promoveu um processo de democratização de forma “lenta, segura e gradual”.

Nesse processo de democratização feito “pelo alto”, além desses fatores econômicos e de reorganização dos movimentos sociais, Cunha (1991) destaca as questões políticas que apontaram o esgotamento do regime ditatorial:

Com a ocupação de prefeituras municipais de cidades do interior pelas forças políticas de oposição, nas eleições de 1977; acelerando-se após a anistia aos punidos por razões político-ideológicas (1979) e, ainda mais, com a eleição de governadores dos estados pelo sufrágio universal (1982); estancando-se depois da morte do Presidente civil recém eleito pelo colégio eleitoral (1985), e vindo a sofrer um forte revés com o resultado do segundo turno das eleições presidenciais diretas de 1989 (CUNHA, 1991, p. 22).

No que se refere às primeiras eleições, em 1974, o MDB<sup>5</sup> destacou-se recebendo cerca de metade dos cargos para Deputados e para Senadores. A partir de então,

os governos militares desenvolveram a estratégia de incorporar demandas parciais das oposições, enquanto modificavam a legislação eleitoral para anular as vantagens que as mesmas iam obtendo, de modo a impedir que conquistassem desde logo uma efetiva maioria das Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional (CUNHA, 1991, p. 24).

Além do exposto, visando o enfraquecimento da oposição por meio de sua fragmentação, em dezembro de 1979, o governo militar realizou a reforma da lei orgânica dos partidos políticos, instituindo o pluripartidarismo. Assim, por meio da instituição do pluripartidarismo, a ARENA<sup>6</sup> tornou-se o Partido Democrático Social (PDS) e o MDB tornou-se PMDB. Desse último, foram formados também, em outro momento político, o Partido Popular (PP), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)(CUNHA, 1991, p. 24).

Nesse processo tortuoso de democratização, nas eleições para governos estaduais de 1982, novamente a oposição moderada ao governo sobressaiu nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Amazonas e Acre. Apesar dos esforços, não ocorriam mudanças efetivas no governo civil militar. Então, em 1984, houve grande movimentação popular em prol de uma emenda constitucional a fim de reestabelecer eleições diretas para presidente, mas tal

---

<sup>5</sup> Segundo Cunha (1991, p. 23), “em termos de organização, foi sendo formada uma frente ampla, que reunia as forças políticas de oposição aos governos militares, a qual acabou por se materializar no Movimento Democrático Brasileiro – MDB, criado com remanescentes da dissolução dos partidos políticos em outubro de 1965, sendo os novos submetidos a rígidas normas de organização e funcionamento.” Foi constituído como uma oposição moderada.

<sup>6</sup> ARENA – Aliança Renovadora Nacional. Representava os aliados do regime militar (CUNHA, 1991, p.24)

movimento foi frustrado pela burguesia e o que se conseguiu foi a eleição indireta para a presidência da república por meio Congresso Nacional. Essa “manobra pelo alto” consolidou a aliança entre PDS e PMDB, elegendo como presidente Tancredo Neves (PMDB) e como vice, José Sarney (do PDS, antigo ARENA) (Ibid., p.25).

Nos preceitos da Aliança Democrática – formada entre PDS e PMDB – havia o intuito de democratizar o Ensino Fundamental para todos. Contudo, ainda não havia a menção da preocupação com a qualidade do ensino e tampouco acerca de políticas para a escolarização de jovens e adultos. Os trabalhadores com pouca ou nenhuma escolaridade recebiam instrução nos seus locais de trabalho para operar as máquinas mais sofisticadas ou através do ensino supletivo (CUNHA, 1991, p. 26).

Por meio do pluripartidarismo, os debates em torno da educação dentro dos partidos de oposição pautavam-se em garantir educação pública, gratuita e de responsabilidade do Estado para todos: eram contra a iniciativa privada e salientavam que as verbas públicas para o Ensino Fundamental deveriam ser voltadas exclusivamente para o ensino público; propunham responsabilizar o Estado por oito anos obrigatórios do Ensino Fundamental. Nesse sentido, as propostas para a educação dos partidos PMDB e PT estavam além do que se tinha na Constituição vigente, pois o Estado se responsabilizava apenas pelo 1º grau, à época, correspondente ao atual Ensino Fundamental (CUNHA, 1991, p.38).

Além dos partidos acima, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) também coibia a iniciativa privada, previa bolsas de auxílio aos estudantes para que esses concluíssem os estudos e visava à ampliação das matrículas do antigo 2º grau, correspondente ao atual Ensino Médio. Quanto aos partidos políticos remanescentes do PDS – como o PFL (Frente Liberal), criado em 1985, de cunho conservador – previam obrigatoriedade, gratuidade e como dever do Estado apenas o 1º grau, enquanto o 2º grau poderia ser público ou em instituições privadas subsidiadas pelo governo (Ibid., p. 43).

Embora se observe posições sobre a ampliação do direito à educação pública, a educação de jovens e adultos não tinha ainda a atenção necessária frente à grande demanda do país. Haddad e Di Pierro (2000) analisam os anos posteriores a 1985 e afirmam que

(...) foi um momento histórico em que antigos e novos movimentos sociais e atores da sociedade civil, que haviam emergido e se



desenvolvido ao final dos anos 70, ocuparam espaços crescentes na cena pública, adquiriram organicidade e institucionalidade, renovando as estruturas sindicais e associativas preexistentes ou criando novas formas de organização, modalidades de ação e meios de expressão (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 119).

Os setores progressistas da sociedade civil brasileira apontavam para uma crescente e evidente complexidade política durante o período de ditadura, mesmo que a intenção dos militares fosse contrária a isso, como assinala Cunha (1991, p.24-25). Neste forte processo de reorganização dos movimentos sociais que se intensificaram após a mobilização das “Diretas Já!”, a população seguia insatisfeita com a ausência de políticas sociais nos governos militares. Desse modo, com essa forte reorganização da sociedade civil por meio de sindicatos, organizações populares e até de comunidade de cunho acadêmico científico, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), emergiu a necessidade de uma nova constituinte, que contemplasse/solidificasse o período de democratização que fora anunciado pela classe dirigente (de forma lenta e gradual).

O fim da ditadura civil militar, com a instauração do governo Sarney, em 1985, expressa o movimento de socialização da política na sociedade brasileira. De acordo com Coutinho (2011), a socialização da participação política refere-se a uma mudança nas relações de poder que altera os espaços, canais ou meios de ação política, possibilitando que os sujeitos políticos coletivos e cidadãos possam atuar politicamente na sociedade de classes. Nesse contexto, Coutinho (2011) considera que a sociedade civil brasileira se reconfigura a partir de uma correlação de forças, de lutas sociais e de projetos antagônicos que expressam interesses de classes próprios do processo de industrialização e de democratização.

Frente à Constituição e à consolidação das mobilizações e das organizações dos aparelhos privados de hegemonia, houve disputa entre o projeto dominante conservador (historicamente preservado pela burguesia brasileira associada ao capital internacional), e o projeto democrático popular (defendia a melhoria das condições de vida e de trabalho da população, a universalização dos direitos sociais e a ampliação da participação popular). Em que pese a preservação dos interesses da burguesia brasileira associada ao capital internacional no processo de abertura política, a intensificação dos movimentos sociais, sindicais e políticos da classe trabalhadora e suas frações

indicavam o estabelecimento de estratégias que manteriam em voga as proposições do projeto democrático popular.

Como consequência desse processo, ocorreu a Assembléia Constituinte e em decorrência a promulgação da Constituição Federal de 1988, que expressou de forma significativa parte das manifestações dos movimentos populares na busca da garantia e universalização dos direitos. Em termos educacionais esse processo contribuiu para

(...) a perspectiva da ampliação do espaço público e da escola pública, gratuita, laica, unitária e universal. Ganhou, por outro lado, amplo espaço o debate da formação humana unilateral, tecnológica ou politécnica comprometida com o processo de emancipação humana, contrapondo-se às concepções tecnicistas e economicistas (FRIGOTTO 2002, p.54).

Na Constituição de 1988, a educação foi definida como um direito de todos, dever do Estado, gratuita e laica nos estabelecimentos públicos. Além disso, foi previsto o financiamento da educação pública por meio de recursos públicos<sup>7</sup> e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>8</sup> que apresentava como eixos fundamentais a democratização da educação e a gestão democrática do ensino.

Para a educação de pessoas jovens e adultas, a Constituição de 1988 também manifestou modificações que até o momento não haviam sido implementadas. Haddad e Di Pierro (2000, p.120) destacam que a Carta Magna, no artigo 208, amplia o dever do Estado no oferecimento da EJA para todas as pessoas que não possuem escolaridade básica, independente da idade. E, tendo como objetivo a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar, a Constituição, no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias, estabeleceu que pelo menos 50% dos percentuais mínimos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados à manutenção e ao

---

<sup>7</sup> Aplicação do percentual mínimo de 18% pela União e, no mínimo, 25% dos estados, Distrito Federal e municípios.

<sup>8</sup> De acordo com Batista (2008), o movimento educacional do FNDEP era composto por: “ANDE (Associação Nacional de Educação), ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em educação), CPB (Confederação de Professores do Brasil), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), CGT (Central Geral dos Trabalhadores), FASUBRA (Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais)” (BATISTA, 2008, p.3).

desenvolvimento do ensino deveriam ser gastos nos dez primeiros anos, a partir da promulgação da Constituição.

Neste contexto de democratização e universalização dos direitos, as práticas pedagógicas orientadas por uma concepção de educação popular saíram da clandestinidade e ganharam espaço nos ambientes universitários, de modo a influenciar programas públicos e comunitários de alfabetização e escolarização de jovens e adultos (ibid., p. 120).

Além de conquistas no campo educacional, as forças democráticas populares obtiveram conquistas constitucionais em termos da universalização dos direitos sociais, buscando atender os interesses populares no que se referem também à saúde, à questão agrária, à ocupação urbana, dentre outras. Em termos das conquistas trabalhistas, a Constituição de 1988 assegurou a ampliação de direitos, tais como: 44 horas semanais de jornada de trabalho, seguro-desemprego, adicional de um terço das férias, direito de greve, estabilidade para dirigentes sindicais, ampliação da licença-maternidade para 120 dias e instituição de licença-paternidade.

Em que pese esses avanços, os representantes do projeto burguês conservador conseguiram uma articulação, evitando que as conquistas constitucionais pudessem provocar abalos significativos nos interesses do empresariado brasileiro. Nesse sentido, constituíram um bloco parlamentar que, além de sustentar as práticas clientelistas, patrimonialistas e privatistas do governo Sarney, organizaram a defesa dos interesses dominantes no âmbito do Congresso, especialmente dos setores burgueses ruralistas e industriais (OLIVEIRA, 2002, p. 44-45).

As perspectivas constitucionais apontaram para a formulação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que teve início em 1988, no mesmo ano em que a Constituição foi promulgada. Cabe salientar que os embates de interesses presentes na promulgação da Constituição marcaram, também, o debate da lei maior para a educação do Brasil. Além disso, é válido ressaltar também que a nova LDB antes de ser aprovada tramitou no Senado por oito anos em uma tentativa e consequente vitória da classe burguesa nacional em submeter a educação e os demais serviços de utilidade pública às novas configurações do mercado mundial.

Observamos novamente uma disputa entre projetos societários e entre classes para uma configuração de educação que permitiria a difusão de uma ideologia, seja das classes populares ou da classe burguesa dirigente. O projeto liberal-conservador, ao representar os interesses da burguesia, visava (e visa) à formação da força de trabalho

para as empresas que se modernizaram por meio de grande investimento internacional na economia brasileira.

Ao mesmo tempo, muitos educadores estavam envolvidos na discussão de um Estado que se responsabilizasse pela educação pública e que a privilegiasse, tornando possível o acesso e a permanência dos alunos na escola ao longo dos anos, principalmente para os mais pobres. Em 1987, foi lançado, em Brasília, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (doravante FNDEP), acompanhado do "Manifesto da Escola Pública e Gratuita". Em torno do FNDEP articulou-se o projeto democrático-popular, que defendia propostas como o direito à educação como obrigação do Estado e verba pública exclusivamente para a educação pública (PINO, 2003, p. 23).

Ademais, foram organizados debates pelo FNDEP contando com a participação de vários organismos. Esse processo foi denominado pelo deputado Florestan Fernandes de "conciliação aberta" (Ibid., p.21). Os debates organizados deram origem à primeira das duas principais propostas para a LDB, conhecida como Projeto Jorge Hage. Essa versão foi apresentada na Câmara dos Deputados, porém, uma segunda proposta, a versão "enxuta"<sup>9</sup> da primeira, foi lançada com o apoio do presidente Fernando Collor de Mello através do Ministério da Educação e Cultura (MEC), tendo sido apresentada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa.

O processo de vitória burguesa sobre a formulação da nova lei da educação consolidou-se com o sucesso de Collor nas primeiras eleições diretas para presidente de 1989, em que se verificou a expansão do neoliberalismo. Nessas eleições, as políticas neoliberais iniciaram-se em consonância com o bloco no poder e foram promovidas através de privatizações de empresas estatais e descentralização das políticas sociais sobre as orientações dos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Assim, ocorreu a definitiva inserção do país nos moldes do capitalismo mundial (FRIGOTTO, 2002, 58).

Essas políticas ficaram conhecidas pela flexibilização dos direitos trabalhistas e sociais a fim de elevar a lucratividade da burguesia a partir de ajustes estruturais do Estado firmados por meio do Consenso de Washington. Gentili (1998, p. 14) destaca que esses ajustes foram implementados no intuito de viabilizar o pagamento da dívida externa adquirida no período da ditadura civil militar do Brasil. Além disso, as

---

<sup>9</sup>Segundo Pino (2003, p.20), o projeto democrático popular era visto como "detalhista" e "engessante".

políticas reforçavam a disciplina fiscal e redefiniam as prioridades de gastos públicos visando à aplicação mais objetiva dos recursos: reforma tributária; liberalização do setor financeiro por meio de taxas mais flexíveis; participação mínima do Estado; manutenção das taxas de câmbio de forma competitiva; liberalização comercial; atração do capital externo; privatizações; desregulação da economia e proteção aos direitos autorais. Tudo isso influenciou também as políticas destinadas à esfera educacional, pois

os dispêndios da educação passaram a ser considerados desejáveis, não apenas por razões sociais ou culturais, mas especificadamente por motivos econômicos, e transformam-se num investimento de retorno ainda mais compensador do que outros tipos de investimento ligados à produção material (SAVIANI, 2005, p. 22).

Neste contexto, é evidente o motivo das divergências entre as duas propostas de LDB e o papel que o Estado deveria desempenhar no que se referia à educação. Na proposta democrático-popular, representada pelo Projeto Jorge Hage, buscava-se incrementar a participação da sociedade na formulação das políticas educacionais. Nesse sentido, Saviani (2010) destaca que o Projeto de Lei 1258/88, de Jorge Hage, criava o Conselho Nacional de Educação como instância com funções deliberativas no âmbito da educação, semelhante às exercidas pelo Legislativo e Judiciário na sociedade. O Conselho Nacional de Educação era secundado pelo Fórum Nacional de Educação, com objetivo de propor diretrizes gerais para a educação brasileira.

Essa proposta foi criticada e considerada inconstitucional pelos governos neoliberais de Collor (1990-1992) e de Cardoso (1995-1998), que temiam que o Ministério da Educação (MEC) perdesse poder na tarefa de formular a política nacional de Educação. Por meio da promulgação da LDB n. 9.394/1996, essa proposta foi negligenciada e uma das principais mudanças envolveu a institucionalidade do Conselho Nacional de Educação que, de instância autônoma do Estado e de caráter deliberativo, tornaram-no órgão de governo com função consultiva. Em outros termos, a hegemonia neoliberal marca o debate da LDB, evitando um processo de participação política propositiva, que pudesse se “instituir como representação permanente da sociedade civil para compartilhar com o governo a formulação, o acompanhamento e a avaliação da política educacional” (SAVIANI, 2010, p. 773-774).

De um modo geral, pode-se considerar que o projeto democrático-popular visava uma educação que refletisse a ampliação dos direitos conquistados por meio da

Constituição de 1988. Já a proposta de LDB liberal conservadora, oriunda do Senado, pretendia o atendimento aos interesses dos setores privatistas na medida em que flexibilizava a obrigatoriedade do Estado na garantia do direito à educação e permitia a histórica utilização dos recursos públicos pelas escolas privadas e confessionais. A finalização desse embate ocorreu quando a LDB foi sancionada, em 20 de dezembro de 1996, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro da educação Paulo Renato Souza, aproximando-se da segunda versão, apresentada pelos senadores.

Na versão aprovada, ficaram claros os interesses políticos e econômicos neoliberais pactuados no Consenso de Washington. As orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a influenciar na educação brasileira (FRIGOTTO & CIAVATA, 2003, p. 104-111). Isso porque as mudanças proporcionadas pela reestruturação produtiva exigiam processos formativos em consonância com o atual contexto da sociabilidade<sup>10</sup>, que apontava para uma intensificação da produtividade, da competitividade e da adaptabilidade, visando ao desenvolvimento econômico intercapitalista. Essas exigências de formação para a nova sociabilidade expressaram-se na LDB n. 9.394/1996 no sentido de enfrentar problemas históricos da formação social brasileira, tais como os alarmantes índices de analfabetismo, que prejudicavam a inserção do país no que Chesnais (1996) denomina como Mundialização do Capital<sup>11</sup>. Nesse momento, pode-se considerar que emerge a perspectiva de qualidade veiculada à lógica das políticas neoliberais, que definem por critérios de eficiência, eficácia e mérito, oriundos dos setores empresariais, o controle dos prazos, das metas e dos resultados do sistema de ensino.

A LDB n° 9.394/1996 negligenciou uma parcela significativa dos acordos e consensos estabelecidos anteriormente através do FNDEP. Nesse sentido, a movimentação dos trabalhadores em favor da universalização dos direitos sociais e, especificamente, do direito à educação foi confrontada pelos interesses privados, que

---

<sup>10</sup>De acordo com Silva (2007, p.1), a partir dos escritos de Antonio Gramsci, o conceito de sociabilidade diz respeito às formas de ser e viver em sociedade. No contexto do neoliberalismo, a sociabilidade difundida visa um modo de viver de acordo com os interesses burgueses, desde a formação dos indivíduos até as formas de consumo.

<sup>11</sup> A mundialização pode ser resumida como a liberalização dos Estados Nacionais, internacionalização da economia, principalmente por meio de “empresas-rede”, as quais são geridas de forma terceirizada e viabilizada pelas novas tecnologias. Com isso, implica-se na exigência de uma formação adequada para atender a estas novas configurações econômicas no plano mundial.

referendavam a perspectiva da qualidade de ensino por meio de processos ideopolíticos do fazer mais com menos. Significa dizer que a questão do direito à educação pouco se expressa como a necessária ampliação de recursos e das condições de trabalho para atender aos interesses educacionais da população majoritária. A perspectiva é de focalizar o atendimento de um serviço para promover soluções que podem ser medidas de acordo com as exigências de produtividade, competitividade e adaptabilidade então vigentes.

Dessa forma, pode-se considerar, conforme afirmam Haddad e Di Pierro (2000), que houve, então, a implementação de uma versão que contemplava, em sua maioria, o Ensino Fundamental e médio, excluindo, por exemplo, a EJA em muitos aspectos, e visando atender demandas focalizadas da educação brasileira. Na nova LDB, a EJA foi tratada de maneira parcial e sob a ótica dos pressupostos da reforma de Estado (desenvolvimentista e subordinado ao capital internacional), priorizando a educação fundamental de crianças e adolescentes em detrimento de outros níveis. Além disso, terminou por ignorar a própria questão do analfabetismo e desconsiderou os compromissos firmados no Plano Decenal de Educação de 1993.

A educação de pessoas jovens e adultas na Lei de Diretrizes e Bases é mencionada em dois momentos, no Artigo 4º, incisos I e VII:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (...)

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola (...) (BRASIL, 1996).

Nesses incisos, observamos que há a superação da ideia de educação supletiva voltada para a reposição do Ensino Fundamental regular e, ao mesmo tempo, aponta para um currículo que contempla os educandos da modalidade como trabalhadores, procurando adequar o ensino oferecido às suas especificidades. Todavia, ao utilizar avaliações para a certificação dos indivíduos prevista no Artigo 38, parágrafo 1º, nos incisos I e II e no parágrafo 2º, colocou-se ênfase nos exames e diminuiu, assim, a responsabilidade do Estado com o processo de formação de jovens e adultos. Nesse sentido, desconsiderou o processo de formação dos sujeitos e enfatizou apenas a avaliação dos resultados. Ou seja, o Estado limitou-se a certificar e gerenciar,

despreocupado com a questão da qualidade, permitindo ainda a iniciativa privada para a modalidade. Além disso, o rebaixamento de idade para prestar os exames supletivos também comprometeu a qualidade do ensino da EJA, de modo a não cumprir a função de democratizar a educação, mas sim regularizar o fluxo escolar e acelerar os estudos.

Ao analisarmos esses embates desde o processo de democratização, passando pela Constituição Federal de 1988 e pelo processo de formulação da Lei de Diretrizes e Bases, observamos as disputas entre projetos societários antagônicos. Nessa perspectiva, há a classe dirigente brasileira exercendo a hegemonia, inclusive por meio da educação pública, a qual se constitui em um campo de disputas políticas e ideológicas. Dessa forma, concordamos com Frigotto (2002, p. 62) ao afirmar que o discurso oficial busca sistematicamente silenciar as concepções pedagógicas da década de 1980, as quais se pautavam na formação e qualificação humana emancipatória, de cunho politécnico. Essa perspectiva contrapunha-se à noção de empregabilidade, competência, cidadão produtivo e qualidade total, que passavam a influenciar o campo educacional com a hegemonia neoliberal.

Além dos embates para a universalização da educação e da formulação de uma legislação para que isso de fato ocorresse, nesse mesmo contexto (fim dos anos de 1980 e década de 1990), os movimentos sociais, de educadores e da classe trabalhadora em geral apontavam para uma educação de qualidade para todos, que contemplasse o educando desde suas condições socioeconômicas às suas especificidades culturais. Assim, observamos a efervescência do discurso em torno da qualidade da educação, registrado inclusive, na CF de 1988 e na LDB 9.394/1996. Apesar disso, o conceito de qualidade não é definido nessa legislação, oportunizando diversas interpretações e disputas na definição de políticas sociais qualitativas (como a educação) devido à sua polissemia.

Dentro dos movimentos sociais havia a preocupação com a qualidade social, que deveria ser uma definição para novas relações sociais, pautadas na equidade. Nessa perspectiva, a educação ajustada nos moldes da qualidade social passaria a ser não somente dever do Estado, mas direito dos sujeitos. Segundo Frigotto (2013),

no plano dos conteúdos do ensino e educação de qualidade social o foco centra-se na compreensão da escola unitária, omnilateral, politécnica ou tecnológica que permita a formação básica “desinteressada”, nos termos de Gramsci, do imediatismo do mercado. Trata-se das bases de conhecimentos que permitem ler, analisar, interpretar e compreender como funciona o mundo da natureza e da



matéria (o que Gramsci denomina da sociedade das coisas) e como funcionam as relações sociais, políticas, culturais (sociedade dos seres humanos). Neste aspecto, a contraposição de uma escola conteudista ou não conteudista redundaria numa discussão escolástica. A questão central é quais conteúdos e ao que se articulam (FRIGOTTO, 2013).

Na perspectiva de qualidade social, além da preocupação da formação dos trabalhadores de forma omnilateral (que desenvolve todas as dimensões do educando), não existe dicotomia entre qualidade e quantidade. Em que pese a materialidade, os recursos destinados para uma educação de qualidade social deverão se revelar também como qualitativos. Dentre os elementos materiais que perpassam essa concepção, Frigotto (ibid) destaca: “infraestrutura física” (qualidade da construção e espaços adequados às atividades desenvolvidas), “recursos e materiais pedagógicos” (bibliotecas, equipamentos atualizados e pessoal qualificado para atender aos educandos nesses espaços), além de “corpo docente, trabalhadores técnicos e administrativos, serviços e pessoal de apoio” (formação qualitativa, carga horária dos profissionais de acordo para realizar estudos e preparar materiais, salário digno, plano de carreira, tempo para atualizações etc.).

Todavia, para ser possível uma educação pautada na concepção de qualidade social é necessário um financiamento adequado para tais demandas. Nos preceitos da organização social em prol da nova LDB por meio do FNDEP, os participantes<sup>12</sup> almejavam

recursos vinculados garantidos constitucionalmente e porcentagens de gastos obrigatórios pela União, Estados e Municípios no ensino público; de 8% a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) reserva para manutenção da educação pública e verbas públicas somente para escolas públicas; criação de um Sistema e de um Plano Nacional de Educação (FRIGOTTO, 2013).

Entretanto, com base nos interesses antagônicos a esta qualidade, que se manifestaram tanto na elaboração e promulgação da CF de 1988 quanto no estabelecimento “pelo alto” da LDB de 1996, o financiamento da educação que se

---

<sup>12</sup> Participaram do FNDEP organizações científicas, sindicais, políticas e movimentos sociais, como: Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em educação (ANPEd), Confederação de Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), União Nacional dos Estudantes (UNE), entre outros.

constituiu de acordo com a Constituição, fixou a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 18% do orçamento pela União e 25% dos estados e municípios dos impostos arrecadados. Apesar de serem significativas as porcentagens estipuladas, elas se revelaram insuficientes frente ao total de matrículas na educação básica, por exemplo. Além disso, desde 1994, no governo de FHC, há o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permitia ao governo federal utilizar 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas<sup>13</sup>. Esse mecanismo permite a aplicação de recursos destinados à educação, e também à saúde e à previdência social em qualquer despesa com prioridade, bem como na formação de superávit primário. Ademais, possibilita a manobra desses recursos para o pagamento de juros da dívida pública precarizando ainda mais o financiamento da educação. O financiamento demonstra como é contundente a influência dos interesses burgueses na proposição de educação da classe trabalhadora. Interesses que preveem uma educação minimalista, com reflexos dos preceitos da qualidade total em que se busca ampliar os serviços com os menores recursos possíveis.

O conceito de qualidade total emerge no fim da década de 1980 e torna-se a palavra de ordem nos anos de 1990 em todos os âmbitos e setores, entre eles, a educação. Nessa perspectiva, a qualidade educacional visa assemelhar-se à qualidade do meio empresarial que, conforme aponta Gentili (2001), relaciona-se a “fazer mais gastando o mínimo possível”, adaptabilidade dos sujeitos frente às novas configurações do trabalho (polivalente), rentabilidade, mérito individual (promovendo competição entre os sujeitos) e etc. Essas características do empresariado que são ajustadas na educação acarretam, inclusive, a perda de identidade de classe, mascarando ainda a isenção do Estado em fomentar políticas sociais efetivas, pois responsabiliza os sujeitos por seus fracassos ou sucessos.

O discurso acerca da qualidade da educação permeia todos os níveis e modalidades. Frente a isso, a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) também é permeada por essa questão. Após a conquista enunciada na CF de 1988 sobre seu financiamento, a EJA depara-se com a ruptura legal devido ao processo de reforma do Estado iniciado no governo de Fernando Collor de Mello e ampliado durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a qual previa um Estado que

---

<sup>13</sup> Para maiores informações a respeito da DRU, consulte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>

descentralizasse as políticas sociais. A partir disso, a modalidade surpreende-se com a indefinição de financiamento e ainda com a iniciativa privada. Isso iniciou a partir da PEC nº 233, transformada em Projeto de Lei nº 92/96, lançada no governo de FHC. Segundo Haddad (2002), sutilmente houve a alteração do inciso I do artigo 208 da Constituição. Desse modo, o governo manteve a gratuidade da EJA, mas suprimiu a obrigatoriedade do poder público em oferecê-la. O direito subjetivo de acesso ao Ensino Fundamental foi mantido apenas para a escola regular.

Haddad (2002) ainda enfatiza que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias omitiu o compromisso de eliminação do analfabetismo no prazo de dez anos e os recursos financeiros para universalizar o Ensino Fundamental. Mesmo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), não havia especificações de recursos destinados para a EJA. Assim, a educação de pessoas jovens e adultas caiu no imprevisto dos municípios (responsáveis pelo Ensino Fundamental) em arcarem com a oferta da modalidade, mesmo que essa fosse de acordo com a demanda, não havendo obrigação em assegurarem vagas para a educação destes trabalhadores.

Essas novas configurações nas definições de políticas educacionais no Brasil estão relacionadas ao processo de Reforma do Estado. No início da década de 1990, entram em marcha as políticas neoliberais, as quais visavam um Estado que fosse atrativo ao capital que se mundializava e, para tanto, precisava flexibilizar as condições de trabalho e os serviços de utilidade pública, como a educação. Na seção a seguir, buscamos elucidar esse processo de reforma do Estado, bem como suas implicações para a educação de pessoas jovens e adultas.

## **1.2 - A reforma do Estado, o conceito de qualidade total e educação de jovens e adultos na década de 1990**

No contexto da democratização e, em seguida, da contra reforma<sup>14</sup> do Estado brasileiro, a educação de pessoas jovens e adultas passou por significativas mudanças. O Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) foi extinto no mandato do

---

<sup>14</sup> Concordamos com a perspectiva de Behring (2003), a qual usa o termo “contra-reforma” do Estado, uma vez que, a reforma implementada possuía cunho antinacional, antipopular e antidemocrático, de forma que cerceou direitos sociais e trabalhistas.

presidente Fernando Collor de Mello. Frente às críticas que recebia em função da preservação dos elevados índices de analfabetismo e do caráter reducionista, assistencialista e privatista que se mantinham na educação de jovens e adultos, esse Movimento teve sua imagem pública profundamente associada à ideologia e às práticas do regime autoritário. Estigmatizado como modelo de educação domesticadora e de baixa qualidade, o MOBRAL foi substituído, em 1985, pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – Educar.

De acordo com Haddad e Di Pierro (2000), a Fundação Educar herdou funcionários, organização burocrática, concepções e práticas políticas do MOBRAL. Entretanto, incorporou diversas inovações no conjunto de diretrizes político-pedagógicas. Notou-se também que diferente do MOBRAL, a Fundação era sujeita à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus do MEC. A Fundação Educar deveria articular o subsistema de ensino supletivo, política nacional de educação de jovens e adultos, fomentar o atendimento nas séries iniciais do Ensino Fundamental, promover a formação e o aperfeiçoamento dos educadores, produzir material didático, supervisionar e avaliar as atividades desenvolvidas no ensino supletivo (ibid, p. 120). Pode-se observar que nesse processo as práticas pedagógicas populares saíram da clandestinidade.

A perspectiva da Fundação Educar era a de superar os elevados índices de analfabetismo entre trabalhadores jovens e adultos, buscando articular o conhecimento historicamente acumulado à realidade do (a) educando (a) brasileiro (a). Apesar disso, problemas históricos relativos à educação de jovens e adultos também marcaram a Fundação, tornando-se um obstáculo à promoção da qualidade de ensino na modalidade. Os problemas que marcavam a Fundação Educar diziam respeito às restrições de financiamento e a falta de preparo gerencial e técnico causados pelos reajustes estruturais que buscavam limitar gastos (DI PIERRO, JOIA & RIBEIRO, 2001, p. 67).

A vitória de Fernando Collor de Mello, nas eleições presidenciais, em 1989, definiu orientações políticas que atingiram a educação de jovens e adultos. Ao apoiar-se nos preceitos neoliberais de estabilização econômica por meio do controle da inflação e da contenção dos investimentos públicos, o bloco no poder de Collor de Mello adotou iniciativas que visavam o “enxugamento” da máquina administrativa e a retirada de subsídios estatais. No caso da educação de jovens e adultos, conforme Haddad e Di Pierro (2000, p. 121),

(...) foi suprimido o mecanismo que facultava às pessoas jurídicas direcionar voluntariamente 2% do valor do imposto de renda devido às atividades de alfabetização de adultos, recursos esses que conformavam o fundo que nas duas décadas anteriores financiara o MOBRAL e a Fundação Educar.

A partir de então, as instituições conveniadas com a Fundação Educar tiveram que assumir, sozinhas, a responsabilidade pelas atividades educativas de jovens e adultos em consonância com as exigências de contenção dos investimentos públicos. Em outros termos, a partir do discurso de ajuste financeiro, o governo Collor de Mello extingue a Fundação Educar devido à falta do financiamento de suas atividades, em 1990. Por meio dessa atitude, houve a descentralização e isenção do Estado frente à educação de adultos (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 121).

O processo de isenção do Estado e de descentralização do sistema de ensino provocou um descompromisso com o direito à educação das pessoas jovens e adultas. Cabe ressaltar, nesse sentido, que os preceitos legais originados da Lei de Diretrizes e Bases (lei 9.394/1996) terminaram por reforçar esse descompromisso na medida em que definiram as responsabilidades de manutenção da educação infantil e do Ensino Fundamental para os municípios e do ensino médio para os estados, mas silenciaram em termos das obrigações de manutenção da educação de jovens e adultos.

A fim de substituir a Fundação Educar, durante os dois anos de governo, Collor prometeu executar o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC). O PNAC seria subsidiado por meio de transferência de recursos federais para instituições públicas, comunitárias e privadas com o intuito de promoverem a alfabetização e a elevação do nível de escolarização de adultos, reduzindo 70% o número de analfabetos em cinco anos. Contudo, com o afastamento de Collor<sup>15</sup>, a proposta do PNAC foi abandonada no governo do vice-presidente Itamar Franco (Ibid., p. 121).

Durante sua administração, o governo Itamar Franco, segundo Leite (2013, p. 228), iniciou um processo de consulta participativa para a formulação de políticas educacionais visando acesso aos recursos internacionais. Esses recursos estavam associados aos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Educação para Todos,

---

<sup>15</sup> De acordo com Coutinho (2002, p. 30), a hegemonia neoliberal ainda não havia se consolidado no Brasil, visto que havia forças contrárias a esse avanço. De acordo com o autor, o *impeachment* também ocorreu devido à organização popular contra a política liberal-corporativista que tentava minimizar a democracia. Sem ter o consenso entre a burguesia, bem como as manifestações populares o Parlamento votou a favor do *impeachment* do presidente Collor de Mello.

em Jomtien, Tailândia, convocada pela UNESCO, em 1990, com apoio das organizações internacionais como o Banco Mundial. Nessa conferência, os países signatários, entre eles o Brasil, comprometeram-se a amenizar os altos índices de analfabetismo a fim de atenderem às novas demandas de qualificação de força de trabalho exigidas pelo modelo de produção flexível e para os desafios da “nova” cidadania e da competitividade que, de acordo com Mello (1996, p. 9), resultaram em promoção de “reformas em seus sistemas educacionais com a finalidade de torná-los mais eficientes e equitativos para preparar uma nova cidadania, capaz de enfrentar a revolução que está ocorrendo no processo produtivo e seus desdobramentos políticos, sociais e éticos”.

Tendo em vista a amenização desses índices frente às organizações internacionais, em 1993, o governo Itamar Franco, implantou o Plano Decenal de Educação para Todos. O objetivo era o estabelecimento de metas para ampliar progressivamente as oportunidades de acesso ao Ensino Fundamental para adultos, visando: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, objetivar competências para atender às necessidades do mundo do trabalho; criar um plano normativo e curricular adequado para o Ensino Fundamental e médio e entre modalidades escolares e extra-escolares de educação. Além disso, previa universalização com equidade assegurando a todas as unidades de ensino com padrões básicos estrutura física, recursos e tecnologias instrucionais, competências pedagógicas e de gestão, para o desenvolvimento de processos de ensino de boa qualidade; modalidades diversificadas de educação continuada a jovens e adultos subescolarizados, incluindo capacitação profissional; ampliação do atendimento de jovens e adultos de modo a oferecer Ensino Fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados, entre outros (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, embora tenhamos observado a ampliação do acesso e maior preocupação com a educação para todos, nesse contexto político é visível a influência de orientações neoliberais na formulação de políticas educacionais, de modo que

a partir da década de 1990, sob o ideário neoliberal, os grandes formuladores das reformas educativas são os organismos internacionais vinculados ao mercado e ao capital. São eles que infestam o campo educativo com as noções de sociedade do conhecimento, qualidade total, polivalência, formação flexível, pedagogia das competências, empregabilidade e empreendedorismo. (FRIGOTTO, 2010, p. 21)

Essas exigências para o setor educacional resultaram da reestruturação produtiva, mundialização do capital. Essas novas configurações foram se alargando sobre os países periféricos com a finalidade de os ajustarem ao capital mundial a fim de serem mais seguros e atrativos. Como já apontado na seção anterior, a década de 1990 foi o momento em que houve a ampliação dos preceitos neoliberais nos países da América Latina, entre eles, o Brasil. Essa nova configuração de economia e, conseqüentemente, de política, emerge da crise do modelo de produção fordista/taylorista a partir da década de 1960.

No Brasil, as medidas neoliberais iniciaram-se no governo de Collor. Porém, foi a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) que tais políticas foram efetivamente implementadas. Em seu governo, FHC seguiu os acordos estabelecidos no Consenso de Washington<sup>16</sup> e uma das ações do bloco no poder foi executar o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) que tinha como mentor Luiz Carlos Bresser Pereira, o responsável pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Neste contexto, foram realizados ajustes estruturais sobre as orientações de organismos internacionais. Frente a isso, estabeleceu-se um número de privatizações jamais visto nas economias mundiais, resultando, como Frigotto (2002, p. 55) salienta, na “desapropriação do país”. O preço foi a quebra de muitas empresas nacionais e o aprofundamento das desigualdades sociais devido ao aumento do desemprego e cortes de recursos destinados aos serviços de utilidade pública, como saúde e educação. Nessa nova organização do Estado, os discursos para a educação se balizaram na perspectiva empresarial, mercadológica. Como princípios, o sistema de ensino passou a refletir: qualidade total, eficiência, eficácia, aumento da produtividade e diminuição de gastos (EVANGELISTA, 2013, p. 36).

No que se relaciona às políticas educacionais desse período, destacamos, anteriormente, as disputas de projetos para a Lei de Diretrizes e Bases em que a proposta democrático-popular foi duramente combatida e rejeitada, sendo aprovada uma versão que cerceava as inúmeras iniciativas para uma educação pública, para todos e de

---

<sup>16</sup> O Consenso de Washington se constituiu na estruturação do Estado visando a disciplina fiscal, aplicação mais objetiva dos recursos, liberalização do setor com intervenção mínima do Estado, reforma tributária, taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, privatizações, desregulação da economia, etc.

qualidade. O bloco no poder no governo de FHC adotou uma pedagogia empresarial, baseada nos preceitos do Banco Mundial e do mundo dos negócios.

Concordamos com Frigotto (2002, p. 62) ao caracterizar a reforma educacional do período, a qual “(...) Trata-se de uma perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária, coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais”. A educação passou a formar os trabalhadores para atender às novas configurações empresariais, de trabalho e de sociabilidade. Entretanto, Frigotto critica essa visão, ao passo que, mesmo para a perspectiva de uma educação de qualidade mercadológica, nos moldes educacionais de FHC, essa educação não seria capaz de formar com qualidade social e tampouco para profissionais atuarem no mercado de trabalho. Trata-se da formação do “cidadão mínimo”<sup>17</sup> (ibid, p. 64). Assim, nas políticas educacionais promovidas pelo governo FHC, notoriamente havia um direcionamento do discurso para um sistema de educação preocupado com eficácia, otimização dos gastos, a priorização em melhorar o fluxo escolar e o Ensino Fundamental regular, concernentes à reforma do Estado promovida nesse período. Em resumo, passou-se a vigorar a gestão para “qualidade total”.

Ao analisar o conceito de qualidade total, Saviani (2013, p.439 - 440) destaca seu vetor externo e interno. O vetor externo enfatiza a “satisfação total do cliente”<sup>18</sup>, enquanto que o vetor interno diz respeito à cooptação dos trabalhadores, resultando em “vestir a camisa da empresa”, em uma competição entre os trabalhadores que se empenham para serem mais eficientes e produtivos. Desse modo, Para entendermos a efervescência do termo qualidade e suas variáveis, recorreremos a Enguita (2001). Segundo o autor, devido à polissemia do termo, cada um o utiliza de acordo com suas demandas. Exemplos: qualidade para os professores é ter um salário melhor e mais recursos, para o empresariado, é fazer mais, gastando os menores valores possíveis. Sendo assim, não há neutralidade, além disso, o conceito tornou-se uma meta compartilhada em que toda e qualquer melhoria nos âmbitos social e empresarial deve ser explicada em termos de qualidade (Ibid., 2002, p.95). Segundo Gadotti (2009, p.3), para a UNESCO (2001), qualidade é adaptável ao contexto histórico, social e

---

<sup>17</sup> Segundo Frigotto (2002, p. 64), “cidadão mínimo” é formado a partir da educação de caráter utilitarista, dualista e fragmentária, resultando em ineficiência tanto para a competitividade do mercado, e menos ainda para a qualidade efetivamente humana e social.

<sup>18</sup> Visa atender a necessidade de determinado nicho, clientela, visto que a educação passa a ter perspectiva mercadológica, com qualidade variável (SAVIANI, 2014, p. 439-440).



econômico. Na área educacional, a qualidade deve capacitar a todos para participarem da vida comunitária e atuarem como cidadãos do mundo.

Esse processo nos remete, dessa forma, à mudança ocorrida do modelo de produção em que houve duas etapas no consumo. Na primeira, quando a produção era em larga escala, havia preocupação com a quantidade e pouca diversidade nos produtos. A partir de uma segunda fase, buscou-se distinguir o produto de acordo com a clientela a que se destinava ou por meio de sua qualidade. Já no campo educacional, qualidade substitui o discurso sobre democratização do acesso e permanência, universalização do ensino e passa a expressar dualização, status e de cunho focalizado através das políticas de educação. Segundo Enguita (2001, p.97), tem-se qualidade como meta necessária quando se resolve o problema com o quantitativo (“acesso ao recurso escasso”). Mesmo que seja indissociável quantidade e qualidade, no Brasil, observamos primeiramente a expansão do acesso, abrangendo as massas e, em seguida, a preocupação com a qualidade do ensino que era oferecido ao público ampliado.

A educação era voltada para uma parcela mínima da sociedade, mas quando se começa a discutir sobre a universalização do acesso não houve a preocupação com a forma e com o conteúdo do que estava sendo oferecida ao novo público que chegava às escolas. Nesse processo de ampliação de acesso ao ensino, houve a “reação contra as reformas compreensivas” (ENGUITA, 2001, p.106), em que a classe média e alta foram contra a estipulação de um tronco comum a todas as escolas, exigindo distinção entre públicas e privadas. Ademais, defendiam a separação por níveis de ensino, currículos etc., visando à diferenciação entre a formação das classes dominantes e a educação recebida pelas massas. Frente a isto, resultou *“não o melhor para todos, mas para uns poucos e igual ou pior para os demais”* (ibid, p.107), começando assim, a questão do status garantido pelo tipo de educação (pública e privada), ensino restritivo, de qualidade para poucos. A partir disso, a classe burguesa passa a discutir qualidade da educação, porém, com caráter de focalização.

Ao formular políticas pautadas em uma perspectiva restritiva, observamos o desuso do discurso sobre democratização no início dos anos de 1990. Não houve de fato a resolução do problema com o acesso, visto que, até os dias atuais, os governos preocupam-se com políticas educacionais que permitam o acesso e a permanência na escola. O que consideramos, portanto, é que influências das doutrinas neoliberais contribuíram para a mudança no discurso, visando gastar menos com os serviços

públicos, assimilando nesse contexto a perspectiva neoliberal e empresarial da qualidade total.

No fim da década 1980 e início da década de 1990, as políticas neoliberais são intensificadas a partir das discussões de novos padrões de qualificação que emergem no contexto de reestruturação produtiva e de globalização da economia. Se anteriormente buscava-se a universalização do ensino a fim de propiciar à população um mínimo de conhecimentos para que ela fosse integrada à sociedade atual, através das novas configurações essa preocupação passou a sofrer interferência de uma nova noção: empregabilidade. Esse conceito diz respeito à capacidade dos trabalhadores serem empregáveis. Assim, a educação passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho (ARROYO, 2012, p. 118-120). Nesse sentido, as novas exigências de preparação para a empregabilidade indicavam a necessidade de conhecimentos mínimos aos trabalhadores, atendendo às mudanças do contexto econômico do neoliberalismo. A atenção recaí sobre o desenvolvimento de habilidades nos alunos, que devem ser capacitados para atuarem na produção e acumulação flexível de organização do trabalho, algo que compromete a qualificação.

Nesse processo de reforma educacional, o currículo escolar é formulado visando atender as exigências da classe empresarial. Temos então uma reorientação na formação para o trabalho simples, que aponta para uma maior capacidade de raciocínio abstrato, conhecimento das tecnologias, colaboração, dentre outras características, diferentes do trabalho simples no modelo taylorista. Para tanto a educação, que é um direito de todos, transforma-se em instrumento político e econômico de reprodução da força de trabalho para as demandas dominantes e, dessa maneira, visa atender e assemelhar-se com as configurações de mercado; se reduz a “serviços ou bens a serem adquiridos para competir no mercado produtivo – uma perspectiva educativa mercadológica, pragmática e, portanto, desintegradora” (FRIGOTTO, 2012, p. 16).

Nesse contexto, a educação não pode ser considerada uma forma de ascensão social haja vista que, mesmo pautada no discurso de adaptabilidade e empregabilidade dos educandos, a estrutura capitalista não permite empregos para todos e, além disso, a formação oferecida é para o trabalho simples, com salários que permitem apenas a sobrevivência do trabalhador, não sendo possível a ascensão social ligada à educação. Associada ao conceito de qualidade total, a educação reforça as exigências de adaptação dos sujeitos às mudanças da reestruturação produtiva, o que acirra as desigualdades de

apropriação do conhecimento historicamente acumulado. Ao aproximar-se da perspectiva da empregabilidade, a qualidade total no âmbito educacional confirma os preceitos de que nem todos terão possibilidade de ascensão social ou terão direito ao emprego (GENTILI, 2005, p. 54).

Entretanto, para a manutenção da ordem, todos deverão estar integrados ao sistema a fim de garantirem sua sobrevivência. Com isso, cria-se a perspectiva de educação hierarquizada, visto que, para os trabalhadores empregados e qualificados será preciso garantir uma educação sólida e aos demais trabalhadores (que estão em situação de desemprego ou subempregos) precisarão de um conhecimento e de qualidades que os possibilite desempenhar atividades mais simples, mas de acordo com o modelo de produção toyotista, pois agora as novas exigências de qualificação requerem da força de trabalho níveis mais elevados de escolarização, de raciocínio abstrato, de participação ativa na empresa, nos moldes do processo de produção capitalista (Ibid., p. 54-55).

Mediante isso, observamos a cobrança de uma formação e aprendizagem contínua, a qual tende a ser orientada para a adaptabilidade, a empregabilidade e a competição no mercado, reforçada a partir da responsabilização individual (meritocracia) pela aquisição de saberes e de competências. Frente a este processo, a educação tende a ser considerada uma mercadoria em que os que podem pagar obtêm um produto de qualidade, sobressaindo-se sobre a população majoritária da sociedade que permanece dependendo de políticas sociais compensatórias, focalizadas e privatistas.

No caso da educação de pessoas jovens e adultas, na perspectiva de qualidade total, a modalidade sofreu com o descaso do bloco no poder, na presidência de Fernando Henrique Cardoso. E, embora a Educação de Jovens e Adultos tenha sido incluída na Constituição de 1988, sofreu por negação de políticas concretas. Isso é demonstrado com a reforma educacional do FUNDEF, a qual teve por objetivos

(...) descentralizar os encargos financeiros com a educação, racionalizando e redistribuindo o gasto público em favor de um Ensino Fundamental obrigatório. Essas diretrizes de reforma educacional implicaram que o MEC mantivesse a educação básica de jovens e adultos na posição marginal que ela já ocupava nas políticas de âmbito nacional, reforçando as tendências à descentralização do financiamento e da produção de serviço (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 121-122).

Essa reforma ocorreu mediante a Emenda Constitucional 14/96 em que houve a supressão do artigo 60, das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 que comprometia a sociedade e os governos em superar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental até 1998. Acarretou, então, na desobrigação do Estado em aplicar com essa finalidade a metade dos recursos vinculados à educação.

Na nova definição do artigo 60 das Disposições Transitórias da Carta Magna houve a criação de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) em cada estado. Nesse fundo contábil foram reunidos a maior parte dos recursos públicos destinados à educação na intenção de redistribuí-lo entre as esferas de governo estadual e municipal mediante ao número de matrículas registradas no ensino de fundamental regular. À União caberia apenas a função supletiva e redistributiva (ibid. p. 123).

Na realidade fiscal e tributária brasileira, esse mecanismo representou a municipalização do Ensino Fundamental sob o pressuposto de que o investimento seria mais eficaz na aplicação dos recursos nesse nível de ensino e possibilitaria maior liberdade aos estados para investir no Ensino Médio. À União caberia investir no ensino superior e em sua rede própria. A Educação de Jovens e adultos frente a essa exclusão do FUNDEF passou a competir por recursos não computados do fundo, disputando os 10% dos insumos com a educação infantil e ensino médio. Segundo Haddad e Di Pierro, a EJA jamais havia experimentado tamanhas dificuldades (ibid. p.123). Desse modo, a EJA continuou compreendida como uma política compensatória e não de direito dos sujeitos e, devido à falta de definições políticas e descentralização das responsabilidades com o ensino, a EJA foi sempre colocada em segundo plano pelos interesses dominantes.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em que houve essa exclusão da educação de pessoas jovens e adultas dos recursos para a educação, salientamos novamente que se trata de uma resultante do governo pautado em políticas sociais compensatórias, baseada na descentralização, na focalização e na privatização dos serviços públicos. Na ocasião, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, na direção do ministro Bresser Pereira, já mencionado anteriormente, instaurou-se uma política de “publicização das atividades públicas não-estatais”. Segundo Barreyro (2010, p. 178),

(...) a reforma administrativa do Estado apoia-se na publicização das atividades que, nessa concepção, não são exclusivas a ele: serviços

sociais, culturais, de proteção ambiental, de pesquisa científica e tecnológica, as quais, segundo a proposta, seriam atividades públicas não-estatais, e ganhariam em qualidade e eficiência se fossem publicizadas (BARREYRO, 2010, p. 178).

Essas publicizações tratam-se, na verdade, de privatizações dos serviços públicos no Brasil. A partir desse tipo de política, em que se buscou a redução dos gastos com as políticas sociais, a educação dos trabalhadores sofreu em quantidade (universalização do acesso) e em qualidade.

A fim de preencher a lacuna da EJA frente à falta de insumos, o órgão Comunidade Solidária criou “*programas inovadores*”<sup>19</sup>. A Comunidade Solidária possuía, para sua legitimação, a Primeira Dama Ruth Cardoso como presidente, influenciando na aceitação do programa pelos municípios, embora, “não governamental”. Por essa via e por ter sido professora universitária, conseguiu o apoio das instituições de Educação Superior. Além disso, para promover os subprogramas, Ruth Cardoso tinha a cooperação de empresas e, até de pessoas físicas por meio de doações através do cartão de crédito (Ibid., 2010, p. 185). Dentre esses subprogramas havia o Alfabetização Solidária. Esse programa tinha como objetivo reduzir os índices de analfabetismo no Brasil, entre jovens de 12 a 18 anos (BARREYRO, 2010, p. 176). Em 1997, segundo Barreyro (2010), houve foco desse programa nos municípios que apresentavam taxa de analfabetismo superior a 55%, localizados nas regiões norte e nordeste. O programa gradativamente foi sendo ampliado para as demais regiões.

O Alfabetização Solidária era mantido e financiado por meio de parcerias entre o governo, empresas e municípios. As empresas custeavam metade dos gastos por aluno e a outra metade era advinda dos recursos públicos. Além disso, segundo Barreyro (ibid. p. 177), havia outras parcerias:

(...) com *universidades*, que executavam as ações de alfabetização por meio de coordenadores e alfabetizadores que elas selecionavam e capacitavam; com os *municípios*, que eram responsáveis por questões operacionais (salas de aula, merenda, convocatórias). Os alfabetizadores eram pessoas do próprio município ou estudantes das universidades que recebiam um curso de capacitação. As aulas estavam organizadas em módulos de seis meses de duração cada um, e

---

<sup>19</sup>Entendemos que a autora Barreyro (2010, p. 177) satiriza o termo utilizado pelo governo e coordenação da Comunidade Solidária, uma vez que, o que havia de inovador era a crescente desresponsabilização do Estado frente os serviços públicos.

os alunos e alfabetizadores apenas podiam participar de um módulo (BARREYRO, 2010, p.177).

Frente ao exposto, o programa de Alfabetização Solidária representou mais uma ação do bloco no poder em se isentar de estabelecer políticas sociais sólidas, principalmente educacionais para a EJA. São evidentes, nesse contexto, as ações políticas em confluência com os ideais neoliberais, consolidados no governo de FHC por meio da contrarreforma do Estado.

Diante das características desse programa observamos novamente a preocupação em apenas diminuir os índices de analfabetismo no Brasil frente às organizações internacionais, mas ignorando a questão da qualidade. Todavia, de acordo com as autoras David e Furlanette (2007)

A erradicação do analfabetismo só acontecerá, garantindo, na prática uma educação básica de qualidade, para todos os cidadãos. A continuidade desse modelo excludente de escola será, com certeza, a garantia de alunos para os cursos de alfabetização de adultos. O analfabetismo não é um problema em si, mas a expressão concreta de uma situação de distribuição injusta dos bens, inclusive culturais (DAVID & FURLANETTE, 2007).

A partir dessa política compensatória, focalizada e assistencialista de educação para trabalhadores, deparamo-nos com a problemática da qualidade e, além disso, observamos o cerceamento do direito à educação pública para todos, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nessa manobra de reduzir os gastos da União com a educação de jovens e adultos, a modalidade passou a ser de responsabilidade quase total da filantropia, do voluntariado, da “solidariedade” dos indivíduos e da terceirização. Mediante a isso, a educação de jovens e adultos foi permeada pelo discurso da assistência, “identificando-se os analfabetos como pobres, coitados, vítimas, e não de acordo com suas potencialidades como sujeitos” (BARREYRO, 2010, p. 186).

Embora o programa tenha atendido cerca de 5.100.000 de alunos (ibid, p.187), esse número não significou avanço para o ensino para a EJA. Ao treinar leigos para alfabetizar em seis meses, o programa argumentava que não era necessário um docente com formação especializada para o público da EJA, proporcionando, assim, descaso com o magistério e ensino de pouca qualidade regido pelo princípio do baixo custo por meio do voluntariado e assistencialismo. Esse tipo de política resultou no escamoteamento do direito de uma educação de qualidade para os indivíduos que não

tiveram acesso a escola na idade própria. Sobre esse processo de exclusão, Haddad e Di Pierro (2000) argumentam que

a estruturação tardia do sistema público de ensino brasileiro, suas mazelas e os equívocos das políticas educacionais não parecem suficientes, porém, para esclarecer as causas da persistência de elevados índices de analfabetismo absoluto e funcional e de uma média de anos de estudos inferior àquela de países latino-americanos com níveis equivalentes de desenvolvimento econômico. Essa descontinuidade entre as dimensões econômica e cultural da modernização torna-se compreensível quando percebemos a estreita associação entre a incidência da pobreza e as restrições ao acesso à educação (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 126).

Para compreendermos os reflexos da exclusão do FUNDEF e de tais programas para a EJA em um universo e amostra mais específicos, recorreremos à Evangelista (2013), a qual aborda sobre “A EJA no contexto da política de Fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora”. Ao analisar os dados, a autora verifica que durante o FUNDEF, a modalidade da EJA sofreu descaracterização das matrículas, uma vez que, excluída do fundo contábil, foram computadas como matrículas do Ensino Fundamental regular a fim de ser contemplada com os recursos. Já com o FUNDEB, o aumento do número de matrículas foi resultante da inclusão das matrículas da modalidade ao fundo. Entretanto, em meio à disputa pelo “cobertor curto”, concordamos com Evangelista em questionar se de fato a EJA se beneficiou dos recursos recebidos do FUNDEF como o Ensino Fundamental regular. Nesse sentido a autora destaca que

quando o aluno opta por essa modalidade de ensino, deveria se beneficiar dos mesmos recursos que as demais. Afinal, os professores, infraestrutura escolar e os materiais pedagógicos deveriam ser os mesmos que atendem ao Ensino Fundamental regular (EVANGELISTA, 2013, p. 96).

Ainda nesse mesmo contexto, Haddad e Di Pierro afirmam que

(...) o veto presidencial à contagem das matrículas no Ensino Fundamental de jovens e adultos para efeito dos cálculos do FUNDEF representou a transferência aos estados e municípios da responsabilidade de responder à crescente pressão de demanda, sem que lhes fossem oferecidas as condições de atendê-la de maneira satisfatória. Esse é um dos motivos pelos quais estados e municípios têm procurado alternativas de redução dos custos para satisfação da demanda por educação de adultos, seja mediante o incentivo a iniciativas de organizações da sociedade civil, seja recorrendo aos meios de ensino à distância, mesmo quando essas alternativas

metodológicas não produzem os resultados esperados nos níveis de aprendizagem, permanência, progressão e conclusão de estudos (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 128).

Dessa forma, concordamos com Davies (2008) ao salientar que as políticas de FUNDEF ou de FUNDEB (como veremos mais adiante) não significaram, de fato, o aumento de investimentos na educação pública a fim de ofertar ensino de qualidade. Mediante o contexto político e econômico que se instaurou no fim da década de 1980 e na década de 1990, pudemos perceber que as políticas sociais sofreram forte cerceamento. Por meio da política de fundos para a educação houve apenas a distribuição dos poucos insumos destinados ao setor. A esse respeito, Nicholas Davies aponta que

(...) Inspirado na orientação dos organismos internacionais de priorização do Ensino Fundamental, o FUNDEF, apesar de prometer desenvolver o Ensino Fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do FUNDEF com base no número de matrículas do EFR das redes de ensino estadual e municipais.

O princípio básico do FUNDEF foi disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no Ensino Fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo que possibilitasse o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, conquanto previsto na lei 9.424 e também na lei 9.394 (DAVIES, 2008, p. 25-26).

Ao nos depararmos com tais configurações do FUNDEF e as críticas por parte de Nicholas Davies, salientamos que os percalços encontrados nas políticas de fundo não se limitaram a isso. As transferências da União a título de complementação eram de valor irrisório caso os estados e municípios não conseguissem alcançar o valor mínimo para educação, pois o governo federal não cumpriu com o parágrafo 1º, artigo 6º, da lei 9.424 (FUNDEF) o qual estabeleceu os critérios de cálculo de valor mínimo para a complementação. O referido parágrafo da lei do FUNDEF afirma que o valor da complementação “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”. Apesar de constar na legislação, a própria força política



que criou o FUNDEF descumpriu o estabelecido, prejudicando ainda mais o financiamento da educação e, conseqüentemente, sua qualidade.

Outra crítica que Davies (2013, p. 212) faz às políticas de fundo é que houve a redistribuição da miséria, ao passo que, ao se financiar mediante o número de matrículas, os municípios menores, com menor número de matrículas, passaram a receber menos recursos do que contribuía para o fundo. Por outro lado, os municípios mais pobres e com número elevado de matrículas se beneficiaram ao receberem mais recursos do que possuíam para a educação. O FUNDEF não representou ganhos para o financiamento e a qualidade da educação pública. No caso da educação de jovens e adultos, houve a desconsideração do cômputo das matrículas, o que levou à rede municipal a improvisar para não deixar de atender à modalidade. Mesmo em meio aos percalços de seu financiamento, a EJA manteve-se devido aos grandes índices de analfabetismo.

Assim, mediante às análises empreendidas, verificamos que tem sido hercúleo o trabalho para que a Educação de Jovens e Adultos seja reconhecida como um direito dos sujeitos e não apenas como dever do Estado com caráter compensatório. Contudo, mesmo em meio à ausência de financiamento próprio para a EJA, dependente de manobras dos municípios a fim de custeá-la e sofrendo pelos poucos investimentos em indicadores de qualidade em todos os seus aspectos, educadores e a sociedade civil preocupados com a questão do analfabetismo no Brasil e com a qualidade do ensino ofertado, organizaram-se com o intuito de discutir questões sobre a escolarização de jovens, adultos e idosos trabalhadores. E, ao se organizarem superaram, em muito, as políticas educacionais do período de governo de Fernando Henrique Cardoso, de caráter neoliberal, que visava o corte de gastos com serviços públicos e a ampliação de iniciativas privadas para tais demandas.

Em continuação ao estudo acerca das concepções de qualidade nas políticas públicas para a EJA, no capítulo que se segue nossa discussão será baseada na forma que os educadores e a sociedade civil se articularam a fim de promoverem discussões, trocas de experiências exitosas sobre a modalidade. Também destacaremos definições para a escolarização de pessoas jovens, adultas e idosas trabalhadoras e, como tais proposições se depararam com a problemática do financiamento da educação pública.

## **CAPÍTULO 2 - O APROFUNDAMENTO DA PERSPECTIVA DA QUALIDADE TOTAL: A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS EMBATES DO SÉCULO XXI**

No presente capítulo, abordaremos a concepção de qualidade que é apresentada a partir do Parecer 11/2000, das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. São proposições advindas da articulação das classes trabalhadoras através dos Fóruns de EJA a fim de que resultassem em melhorias no ensino ofertado aos educandos da modalidade, portanto, busca-se ressaltar os desafios da implementação.

A partir da transição do bloco no poder no governo de FHC para o governo Lula da Silva, novas orientações marcaram a concepção de qualidade da educação. Ressaltamos no período a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Por meio da criação do fundo, além da Educação Infantil, Ensino Fundamental regular e Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos é contemplada com os recursos específicos para a modalidade. Frente a isso, analisaremos se a inclusão no FUNDEB significou mais recursos para fomentar a qualidade do ensino para a EJA.

Além do exposto, também abordaremos sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e acerca do Plano Nacional de Educação (2001-2011) e a partir da perspectiva de totalidade, analisaremos as políticas dos planos voltadas para a EJA a fim de verificar as concepções de ensino para a oferta de uma educação de mais alto nível para os educandos da modalidade.

## **2.1 – Qualidade do ensino na EJA: do Parecer 11/2000 ao primeiro mandato do bloco no poder de Lula da Silva (2003-2006)**

Na década de 90 observamos a desresponsabilização do bloco de poder no governo de FHC ao negar uma política nacional de EJA, principalmente devido à indefinição do financiamento da modalidade, evidenciando a concepção de qualidade total. Destacamos que a concepção de qualidade expressa nas ações desenvolvidas pelo governo para a EJA, a partir dos anos 1990, reflete o contexto de reorganização do capital, e que com isso, as reformas educacionais que se seguiram, principalmente para a modalidade, partiram dos ajustes estruturais da contrarreforma do Estado. Esses ajustes influenciaram na educação atribuindo a qualidade do ensino ofertado à possibilidade do crescimento econômico, inserção do Brasil no capitalismo mundializado de forma mais competitiva.

Sob a lógica do neoliberalismo e da qualidade total empreendida pelos ajustes que alcançaram a educação, através da Emenda Constitucional 14/96, o artigo 208 da Constituição Federal foi modificado. Houve a supressão da obrigatoriedade do Estado no atendimento da população jovem e adulta, garantindo apenas sua gratuidade. Em consonância a essa perspectiva, como foi possível observar, as matrículas da EJA não foram contabilizadas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (FUNDEF). Com os limites da qualidade evidenciados pelo financiamento da modalidade, as ações do bloco de poder de FHC pautaram-se em políticas de caráter focalizado e compensatório, atreladas a programas. Esses programas eram mantidos através de parcerias com empresas, sindicatos, universidades etc.

Contudo, com a falta de uma política articuladora das ações da Educação de Jovens e Adultos, segundo Soares (2004, p. 26), emergiram, nos municípios, parcerias com setores da sociedade civil. Essas parcerias resultaram em encontros iniciados na década de 1990. Soares (ibid, p. 27) apresenta o exemplo do estado de Alagoas, que possuía o Coletivo de Educação Popular e os encontros que o grupo promovia tomaram proporções maiores e ampliaram o movimento em torno da EJA, culminando no Fórum Estadual de EJA. O autor também menciona o exemplo do Distrito Federal, Pernambuco e Rio de Janeiro, o qual foi o primeiro estado a criar um Fórum de Educação de Jovens e Adultos. De acordo com Soares,

assistimos nos últimos anos ao surgimento dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos no Brasil, que tem sido um espaço de encontros permanentes, de ações em parcerias, entre diversos segmentos envolvidos com a educação dos jovens e adultos. Nesses encontros se dá troca de experiências entre as inúmeras iniciativas desenvolvidas na EJA. Como os encontros são permanentes, estabelecem-se diálogos frequentes entre instituições que, de alguma forma, desenvolvem a EJA (SOARES, 2004, p. 26).

Os Fóruns de EJA tinham por objetivo a interlocução e a formação de uma representatividade da modalidade frente aos organismos governamentais para que pudessem intervir nas políticas educacionais para a EJA. Em resumo, “(...) os Fóruns se caracterizavam como um movimento que articula as instituições envolvidas com a EJA, socializa as iniciativas existentes e intervém na elaboração de políticas de ações voltadas para jovens e adultos” (SOARES, 2004, p. 26). No ano de 1996, os Fóruns de EJA foram incentivados pelo MEC e pela Unesco a participarem da V Conferência Internacional de Educação de Adultos, que seria realizada em Hamburgo, Alemanha, em 1997. De acordo com Gadotti (2000),

aUnesco destacou a diversidade e as minorias – por exemplo, o analfabetismo da mulher. Uma categoria nova aparece no discurso pedagógico: a equidade. Até 90, falava-se muito na igualdade de oportunidades. A partir daí, passa-se a trabalhar com a categoria de equidade. O contrário de igualdade é desigualdade e de equidade é iniquidade (...). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realçou a ideia de que a melhoria dos índices de educação acabaria produzindo melhor crescimento econômico. O Banco Mundial esteve mais preocupado com o gerenciamento dos recursos, batendo na tecla de que há recursos para a educação, mas são mal aproveitados (GADOTTI, 2000, p. 28-29).

Para a ocasião, foi criada pelo MEC a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos que buscou articular a mobilização dos Fóruns. Após a V Confinteia, em 1998, foi organizado, em Curitiba, um encontro patrocinado pela Unesco a fim de socializar o que havia sido discutido na Confinteia. A partir desse encontro, instituíram-se Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (Enejas), que contribuíram para a articulação dos Fóruns de EJA já existentes e incentivaram a criação de novos. Soares (2004) apresenta um panorama geral dos Fóruns. O autor descreve que como não havia financiamento para os encontros dos Fóruns, contava-se com a colaboração e a participação de ONGs, movimentos sociais, sindicatos, Sistema “S” (Sesi, Senai, Senac, Sebrae, Sesc, Senat), educadores, estudantes e universidades. Os

Fóruns mantinham encontros permanentes e, com isso, possibilitavam maior interação e trocas acerca da EJA entre os participantes. Os temas debatidos nos Fóruns diziam respeito à “Política e direito à educação”, “Histórico e diretrizes”, “Sujeitos e educação inclusiva” e “Escola e a formação de educadores”. Nesses encontros discutia-se uma concepção de educação como direito, considerando-a uma dívida social contraída pelo Estado com os trabalhadores (as) brasileiros (as). Além disso, salientava-se que a educação deveria contribuir para socialização dos bens culturais. Dessa maneira, tal concepção de educação confrontava-se com os ideais do neoliberalismo presentes no governo de FHC.

Frente ao exposto, observamos que apesar da negação de políticas para a modalidade de EJA, os grupos e as instituições interessadas em superar o analfabetismo no Brasil articularam-se. Por meio dos Fóruns e Encontros Nacionais, reforçavam a ideia de que o analfabetismo é uma dívida social, exigindo a inserção dos (as) educandos (as) pouco ou não escolarizados (as) na sociedade letrada.

Nesse mesmo contexto, para que houvesse melhorias na qualidade do ensino ofertado na rede pública, em 1998, a Câmara de Educação Básica (CEB) aprovou o Parecer CEB 4 (29/01/1998) referente às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e o Parecer CEB 15 (01/06/1998), que diz respeito às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Esses pareceres motivaram também a formulação de Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos, haja vista que a partir da LDB 9.394/1996 passou a ser uma modalidade da educação básica.

No contexto de discussão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, em 1999, houve participação dos Fóruns de EJA por meio de audiências públicas do Conselho Nacional de Educação (CNE), com o objetivo de discutir e elaborar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA. Em alguns casos, houve discussão para Diretrizes de âmbito estaduais e também municipais. O CNE aceitou a proposta e, em setembro de 1999, indicou o relator Carlos Roberto Jamil Cury para fazer um estudo mais completo e de forma interativa com os interessados. Dessa forma, os diversos atores envolvidos com os Fóruns puderam participar do processo de elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais que constam no Parecer 11/2000, no segundo governo de FHC, em que foram incorporadas várias contribuições geradas nos debates. O documento refere-se especificadamente aos processos de escolarização:

(...) este parecer se dirige aos sistemas de ensino e seus respectivos estabelecimentos que venham a se ocupar da educação de jovens e

adultos sob a forma presencial e semipresencial de cursos e tenham como objetivo o fornecimento de certificados de conclusão de etapas da educação básica (Parecer CEB 11/2000, p. 4).

De acordo com Soares (2002, p. 12), o parecer é um documento importante para compreender os aspectos da escolarização de jovens e adultos. É um texto extenso e denso, composto por dez itens que sintetizam a educação de jovens e adultos nos últimos tempos. Os tópicos apresentados no parecer são: I- Introdução; II - Fundamentos e funções da EJA; III - Bases Legais das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos; IV - Educação de Jovens e Adultos – hoje; V - Bases históricas da Educação de Jovens e Adultos no Brasil; VI - Iniciativas públicas e privadas; VII - Alguns indicadores estatísticos da situação da EJA; VIII - Formação docente para a educação de jovens e adultos; IX - As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação de Jovens e Adultos e, como último tópico, X - O direito à educação.

A partir do Parecer 11/2000, destacamos que foi defendida uma nova concepção de Educação de Jovens e Adultos. De acordo com as Diretrizes estabelecidas, a EJA é uma dívida social, ou seja, os jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados de nossa sociedade tiveram negado o direito à educação. Além disso, o parecer critica a visão preconceituosa do analfabeto, como alguém sem cultura, “predestinado” às tarefas e funções “desqualificadas”. No entanto, numa sociedade grafocêntrica, valorizar e reconhecer as expressões da cultura oral é insuficiente, considerando que o acesso à leitura e a escrita é indispensável para o exercício de uma cidadania plena.

Trata-se de uma dívida histórico-social que foi gerada pelas posições das elites brasileira nas relações de poder, que sempre atribuiu um caráter subalterno à educação dos segmentos populares (negros escravizados, índios, migrantes). Esses grupos foram impedidos de exercer a cidadania e os seus descendentes ainda hoje sofrem as consequências desta realidade histórica. As estatísticas oficiais<sup>20</sup> provam isto, registrando que o maior número de analfabetos são pessoas com mais idade, de regiões mais pobres, interioranas e provenientes de grupos afro-brasileiros. Portanto, reparar essa realidade é um dos objetivos da educação de jovens e adultos.

---

<sup>20</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) relativos ao ano de 1996, apresentados no Parecer 11/2000, p.5.

Por meio desses dados, nota-se que os educandos da EJA são indivíduos com características diferentes dos estudantes do ensino regular. De acordo com o Parecer 11/2000 (p. 33-34),

são jovens e adultos, muitos deles trabalhadores, maduros, com larga experiência profissional ou com expectativa de (re) inserção no mercado de trabalho e com um olhar diferenciado sobre as coisas da existência, que não tiveram diante de si a exceção posta pelo art. 24, II, c.<sup>21</sup> Para eles, foi a ausência de uma escola ou a evasão da mesma que os dirigiu para um retorno nem sempre tardio à busca do direito ao saber.

Frente a essas características dos educandos da EJA, apresenta-se uma nova necessidade a fim de atendê-los qualitativamente: a formação de professores especialistas no ensino de pessoas jovens, adultas e idosas. Acerca da formação docente, o Parecer 11/2000 apresenta-se em consonância com o Art. 61 da LDB, o qual estabelece que

A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos:

- I - a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;
- II - aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

Ainda de acordo com o parecer, o professor da EJA deve adaptar-se, tendo como base o diálogo com o educando a fim de que as especificidades do público atendido sejam respeitadas e jamais ignoradas.

No caso, trata-se de uma formação em vista de uma relação pedagógica com sujeitos, trabalhadores ou não, com marcadas experiências vitais que não podem ser ignoradas. E esta adequação tem como finalidade, dado o acesso à EJA, a *permanência na escola* via ensino com conteúdos trabalhados de modo diferenciado com métodos e tempos intencionados ao perfil deste estudante (Parecer 11/2000, p. 58).

---

<sup>21</sup> Também o Parecer aborda sobre “jovens provindos de estratos privilegiados e que, mesmo tendo condições financeiras, não lograram sucesso nos estudos, em geral por razões de caráter sociocultural.” (p.33-34). Contudo, cabe ressaltar que essa demanda é pequena, haja vista que as classes mais abastadas possuem melhores condições de permanência bem como acesso aos bens culturais.

Mediante a essas especificidades do público da modalidade e dos docentes que nela atuam, percebe-se então que um novo Currículo deverá ser pensado de acordo com tais especificidades. A esse respeito, a EJA segue as mesmas diretrizes do Ensino Fundamental e ensino médio. Entretanto, conforme exposto pelo relator Carlos Roberto Jamil Cury, sendo a EJA uma modalidade da educação básica, significa que possui características próprias, principalmente ao verificarmos o público a que se destina – pessoas não crianças. Sendo assim, é necessário pensar as diretrizes curriculares do Ensino Fundamental e médio a partir da dinâmica sociocultural das fases da vida. Logo, a proposta é de uma base nacional comum, acrescida de conteúdos específicos que deverão ser provenientes dos interesses do público atendido. Há, inclusive, a indicação da necessidade de uma organização flexível dos horários para atender às necessidades dos educandos trabalhadores.

A partir do Parecer, a EJA passou a apresentar *função reparadora*, que significa a entrada no circuito dos direitos civis pela restauração de um direito negado e, mais do que isso, o reconhecimento da igualdade de todos perante a lei. Logo, não se deve confundir reparação com suprimento, compensação de escolaridade perdida. A educação é um direito e não um benefício concedido. A igualdade perante a lei, ponto de chegada da função reparadora, torna-se um ponto de partida para a igualdade de direitos. A *função equalizadora* refere-se à reentrada no sistema educacional daqueles que tiveram uma interrupção forçada de seu processo de educação.

A reentrada no sistema educacional significa uma reparação, visto que oferece a chance aos que foram anteriormente desfavorecidos de restabelecerem sua trajetória escolar e, assim, terem igualdade para adquirir oportunidades de “*novas inserções no mundo do trabalho, na vida social, nos espaços da estética e na abertura dos canais de participação*”<sup>22</sup> pois, segundo o Parecer, a educação é cada vez mais indispensável para o exercício da cidadania na sociedade contemporânea de muitas inovações e mudanças no processo produtivo.

O acesso ao conhecimento sempre teve um papel significativo na estratificação social, ainda mais hoje quando novas exigências intelectuais, básicas e aplicadas, vão se tornando exigências até mesmo para a vida cotidiana (Parecer 11/2000, p.9).

---

<sup>22</sup> Parecer 11/2000, p.9



Dessa forma, a educação de jovens e adultos representa uma promessa de atualização de conhecimentos para todos, por toda vida. Essa é a função permanente da EJA, chamada de *função qualificadora*, que tem por base o caráter incluso do ser humano, seu poder de se qualificar e requalificar e descobrir novas áreas de atuação pessoal.

No ensino pautado no Parecer, construído por organismos da sociedade civil, é latente uma educação que se preocupa com um ensino qualitativo ao explicitar, por exemplo, a importância da formação docente para a modalidade, didática e métodos de acordo com o público da EJA e o acesso e a permanência do educando na escola. Ao analisarmos as diretrizes para a educação de adultos notamos uma qualidade socialmente referenciada, diferente da proposta neoliberal para a educação, ao passo que

não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação (...) (SILVA, 2009, p. 225).

Para além dessa perspectiva, no Parecer busca-se enfatizar que os indivíduos da modalidade são vítimas do sistema, excluídos da escola devido à posição social e à falta de políticas públicas que os amparem. Por meio do Parecer percebemos, também, o estabelecimento de diretrizes para a função do Estado, ou seja, apresentar o respaldo necessário financeiro suficiente para que de fato o público da EJA tenha o direito à educação, que contemple tanto os fatores que dizem respeito ao espaço escolar bem como políticas sociais que viabilizarão a permanência dos educandos.

Apesar dos avanços, o Parecer 11/2000 recebeu algumas críticas. Segundo Fávero (2011),

esse parecer colocou a discussão da EJA no Brasil em excelente patamar teórico, embora não incorpore as discussões sobre formação profissional e a Resolução CNE/ CNE nº 1/ 2000, dele decorrente, mantenha a EJA referida ao ensino regular e ainda reforce a ideia de cursos e exames supletivos. Por sua vez, como foi dito anteriormente, na realidade brasileira ainda estamos presos à função reparadora (...) (FÁVERO, 2011, p.33).

Além de Fávero (2011), Miguel Arroyo também critica o fato da educação dos trabalhadores basear-se somente nos aspectos de escolarização da modalidade, ignorando as experiências dos processos não - formais da educação de adultos. A esse respeito, Arroyo aponta que

(...) parece-nos que as análises e propostas que vêm sendo feitas dentro e fora da gestão do público se restringem a garantir o ensino, a escola, o domínio dos instrumentos básicos que ela transmite, o que é visto como expressão da garantia do direito das classes trabalhadoras à educação. (...) Mais ainda, enquanto hoje se defende dentro do Estado o direito à educação escolar como garantia do direito do cidadão, se reprime o povo comum, especialmente os trabalhadores, quando tentam exercer esse direito, conseqüentemente se reprime o processo de educação para a cidadania que é inerente à luta e ao exercício da própria cidadania. É a estratégia da burguesia para seus trabalhadores: expandir a escolarização, reprimir a educação (ARROYO, 2012, p. 107).

Nessa perspectiva, que coaduna com a concepção de qualidade dos organismos internacionais e dos governos alinhados a eles, persistiu a visão da escolarização de adultos a fim de atender ao novo perfil do trabalhador para atuar nos postos de trabalho mediante as exigências da atual sociabilidade capitalista. Nesses moldes, há ênfase na certificação, na formação aligeirada, restrita ao treinamento visando maior produtividade do trabalhador. Por meio dessas características, essa formação ainda possibilita o conformismo para a coesão social à medida que não fomenta criticidade nos educandos. Sob essa perspectiva, a educação contribuiu para que o país fosse inserido no contexto capitalista de forma mais competitiva, refletindo exigências do modelo de produção, contribuindo para a aquisição de competências e habilidades a fim de maximizar a eficiência e tornar os indivíduos mais produtivos (SAVIANI, 2013, p. 438).

Além disso, na correlação de forças existentes na sociedade, a educação de adultos deparou-se novamente com o cerceamento de políticas de financiamento, coibindo as melhorias para a modalidade estabelecidas no Parecer 11/2000, haja vista que para alcançar as propostas das diretrizes seria necessário maior investimento na modalidade. Logo, continuou a política de governo baseada na ampliação do atendimento com base em menores recursos, prejudicando a qualidade do ensino, principalmente ao contar com a universalização dos direitos sociais.

Um exemplo de cerceamento de recursos está no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001)<sup>23</sup>. No segundo governo FHC, em 2001, foi retomada a proposta da redação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) sob a liderança do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Foram organizados inúmeros encontros e seminários sobre o tema em diversas regiões do país com participação de educadores, estudantes, sindicatos, preocupados com a educação (BOLLMANN, 2010, p. 665). Entretanto, esse PNE começou a ser elaborado em 1996, no I Congresso Nacional de Educação (Coned), no mesmo ano de aprovação da LDB 9.394/1996. Como a LDB, desde sua elaboração até sua aprovação, o PNE também sofreu um processo lento e de muitas disputas, que explicitaram a reação conservadora contra a mobilização popular.

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p. 111-112), os planos nacionais de educação visam organizar estratégias para que as leis de educação sejam cumpridas. Todavia, no contexto da presidência de FHC - que seguia as orientações dos organismos internacionais - o PNE que foi proposto pela sociedade brasileira encontrou diversos percalços. A proposta do PNE da sociedade brasileira, dos defensores da escola pública se deparou com o projeto de PNE governamental, o qual

(...) foi orientado pelo centralismo de decisões, da formulação e da gestão da política educacional, principalmente na esfera federal. Pauta-se pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à “solidariedade” das comunidades onde se situam as escolas e os problemas. O que resultou em parâmetros privatistas para o funcionamento dos sistemas de ensino (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003, p.112-113).

Ao contrário do PNE do governo, o projeto da sociedade brasileira, democrático - popular, defendia a ampliação e o fortalecimento da escola pública estatal, e para tanto, significava investir inicialmente 4% do Produto Interno Bruto (PIB) e ao final de dez anos do plano, 10% do PIB. No entanto, mesmo sendo aprovada a versão governamental do plano, houve um total de nove vetos presidenciais referentes ao

---

<sup>23</sup> A formulação de Plano Nacional de Educação atende a Constituição, em seu artigo 214, a qual especifica a criação de um plano, plurianual, a ser transformado em lei, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988). Também, a LDB (lei nº 9.394/96), em seu art.87, determina que a União encaminhe “ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes” (BRASIL, 1996).

repassa de recursos para melhorias na educação. Frigotto e Ciavatta (2003, p. 113) destacam que

o presidente FHC “veta o que faria do PNE um plano” e comunica os vetos ao Parlamento (Mensagem nº 9 de 9/1/2001) informando que “*quem orientou a imposição dos vetos ao PNE foi a área econômica do governo, através dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda*”.

O resultado disso foi um PNE desvinculado dos interesses dos defensores da educação pública de qualidade e ainda mutilado em seu financiamento por meio dos vetos presidenciais. Diante disso, a concepção de qualidade total é reforçada na área educacional sob a lógica de ampliar os serviços com poucos recursos.

Em 2002, um ano após a implementação do PNE, ocorreram eleições presidenciais no Brasil. Na ocasião, a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva – representante da aliança de oposição<sup>24</sup> ao bloco no poder e próxima do campo popular – disputou o segundo turno das eleições com a candidatura do bloco no poder<sup>25</sup>, José Serra. Foi uma intensa disputa entre forças políticas. Sobre a campanha eleitoral, Costa (2012, p. 62) afirma que o Partido dos Trabalhadores

(...)altera sua posição política em busca da vitória e não mais em busca de uma consolidação da organização de classe. Essa mudança de vertente criou uma situação conflituosa, cedendo lugares a novas práticas eleitoreiras e legitimadoras de uma eficiência na busca de votos. Para isso, buscou-se auxílio de especialistas em marketing e outras técnicas que elevaram o custo financeiro e político para a campanha. Nesse contexto, surgiram coligações partidárias que agrupavam diferentes vertentes políticas, como por exemplo, José Alencar, um legítimo representante da burguesia industrial, como vice-candidato à Presidência juntamente com Lula.

Não obstante, tais coligações e o novo perfil político adotado pelo PT ainda não havia convencido a burguesia nacional e entidades do grande capital internacional. Para tanto, a fim de alcançar a vitória e ter o apoio da burguesia amenizando a desconfiança do empresariado, a direção da candidatura de oposição formulou, a partir do encontro no Novotel, em São Paulo, a “Carta ao Povo Brasileiro”<sup>26</sup>, contribuindo para a vitória do candidato. A partir desse feito, o governo Luís Inácio Lula da Silva assegurou aos

<sup>24</sup> Partido dos Trabalhadores (PT).

<sup>25</sup> Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

<sup>26</sup> Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml).

grandes empresários, às grandes potências capitalistas e às instituições do capital financeiro (FMI, BIRD, BID e OMC), por meio da “*Carta ao Povo Brasileiro*”, a continuidade dos acordos estabelecidos no governo FHC. Para colocar em prática o que havia sido acordado, Lula nomeou para ministro da Fazenda, do Banco Central e de outros ministérios altos executivos do sistema financeiro o que, segundo Oliveira (2006, p. 30) demonstrou a opção política do presidente e de membros de seu partido.

A partir disso, o candidato que representava a oposição passou a representar os processos de financeirização do capitalismo no Brasil, dando continuidade às reformas promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Além do exposto, no governo Lula, o partido de oposição (PT) se tornou o partido da ordem, e devido ao carisma e a sua história no movimento operário, levou à cooptação dos movimentos de esquerda. Segundo Oliveira (ibid., p. 29 - 30),

há, aqui, um efeito interessante: o carisma do presidente tem atuado como um poderoso anestésico sobre as demandas populares que crescem sob o governo FHC, e opera uma espécie de sequestro da sociedade organizada; é próprio do carisma sobrepor-se a quaisquer outras determinações da divisão da sociedade, e ele anula, sobretudo, a divisão de classes. O carisma é da ordem do mito e este é o avesso da política. A transferência do PT para o interior do governo imediatamente provoca a paralisia dos movimentos sociais. Aqui, em termos gramscianos, o amplo “movimento” da conquista do governo anula as “posições” anteriores, pois o partido da oposição transformase no partido da ordem. A perplexidade dos adversários e dos aliados, e principalmente dos próprios petistas de esquerda, é total.

Assim, embora de origem política das classes populares, Lula reafirmou o compromisso do Brasil com o grande capital. Em seu governo, investiu na agroexportação e na exportação de produtos pouco industrializados (minérios, por exemplo). Para que as exportações brasileiras atraíssem as moedas fortes, o presidente manteve uma política de arrocho do salário mínimo com o intuito de reduzir os custos com as exportações, tornando o Brasil mais competitivo no mercado internacional. Ademais, Em seu governo, o presidente Lula manteve as privatizações nas áreas de telefonia, rodovias, bancos, ferrovias e em serviços como a educação e a saúde. Além disso, segundo o autor Boito Jr. (2006, p. 242), o presidente garantiu a “suplementação de dinheiro público para os empreendimentos que não atingirem a lucratividade esperada (...)”.

Em meio a esse tipo de política governamental, os setores sociais também foram atingidos. Para Boito Júnior (2006 p. 258 - 259), embora Lula praticasse um discurso que cooptava as massas, na realidade ele arquitetava maior visibilidade às políticas compensatórias, ostentando a mensagem de que é “obra pessoal do Presidente da República”. Face ao exposto,

tal qual FHC, Lula despreza o emprego, o salário, a moradia, a educação e a saúde, que deveriam ser as áreas prioritárias de uma política social progressista, para se concentrar no paliativo da assistência social insuficiente e incerta. Pesquisa recente demonstrou que o Governo Lula reduziu, nos seus dois anos de mandato, em 1,31% a verba destinada às áreas sociais comparativamente ao último biênio do mandato de FHC. Pelos dados obtidos pela pesquisa, também é possível observar que o perfil desse gasto sob o Governo Lula alterou-se um pouco. As despesas nas áreas dos direitos e serviços sociais básicos (saúde, moradia, saneamento e educação) sofreram redução significativa, enquanto que aquelas como assistência social cresceram um pouco, isto é, cresceram as despesas destinadas aos trabalhadores desorganizados e que podem mais facilmente aparecer como dádiva pessoal do presidente (BOITO JR., 2006, p. 259).

Tendo em vista essas características do governo Lula, no início de seu primeiro mandato, em 2003, foi criado o Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Esse programa foi formulado pelo Ministério da Educação e coordenado pela Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA). Entretanto, Alvarenga (2010, p. 183) afirma que o programa foi oficializado somente em julho de 2004, pela Lei 10.880.

O PBA tinha como objetivo alfabetizar 20 milhões de pessoas com mais de 15 anos de idade. Para alfabetizar a demanda existente em 2003, o programa deveria atender três milhões, em 2004 seis milhões, em 2005 seis milhões e em 2006 cinco milhões, ou seja, o problema do analfabetismo no Brasil deveria ser resolvido no período de quatro anos do mandato do presidente Lula. Para sua execução, o PBA teria o apoio dos estados, municípios, universidades e organizações sem fins lucrativos. Todavia, mais uma vez a educação de jovens e adultos se depara com incertezas sobre seu financiamento, mesmo sendo para a execução do PBA.

Sob a liderança do ministro da Educação, Cristovão Buarque, notou-se uma grande demanda por acesso à educação para aqueles que tiveram o direito negado no ensino regular. Para que de fato o Programa Brasil Alfabetizado alcançasse seu objetivo, foi transferida para a sociedade uma questão ética, a qual os cidadãos alfabetizados

deveriam alfabetizar os cidadãos não alfabetizados, ao passo que “alfabetizar 20 milhões é uma questão de honra para todos os brasileiros” (apud ALVARENGA, 2010, p. 184).

Não poderíamos esperar resultados diferentes a respeito da fase de implementação do PBA. No fim do primeiro ano de sua execução, em 2003, muitas críticas foram feitas ao programa principalmente porque não era possível acompanhar sua performance e tão pouco avaliar os resultados. Em 2004, Tarso Genro assume o Ministério da Educação substituindo Cristovão Buarque. Todavia, ao ocupar a presidência do PT, em 2005, Genro tem como sucessor - no Ministério da Educação - Fernando Haddad, o qual reorganiza o PBA.

Nessa *fase de aperfeiçoamento* (apud ALVARENGA, p. 186), por meio do Decreto n. 6.093, de 24 de Abril de 2007, o programa passa a receber apoio da União a fim de universalizar a alfabetização de adultos. Esse apoio por parte do governo diz respeito à complementação aos municípios e às entidades públicas e privadas que aderissem ao PBA. Contudo, para receberem os recursos financeiros ou de apoio técnico, os que aderissem ao programa deveriam formular um Plano Plurianual de Alfabetização.

A apresentação desse plano é o requisito necessário para o credenciamento das instituições ao programa junto ao Ministério da Educação, por meio da Secad, cuja transferência financeira dos recursos encontra-se sob a responsabilidade e controle do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a partir de uma relação verticalizada entre os entes federados e demais entidades aderentes ao PBA (ALVARENGA, 2010, p. 186).

Nas fases que se seguiram ao PBA, houve a formulação de uma avaliação a fim de medir a eficácia e a eficiência do programa. Essas avaliações foram coordenadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) envolvendo várias instituições, tais como: a Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências e Estatísticas; o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita; o Instituto Paulo Montenegro e a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. A avaliação dos educandos do programa buscava refletir qualidade, eficácia e eficiência nos resultados a partir dos menores custos possíveis.

A política de avaliação do período pautava-se no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). O ENCCEJA teve início em 2002 e obteve a adesão de 16 estados. Seus principais objetivos baseavam-

sem cercear a emissão de diplomas por cursinhos fraudulentos por aqueles que não pertenciam ao sistema educacional e, também, pretendia-se criar um padrão nacional de qualidade, primeiro através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e também por meio do ENCCEJA (CATELLI JR., GISI & SERRAO, 2013).

Apesar da intenção de que o ENCCEJA se tornasse um indicador da qualidade do ensino da EJA por meio da aquisição de competências, o exame sofreu várias críticas por se pautar apenas na certificação dos educandos da EJA, direcionando a modalidade ao ensino do setor privado ao invés de uma política educacional que a contemplasse de fato. Além do exposto, o ENCCEJA ignorava as especificidades culturais, econômicas e sociais de cada estado. De acordo com Zanetti,

a criação do ENCCEJA se deu em um contexto de centralização da definição de políticas educacionais e de descentralização de sua execução. Além disso, a gestão do ministro Paulo Renato Souza concebia a Educação de Jovens e Adultos como correção de fluxo, aligeiramento da escolarização, possibilidade de redução de investimentos (“gastos”) com a educação e como uma das formas de melhoria de dados estatísticos. Assim, a aplicação do ENCCEJA, no caso específico e tão somente na Educação de Jovens e Adultos, ultrapassa o caráter estabelecido em lei de assegurar um processo nacional de avaliação da educação básica e superior para fins de melhoria de sua qualidade e da definição de prioridades e assume, através da União, um caráter centralizador, definindo os critérios avaliativos, independente das diferenças locais, regionais e de matriz curricular, e também substitutivo aos exames ofertados pelos Estados e Municípios. (ZANETTI apud CATELLI JR., GISI & SERRAO, 2013, p. 725).

Frente ao exposto, notamos que a política em que se baseou o Programa Brasil Alfabetizado (2003-2006) reflete as características, os fundamentos que abordamos anteriormente sobre o governo Lula. Embora o governo tenha recolocado a EJA na agenda política, o que realmente aconteceu foi o repasse de obrigações como o financiamento. Além disso, ainda houve reforço de uma perspectiva de educação como escolarização a fim de atender às demandas do modelo de produção, o qual exige que os trabalhadores tenham uma formação mínima para atuar no mercado de trabalho, ou seja, que reflitam empregabilidade. Ademais, ao tentar uma política de avaliação, o programa reforçou o caráter supletivo da EJA ao emitir certificados despreocupados com a qualidade do ensino oferecida aos educandos. Dessa forma, notamos que a educação nesses moldes busca reduzir o ensino à aquisição de competências que pouco auxiliarão



na formação crítica dos educandos, a fim de orientar a organização da classe trabalhadora com vistas à uma sociedade justa e igualitária.

No tópico seguinte continuaremos a explorar a relação da qualidade do ensino da Educação de Jovens e Adultos frente ao seu financiamento, visto que, é no segundo mandato do presidente Lula que ocorre a promulgação da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB, em que há inclusão das matrículas da EJA.

## **2.2 – O FUNDEB, o PDE e a qualidade do ensino na Educação de Jovens e Adultos**

Ao final do primeiro mandato do bloco no poder do governo Lula da Silva, em 2006, a principal fonte de financiamento da educação – FUNDEF – expirou. O fundo contábil esteve em vigência por um período de oito anos, de janeiro de 1998 até dezembro de 2006. Entretanto, segundo Evangelista (2013, p. 70), durante os anos de execução do FUNDEF várias Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) a respeito do financiamento da educação tramitaram no Congresso Nacional, principalmente devido às críticas ao fundo em vigor. Entre tais propostas estava a PEC 415/2005, a qual dizia respeito ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

De acordo com Evangelista (ibid), a PEC do Executivo que propunha o FUNDEB “fazia referência ao FUNDEF como sendo uma política positiva, apesar de segmentada e incompleta”. Frente a isso, alvitavam um fundo contábil que contemplasse todas as modalidades e etapas da educação básica, universalizando o atendimento. Para solucionar as debilidades que havia no FUNDEF e substituí-lo devido sua expiração, em 28 de Dezembro de 2006, foi editada a Medida Provisória 339 a fim de que o FUNDEB entrasse em vigor. Todavia, isso ocorreu a partir da Emenda Constitucional nº 53, que originou a Lei nº 11.944 de 20 de junho de 2007, a qual regulamentou o FUNDEB. Assim, com previsão de 14 anos de duração, o FUNDEB apresentou algumas melhorias em relação ao FUNDEF e passou a computar as matrículas da Educação Infantil, do Ensino Médio e também da modalidade de

Educação de Jovens e Adultos. Para financiar as novas matrículas houve inclusão de porcentagens de alguns impostos, os quais são: IPVA, ITR e ITCMD<sup>27</sup>.

OFUNDEF apresentava 15% do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Participação dos Estados, do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI – exp.) e a Lei Complementar 87/1996. A partir do FUNDEB, passaram a fazer parte do financiamento da educação porcentagens do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) e do Imposto sobre Transmissão causa *mortis* e doação de qualquer bem ou direito (ITCMD). Além dos impostos mencionados, o fundo também conta com a complementação da União que, apesar do aumento dos novos recursos, foram cedidos gradualmente até atingirem o percentual de 20%. Ademais, esses recursos foram definidos com pesos diferenciados para cada etapa da educação básica, bem como para suas modalidades.

Embora o FUNDEB tenha abarcado todas as etapas e modalidades da educação básica e tenha contado com novos impostos em sua composição, segundo Davies (2008),

a principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária desses governos na educação básica, o que significa que, quando não houver complementação federal, uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção (...) (DAVIES, 2008, p. 37-38).

Nesta perspectiva, outro ponto a ser questionado nas configurações do FUNDEB é se os recursos repassados aos municípios e estados são suficientes para se pensar em melhorias na qualidade da educação, visto que, assim como o FUNDEF, o novo fundo contabiliza por matrículas e, com isso, há o nivelamento dos gastos com a educação. Assim, se anteriormente para determinado governo era possível gastar mais com cada matrícula, a partir do FUNDEB e de sua redistribuição, há nivelamento de gastos. Segundo Davies (*ibid*), tal configuração beneficia os governos que possuem menor receita financeira, pois receberão complementação da União elevando os recursos para o

---

<sup>27</sup> Fonte: Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 11.494/2007.

ensino. Todavia, para governos que podem investir mais devido a sua receita háo enfrentamento de dificuldades para melhorias na educação.

Além do exposto, outro percalço que observamos no FUNDEB diz respeito ao pagamento dos salários aos professores, principalmente quando se trata do piso salarial pois, com 60% dos recursos do fundo, subtraídos ainda pelo INSS, não são suficientes para se ter professores dedicados a um único cargo. Há também, no novo fundo, um padrão de qualidade vago ao estabelecer um custo mínimo por aluno da educação básica, pois ignora as especificidades pedagógicas de cada etapa e modalidades prejudicando, assim, a qualidade. Davies (ibid, p. 45) aponta que

(...) Não é um critério pedagógico, mas sim contábil, como mostra o parágrafo 1º do artigo 4: o valor mínimo será determinado “contabilmente em função da complementação da União”. Em contrapartida, o artigo 10, ao estabelecer que as matrículas terão pesos diferentes de acordo com as etapas (a LDB usa sobretudo a expressão “níveis”, não “etapas”), modalidades e tipos de estabelecimento, sugere a idéia de custos diferenciados e, portanto, um certo padrão de qualidade que foge à lógica estritamente contábil. Porém, a lógica contábil volta a predominar, no parágrafo 2º desse mesmo artigo 10, quando estipula, com base em critérios que desconhecemos, que tais pesos variarão de 0,7 (EJA) a 1,30 (ensino médio em tempo integral) (DAVIES, 2008, p.45).

No governo Lula da Silva, o poder Executivo fez pouco para a educação pública se considerarmos que é o partido das massas. Em seu segundo mandato, Lula reafirmou a visão neoliberal para a educação, ao universalizar a escolarização e descomprometê-la com o seu caráter social. Além disso, devido aos pífios insumos, a educação de pessoas jovens e adultas mesmo sendo contemplada com os recursos do fundo possui o menor peso entre as etapas e modalidades, não sendo possível colocar em prática as diretrizes curriculares estabelecidas através do Parecer 11/2000. Enquanto isso

a oferta reduzida e a precária qualidade da educação de jovens e adultos no Brasil podem ser explicadas, em grande medida, pelo fato de que em nenhum momento da história da educação brasileira a modalidade recebeu aporte financeiro significativo, embora em alguns períodos as políticas para o setor tenham se beneficiado de recursos vinculados ou fonte própria de financiamento (DI PIERRO, VÓVIO & ANDRADE apud EVANGELISTA, 2013, p. 46).

Todavia, apesar dos recursos limitados, na próxima tabela, utilizada por Evangelista (2013, p.45), observamos uma pequena variação nos índices de

analfabetismo e escolarização da população com 15 anos ou mais, no período de 2001 a 2008.

**“Tabela 01 - Brasil: analfabetismo e escolarização da população com 15 anos ou mais (2001 – 2008) ”**

Indicador/Ano	2001	2005	2006	2007	2008
Taxa de analfabetismo %	12,4	11,1	10,4	10,1	10,0
Número de analfabetos	15.072.313	14.979.160	14.391.064	14.135.122	14.247.495
Inscritos em programas de alfabetização	930 mil	1,8 milhão	1,6 milhão	1,3 milhão	1,4 milhão

(DI PIERRO apud EVANGELISTA, 2013, p. 45)

Além disso, a partir dos dados observados notamos o aumento do número de pessoas inscritas em programas de alfabetização no ano de 2008, após a implementação do FUNDEB. Tal fato também coaduna com a criação e execução do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>28</sup>, criado em 2007, no segundo mandato do bloco no poder do governo Lula da Silva. Com o intuito de elevar a qualidade do ensino e ter uma perspectiva sistêmica da educação, o PDE foi aceito pela opinião pública e principalmente pelo empresariado.

De acordo com Solano,

segundo o MEC, o PDE se apresenta como um plano executivo, visto que incorporou várias ações que já estavam sendo desenvolvidas e também se encontram em aberto, em fluxo contínuo, pois novas ações podem ser acrescentadas. O governo tem colocado o PDE como a salvação da educação, quem aderir às diretrizes propostas conseguirá melhorar a qualidade da educação. Porém, a melhoria da educação não se restringe à adesão ao PDE, pois existe uma série de fatores que perpassam e interferem neste processo (...) (SOLANO, 2011, p. 51).

<sup>28</sup> O PDE também foi criado paralelamente ao PNE/2001-2010, entretanto, não considerou as metas nele estabelecidas.

Destacamos desse “grande guarda-chuva”<sup>29</sup> algumas ações: “Transporte Escolar”; “Luz para Todos”; “Saúde nas Escolas”; “Guia das Tecnologias Educacionais”; “Educacenso”; “Mais Educação”; “Coleção Educadores”; “Inclusão Digital”; e como ações mais recentes apresentou: “Conteúdos Educacionais”; “Livro do Analfabetismo”; “PDE Escola”; “Provinha Brasil”; “Programa Dinheiro Direto nas Escolas”; “Gosto de Ler”; “Biblioteca na Escola” que distribui livros didáticos para o ensino médio, educação infantil e EJA (através do Programa Brasil Alfabetizado - PBA, criado em 2003), entre outras ações que são referentes à Educação Superior. A respeito do PDE, Dermeval Saviani (2009) destaca que

(...) a composição global do PDE agregou, já na origem, outras 29 ações que, no processo de execução do Plano, foram ampliando-se de tal modo que, em março de 2009, o site do MEC estampa, no âmbito do PDE, 41 ações. Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC (SAVIANI, 2009, p. 5).

Além do programa do Livro Didático (PLDEJA) em que a EJA foi contemplada, o PDE propõe encerrar a distinção entre a alfabetização e a EJA, medida essa que vai de encontro a uma pauta histórica dos Fóruns de EJA do Brasil. Também visa extinguir o afastamento entre o ensino médio e a formação profissional. Segundo Fávero

dessa proposta decorre o incentivo ao encaminhamento dos adolescentes, jovens e adultos recém-alfabetizados às classes do Ensino Fundamental, principalmente nas regiões nas quais o índice de analfabetismo é mais agudo, e as Agendas Territoriais de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos. Incorpora também dois programas que já estavam em execução: o PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária e o PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (...)(FÁVERO, 2011, p. 33).

Embora tenha ignorado as metas já formuladas no PNE, o PDE apresentou uma peculiaridade em suas ações, a qualidade da educação básica. De acordo com Saviani (2009, p.31-34) a própria identidade do PDE está associada ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que surgiu na tentativa de agir sobre a

---

<sup>29</sup> SAVIANI, 2009, p.5.

qualidade do ensino da educação básica mediante o desempenho insuficiente dos alunos nos indicadores nacionais e internacionais. No caso da Educação de Jovens e Adultos, a avaliação pautou-se no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

Todavia, o interesse em melhorias na qualidade da educação passou pelo crivo do empresariado apoiado pelo governo Lula da Silva. No referido contexto, houve a criação do PDE e concomitantemente a ele houve a promulgação do Decreto nº 6.094 sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Segundo Martins (2009b), o TPE foi criado em 2005 por um conjunto de empresários que se comprometeram com a educação devido à baixa qualidade do ensino. A baixa qualidade, expressa através das médias alcançadas nas avaliações em larga escala, comprometia tanto a competição do país frente ao grande capital, bem como a coesão social. Frente a esses percalços, os empresários ressaltaram que as políticas de governo para a educação não eram suficientes para promover tal qualidade e propuseram um Plano pautado em cinco principais metas:

1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola;
2. Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
3. Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano;
4. Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído;
5. Investimento em Educação ampliado e bem gerido (TPE, 2012).

Ao permitir que os setores privados interferissem na educação, percebemos que as políticas educacionais do bloco no poder do governo Lula continuam com a noção de que a educação deve ser responsabilidade de todos, eximindo-se do que está exposto na CF de 1988, isto é, de que a educação é um dever do Estado. Trata-se da implementação do que Giddens (2001) denominou de “sociedade civil ativa”<sup>30</sup>. Essa desresponsabilização do Estado com a educação foi reforçada pelo governo ao aceitar as metas do TPE. Com isso, há concordância com os preceitos neoliberais, de nova sociabilidade, de trabalhadores de um novo tipo à medida que os setores privados influenciam na proposição da educação.

Além do exposto, em suas proposições, os grandes empresários organizadores do Plano Metas Compromisso Todos pela Educação defendiam objetivos para

---

<sup>30</sup> O Neoliberalismo da Terceira Via parte do princípio de que para superar as lacunas das políticas sociais os indivíduos devem ser ativos, participativos e solidários, a fim de que os problemas sejam amenizados. Trata-se da face humanizada do capitalismo.

melhoria da qualidade do ensino muito aquém do que os educadores propuseram através do PNE, por exemplo. Martins (2009b, p. 26) ressalta a discrepância entre a proposição da porcentagem do PIB para a educação do PNE aprovado por FHC e a porcentagem estipulada pelo TPE. O PNE, se não fosse pelos vetos presidenciais feitos pelo governo FHC e mantidos pelo governo Lula da Silva, permitiria o investimento de 7% em um prazo de 10 anos, aumentando 0,5% nos quatro primeiros anos e 0,6% no quinto ano. Já no que foi proposto pelo TPE, o investimento do PIB deveria alcançar, em 2021, a porcentagem de 5%. Por meio disso, constatamos mais do mesmo para a educação a partir da lógica mercadológica, a qual exige eficiência na utilização dos recursos disponíveis, mesmo que sejam valores irrisórios se considerarmos o total de matrículas da educação básica.

Por meio de propostas educacionais como a do Compromisso Todos pela Educação, concordamos com Rodrigues (2013, p.9) ao afirmar que

(...) o impacto das políticas educacionais tem proporcionado uma adequação da escola pública às exigências dos organismos internacionais, principais agentes das orientações do capital. Nesse sentido, a formulação, a implementação e as consequências das políticas educacionais, que se instauram nas diversas dimensões da escola, se manifestam tendo como referência três eixos centrais: a consolidação da lógica empresarial nos procedimentos de gestão; o aprofundamento dos mecanismos de controle institucional via avaliação e a desvalorização e intensificação do trabalho docente com interferência significativa sobre a autonomia dos profissionais da educação (RODRIGUES, 2013, p.9).

Ao refletirmos sobre a concepção de qualidade proposta no início do século XXI mediante as políticas de financiamento, percebemos não haver formulação que impacte de maneira relevante para a educação básica, pública, bem como para as modalidades de ensino (como a EJA). Entretanto, não podemos negar que melhorias pontuais foram alcançadas através do FUNDEB, do PNE e do PDE, principalmente para a EJA, porém, continuamos com a problemática dos recursos financeiros. Nas atuais configurações tem-se a formulação de políticas focalizadas e de caráter compensatório, condizentes com a pedagogia mercadológica em que se faz mais com menos e que insiste na distinção, ressaltando que educação de qualidade ainda é para poucos.

Prosseguindo com essa pesquisa acerca da concepção de qualidade no âmbito educacional, no próximo capítulo analisaremos como as configurações do Neoliberalismo da Terceira Via expressam qualidade na educação. Para tanto, de forma

mais aprofundada, abordaremos o exemplo do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) a fim de subsidiar nossa discussão, principalmente, no que diz respeito à Educação de Jovens e Adultos.



### **CAPÍTULO 3 - QUALIDADE DE ENSINO NA EJA NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO DA TERCEIRA VIA**

Neste capítulo faremos uma análise acerca da concepção de qualidade de ensino e sua repercussão na Educação de Jovens e Adultos a partir dos pressupostos do Neoliberalismo da Terceira Via que se consolidou no bloco do poder no governo Lula da Silva. Os pressupostos em questão partiram da intenção de preservar a sociabilidade capitalista bem como os processos de acumulação e crescimento econômico reverberando em processos ideológicos e políticos que visam à coesão social a fim de amenizar as lutas de classe e reforçar o projeto de dominação burguesa.

Frente a isso, abordaremos os fundamentos do Neoliberalismo da Terceira Via considerando os conceitos de *Sociedade civil ativa*, o *Novo Estado democrático* e o *Novo individualismo* recorrendo ao principal intelectual do Neoliberalismo da Terceira Via, Antony Giddens (2000 e 2001). Sob uma perspectiva crítica aos pressupostos da política em questão e suas influências na educação de jovens, adultos e idosos, utilizamos autores como Martins (2009), Frigotto (1989, 2010), Saul (2003), entre outros.

Neste processo, a qualidade de ensino de jovens e adultos é perpassada com as exigências do setor produtivo e emerge a necessidade da adaptação da força de trabalho. Assim, com a finalidade de desenvolvermos o diagnóstico, inferirmos a concepção e as proposições de qualidade na escolarização de jovens, adultos e idosos expressa pela política educacional, nossa análise partirá de três pressupostos: *aquisição de competências; potencial de empregabilidade e ação empreendedora*.

A título de exemplificação de política educacional nos moldes da qualidade de ensino do Neoliberalismo da Terceira Via, faremos análise do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA – destacando suas características, proposições e objetivos. Por meio dessa análise, destacaremos os pressupostos: aquisição de competências; potencial de empregabilidade e ação empreendedora e suas influências na proposição de qualidade no ENCCEJA para os jovens e adultos.

### **3.1. – Fundamentos do Neoliberalismo da Terceira Via e educação de qualidade: repercussões na escolarização de jovens e adultos**

Conforme abordamos no capítulo anterior, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação consolidou não apenas a mobilização empresarial mas, sobretudo, sua concepção de qualidade de ensino. Isso porque estabeleceu o comprometimento com a superação de problemas históricos da educação escolar brasileira, como o analfabetismo e a repetência, a partir de referenciais sustentados nos pressupostos de aquisição de competências, de potencial de empregabilidade e de ação empreendedora, orientando as perspectivas de formação para o trabalho simples.

Nesse contexto, como aponta os autores Rodrigues, Solano, Ambrósio, Silva & Oliveira (2015, p.114), o processo de escolarização de trabalhadores jovens e adultos pautou-se nas demandas, exigências e perspectivas do setor produtivo em torno do conhecimento científico-tecnológico. As necessidades de adaptação da força de trabalho na dinâmica produtivista, competitiva e hierárquica da divisão internacional do trabalho fizeram com que as frações da burguesia brasileira intensificassem suas proposições e ações, considerando a qualidade de ensino como estratégia central de articulação dos processos de escolarização de trabalhadores jovens e adultos com a formação profissional.

As proposições e ações empresariais em torno da concepção de qualidade de ensino inseriram-se no contexto de hegemonia do que autores como Martins (2009a) denominam como Neoliberalismo da Terceira Via. Nesse sentido, a preservação da sociabilidade capitalista buscou potencializar o crescimento econômico por meio de processos ideológicos e políticos que enfatizassem a justiça social como forma de amortecer os conflitos sociais, amenizar as lutas de classe e reforçar o projeto de dominação burguesa. Para o Neoliberalismo da Terceira Via, articular crescimento econômico com justiça social a partir desses eixos se configuraria como a:

(...) melhor maneira de reformar o sistema, principalmente, no que diz respeito à sociabilidade, ou seja, reduzir os antagonismos em simples diferenças, minimizando-os como específicos a grupos de indivíduos para, com isso, assegurar um equilíbrio social mais estável e duradouro da ordem do capital (MARTINS, 2009a, p. 67).

Sob a perspectiva do Neoliberalismo da Terceira Via, o Estado brasileiro passa a considerar a qualidade de ensino na EJA, reforçando a perspectiva privatista que requer elevação da escolaridade com vistas a instrumentalizar a formação profissional. Significa dizer que os processos de escolarização de trabalhadores jovens e adultos restringem-se a certificação das habilidades técnico-operativas e dos valores ético-políticos que legitimam sua inserção ocupacional no mercado de trabalho. Vale destacar que a elevação da escolaridade referenciada na instrumentalização da formação para o trabalho simples rejeita as reivindicações populares na direção da efetiva apropriação do conhecimento historicamente acumulado e socialmente produzido pela humanidade de acordo com os interesses, expectativas e projetos da classe trabalhadora (RODRIGUES, SOLANO, AMBRÓSIO, SILVA & OLIVEIRA, 2015, p.113-114).

De acordo com Martins (2009a), três fundamentos do Neoliberalismo da Terceira Via permitiram uma compreensão do predomínio da concepção empresarial de qualidade de ensino: a- *Novo Estado democrático*; b- *Sociedade civil ativa*; e c- *Novo individualismo*. Como intelectual orgânico do Neoliberalismo da Terceira Via, Anthony Giddens (2000, p.41) afirma que a globalização diz respeito não somente a interdependência econômica, mas também às conexões e transformações do “tempo e espaço em nossas vidas” como, por exemplo, as decisões pessoais que “são com frequência globais em suas implicações” (ibid., p.41). Além disso, o autor destaca que a globalização influencia o tipo de governo que um Estado pode ter, pois afasta-se do Estado subjacente a administração keynesiana. No processo de globalização, as fronteiras são ainda mais imprecisas, de modo que as políticas de privatização e liberalização são os pilares para a intensificação do comércio mundial e para o intercâmbio econômico. O governo tende a ser descentralizado, pois passa a dividir a capacidade administrativa com agências que não fazem parte de nenhum governo, ou que tenham caráter transnacional (ibid., p.40-43).

Na proposta do Neoliberalismo da Terceira Via, o *Novo Estado democrático* se constitui pelas novas configurações alavancadas pela globalização, impingindo suas ações em parceria com a sociedade civil no intuito de fomentar “a renovação e o desenvolvimento da comunidade”, como uma nova “economia mista”(GIDDENS, 2000 p. 109). Essa economia consiste em uma “(...) sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (Ibid., p. 109). O Estado estimula flexibilidade e fortalecimento do mercado ao

mesmo tempo em que se volta para as questões sociais por meio de parcerias entre a esfera pública e privada, criando a “nova economia mista”(Ibid., p. 109).

Ademais, no *Novo Estado democrático*, prega-se a “democratização da democracia” (GIDDENS, 2000, p.82), a qual diz respeito a uma meta a ser alcançada para que haja renovação das instituições democráticas juntamente com novas maneiras de participação, tendo como foco proporcionar o estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil. Para tanto, Giddens(2000) ressalta que é necessário a descentralização, em que há delegação de poder tanto de cima para baixo, como também de baixo para cima, reafirmando um Estado sujeito à vontade da sociedade civil. Indica-se a necessidade da reforma constitucional com maior transparência e abertura, tratando-se de uma melhoria na política da aparelhagem estatal, compreendendo reforma política e constitucional resultando em maior eficiência administrativa, transparência das ações do Estado, refletindo produtividade e qualidade de acordo com as exigências do mercado. Busca-se eficiência administrativa ao estabelecer parcerias com o empresariado resultando em obter mais de menos pela eficiência (qualidade total).

Nesse sentido, o autor de “A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia” considera, ainda, que o Estado deve propiciar, através dos “experimentos da democracia”(GIDDENS, 2000, p. 109), meios para diálogo com a sociedade civil, compartilhando decisões por meio de instâncias colegiadas de nível federal ou local, fóruns, colóquios etc. promovidos pelo governo. Além disso, Giddens (2000) salienta que o Estado deve ter capacidade de administrar riscos juntamente com governos, especialistas e pessoas legais. Por fim, o autor enfatiza que a aparelhagem estatal deve protagonizar a transferência de poder por meio de redefinições das suas relações com as questões econômicas e sociais através da “economia mista” (Ibid., p. 109).

Através dessas características, o *Novo Estado democrático* da terceira via busca, por meio de sua estreita relação com a sociedade civil<sup>31</sup>, promover estabilidade macroeconômica e desenvolver políticas de bem estar através de parcerias. Para tanto, o Estado, para prover sua estabilidade, procura ser mais competitivo internacionalmente e atender aos anseios do empresariado em troca de parcerias, além disso, busca capacitar

---

<sup>31</sup> Entende-se por sociedade civil todos os setores sociais e econômicos em parceria com o Estado, inclusive e principalmente, o empresariado.

os indivíduos para o trabalho, qualificando-os por meio da educação profissional para atenderem às demandas da produção. Observa-se que, nessa perspectiva, o *Novo Estado democrático* focaliza suas políticas educacionais em cursos aligeirados de formação profissional que são destinados à educação de adultos por se consistir no grupo majoritário da força de trabalho. Nesse caso, a qualidade de ensino da educação dos trabalhadores tem sido perpassada pela necessidade de uma capacitação mínima. De acordo com Frigotto (2010, p. 82), com a modernização constante dos processos de produção, a qualificação mínima dos indivíduos torna-se foco para o empresariado, visto que,

ao mesmo tempo que se exige uma elevada qualificação e capacidade de abstração para o grupo de trabalhadores estáveis (mas não de todo) cuja exigência é cada vez mais de supervisionar o sistema de máquinas informatizadas (inteligentes!) e a capacidade de resolver, rapidamente, problemas, para a grande massa de temporários, trabalhadores “precarizados” ou, simplesmente, para o excedente de mão de obra, a questão da qualificação e, no nosso caso de escolarização, não se coloca como problema para o mercado (FRIGOTTO, 2010, p. 82).

Diante do exposto, a qualidade do ensino ofertado por meio das políticas do *Novo Estado democrático* da terceira via fundamentou-se nos preceitos empresariais-mercantis. Além de restringir a instrumentalização da formação, essa política opera com a focalização da demanda, minimizando as necessidades de investimentos, sobretudo, para os trabalhadores jovens e adultos pouco ou não escolarizados. É preciso demarcar que a classe trabalhadora almeja bem mais que capacitação técnica, mas também uma formação que prepare o educando como cidadão para participar ativa e criticamente na construção da sociedade, considerando não apenas a técnica de produção, mas também as relações políticas e de classe (FRIGOTTO, 1989, p. 211).

Nesse Estado gerenciador, há um preceito base: a promoção da *Sociedade civil ativa*. Para Saul (2003, p. 51),

a noção de sociedade civil aparece associada à ideia de comunidade, que, por sua vez, também aparece diluída em “grupos” não especificados, nos quais seria gerado o “sentimento comunitário”. Também o conceito de sociedade civil, neste contexto, parece confundir-se com a ideia de ordem civil (...) (SAUL, 2003, p. 51).

Além do “sentimento comunitário” - que, segundo Giddens (2000, p. 90) trata-se da *Sociedade civil ativa* organizada em pequenos grupos de pessoas que compartilham de situações parecidas – surgem indícios de uma vida cívica, associada ao “espaço de encontro com o outro e de realização do “eu” no sentido da promoção da coesão social” (MARTINS, 2009a, p. 72). Dessa forma, através das associações voluntárias (sindicatos, empresas, ONGs, etc.) que se configuram como o “*welfare* positivo”, notamos o aumento das políticas focalizadas vinculadas ao setor privado, revelando que quando o Estado se abstém de interferir com políticas sociais “(...) o contrato entre o indivíduo e o governo se transforma, uma vez que a autonomia e o desenvolvimento da pessoa – o modo de expandir a responsabilidade individual – torna-se o foco primordial” (GIDDENS, 2000, p. 138-139).

Ao analisarmos as características do Neoliberalismo da Terceira Via, consideramos que o Estado, ao contrário do *welfare state*, passa a ter uma administração gerencial, compartilhada com o terceiro setor, ou *Sociedade civil ativa*. O Estado compartilha suas responsabilidades sobre as questões sociais com o setor privado, logo, com o mercado. Nesse caso, ao invés de propor e implementar políticas sociais, o Estado passa a gerenciar e regular, e tais políticas passam a ser responsabilidade das parcerias com o empresariado (sociedade civil ativa) diminuindo os gastos estatais com o bem-estar da população, incentivando a mercantilização dos bens sociais e ditando a concepção de qualidade. De acordo com Rodrigues (2006), a “intervenção estatal sempre foi utilizada como um recurso providencial para impulsionar a expansão dos interesses capitalistas e sua lógica de acumulação, concentração e centralização privadas(...)” (2006, p. 36). Por este motivo

em relação às políticas sociais, as parcerias teriam como prioridade o estabelecimento de uma relação diferenciada entre aparelho de Estado e sociedade civil para edificação da “sociedade do bem-estar”. Ao invés das políticas universais, a Terceira Via propõe que a “sociedade civil ativa”, na qual estaria incluindo as empresas, assuma responsabilidades para definição de uma rede de proteção social descentralizada e desvinculada do Estado (MARTINS, 2009a, p. 80).

Assim, com a ampla atuação da *Sociedade civil ativa*, observamos a capilaridade adquirida pela concepção empresarial de qualidade de ensino na EJA. Trata-se da imposição do conceito de qualidade total, deslocando a garantia do direito educacional para a perspectiva de serviços prestados visando o bem-estar da população. No que se

relaciona à concepção de qualidade total reitera-se a valorização do privatismo na EJA, não só em relação à instrumentalização da formação do trabalhador via elevação da escolaridade, mas especialmente pela dimensão político-ideológica, que reconhece a capacidade empresarial de obter resultados pela otimização de recursos. Pode-se assinalar que a difusão da concepção de qualidade total por meio da *Sociedade civil ativa* traduziu, na EJA, a oferta de um direito básico da cidadania, a escolarização, como uma questão de empresários, inclusive com a manutenção da transferência de recursos públicos.

Sobre essa perspectiva, os autores Haddad e Di Pierro (2000, p. 127) destacam que a Educação de Jovens e Adultos perde o caráter universal, reforçando seu tratamento como política compensatória por meio de parcerias com o setor privado. Ao mesmo tempo, a EJA passa a ser entendida como política de alívio à pobreza e sua qualidade cumpre com o objetivo de aceleração da aprendizagem, subordinando os processos de escolarização às expectativas de inserção sócio-laborativa do trabalhador. O problema é que a concepção de qualidade total esvai-se diante do prevaletimento do analfabetismo e da repetência como condições estruturantes da dualidade do sistema educacional brasileiro.

Além do *Novo Estado democrático* e da *Sociedade civil ativa*, o contexto da globalização expressa a emergência do *Novo individualismo*. Segundo Giddens (2000, p. 47) o *Novo individualismo* não diz respeito aos interesses pessoais de forma egoísta ameaçando a solidariedade social, mas se refere às iniciativas no sentido de despertar a responsabilidade, visando o equilíbrio entre o indivíduo e a sociedade a fim de alcançar coesão social, organicidade social e solidariedade social. Através de ações individuais, o sujeito contribui para o coletivo sem depender das ações do Estado. No caso, ocorrem transformações na vida pessoal, focando nas ações individuais, ignorando as lutas de classes no interior da sociedade.

Nessa perspectiva de iniciativa individual, há o lema “não há direitos sem responsabilidades” (ibid, p. 75). O sujeito é responsável pela busca de melhores condições de vida através de seus méritos e capacitação, visto que no Neoliberalismo da Terceira Via a intenção é de “criar uma geração nova de adultos com espírito empreendedor, iniciativa individual e com senso de responsabilidade social, isto é, um cidadão reflexivo” (MARTINS, 2009a, p. 88). Por meio dessa lógica, o programa do

Neoliberalismo da Terceira Via coaduna com o conceito de capital humano<sup>32</sup> que aprofundaremos posteriormente. A partir da lógica individualista e de meritocracia, os problemas sociais tornavam-se individuais, e para superá-los há ênfase na “solidariedade social” (GIDDENS, 2000, p.47). Nesse contexto, notamos que essa solidariedade diz respeito ao trabalho voluntário, objetivando a colaboração da sociedade civil ativa a fim de diminuir os elevados índices de desigualdade social, sem, contudo, extingui-la.

Frente ao exposto, a qualidade de ensino reveste-se de um fim social: contribuir para que jovens e adultos trabalhadores, pobres e em situação de vulnerabilidade possam atuar como cidadãos nos problemas vivenciados em seu ambiente. A EJA passa a se constituir em um lugar de aprendizagem para esses sujeitos exercerem a cidadania voltada para o bem-estar de sua comunidade, auxiliando na execução de tarefas, ofícios e projetos em favor de sua localidade. A escolarização torna-se uma estratégia de formação dos indivíduos para o exercício de ações que contribuem para o bem-estar, configurando-se na base de um movimento que articula desenvolvimento regional e nacional. Em outros termos, escolarizar trabalhadores jovens e adultos que tiveram historicamente negados seus direitos à educação permite a formação de um sujeito para a colaboração dialógica, para a resiliência psicofísica, para a produção de consensos que preservem as relações sociais capitalistas (RUMMERT, 2000, p.167).

A partir da perspectiva do *Novo individualismo*, pode-se caracterizar a qualidade de ensino na EJA como requisito para a escola se estabelecer como organização social capaz de adaptar, e adaptar-se, ao patamar científico e tecnológico da atual fase do capital. Cabe mencionar que essa adaptação tangencia o debate em torno de uma concepção crítica da EJA no que se refere à articulação do conhecimento à realidade de jovens e adultos pouco ou não escolarizados, ao passo que o debate e as ações em torno da qualidade de ensino pouco se referenciaram em reivindicações em torno da ampliação de recursos, da formação de professores, da proposta pedagógica expressa pela educação popular. Nesse sentido, mantiveram-se alinhadas a uma

---

<sup>32</sup> O conceito de capital humano foi criado por Theodoro Schultz (1962). Surgiu entre 1956 e 1957, no Centro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento. Schultz observou que “muitas pessoas nos Estados Unidos estavam investindo fortemente em si mesmas, que estes investimentos tinham significativa influência sobre o crescimento econômico, que o investimento básico em si mesmas era um ‘capital humano’ e que aquilo que constituía basicamente este capital era o investimento na educação” (FRIGOTTO, verbete).



pedagogia reducionista, paliativa e compensatória que historicamente prevaleceu na EJA.

A manutenção dessa proposta reforça a perspectiva do *Novo individualismo*, e especialmente em relação à juventude trabalhadora, pobre e em situação de vulnerabilidade social. Espera-se que

atuem pintando prédios públicos, construindo habitações precárias ou calçadas, ocupando-se como recreadores nas chamadas "comunidades carentes". Ou seja, a ação comunitária esperada situa-se no vácuo deixado pelo próprio poder público, limitada pela ordem social já estabelecida (...). Não é demais assinalar o fato de que, também para a "comunidade" em que será desenvolvida a ação, os resultados de caráter pontual não significarão alterações qualitativas e duradouras em suas precárias condições de vida (RUMMERT, 2007, p. 43).

Com o forte apelo ao empreendedorismo individual, o foco é direcionado para o desenvolvimento de capital humano e, nesse caso, a educação é o principal capital humano. De acordo com Frigotto (1989), a educação é concebida como “produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Neste sentido, é um investimento como qualquer um outro (1989, p. 40)”, assim, a educação escolar pode se limitar a atender às demandas econômicas e do atual processo de produção, ao passo que se tornou urgente a necessidade de qualificação profissional de pessoas adultas.

Diante da necessidade de força de trabalho qualificada e capacitada para atender às demandas da reestruturação produtiva a fim de maior lucratividade e competitividade no mercado, o empresariado busca qualificar os trabalhadores. Entretanto, para o empresariado, um ensino qualitativo para os trabalhadores deve ter um caráter “limitador, adaptador, e adestrador desta formação profissional (...) (FRIGOTTO, 1989, p.209)”, voltado também para a conformação ideológica e adestramento técnico a fim de que o educando -se ao processo de produção (ibid, p. 210).

Frente ao exposto, o empresariado busca formação com qualidade de ensino para os jovens e adultos trabalhadores com as seguintes perspectivas: *aquisição de competências, potencial de empregabilidade* e que tenham iniciativa no seu meio social por meio de *ação empreendedora*. Com a intenção de exprimir adaptabilidade para atender às exigências do processo de produção e das relações de trabalho da atualidade, sob a égide da qualidade total para o ensino de jovens e adultos, existe o apelo para a

*aquisição de competências* com o intuito do trabalhador atender às expectativas do mercado de trabalho.

A fim de que ocorra *aquisição de competências* na formação dos trabalhadores, há o processo de subordinação dos conteúdos da educação. No campo educacional, a qualidade do ensino relacionada à *aquisição de competências* teve início na década de 1960 através da matriz behaviorista<sup>33</sup> e pode ser entendida como a capacidade do indivíduo atingir objetivos específicos e de adaptar seu comportamento ao meio que se relaciona, adaptando-se, inclusive, às condições materiais. Em outras palavras, trata-se da pedagogia das competências que Saviani (2013, p. 437) descreve como “a outra face da “pedagogia aprender a aprender””. Essa pedagogia que prioriza a *aquisição de competências* tem como foco adestrar o comportamento dos indivíduos a fim de que sejam flexíveis, de forma que se ajustem às condições sociais resultantes da estrutura do sistema capitalista em que, para a grande maioria das pessoas, as necessidades básicas de sobrevivência são negadas.

Por meio das influências de organizações privadas sem fim lucrativo na educação, a qualidade do ensino ofertado aos jovens e adultos baseia-se na necessidade de o indivíduo ser mais eficiente, mais produtivo e autônomo para atender ao mundo do trabalho e ter uma atuação conveniente na sociedade, já que as políticas públicas são perpassadas pelo voluntariado a fim de aliviar a pobreza. Para tanto, o processo de escolarização da classe trabalhadora, principalmente a *aquisição de competências* dos jovens e adultos, é visto como um investimento em capital humano e capital social.

Assim, com base nos preceitos do capital humano defendido pela terceira via, a qualidade de ensino destinada à EJA tem se apresentado como uma formação aligeirada e descontextualizada das questões históricas que perpassam a vida dos educandos, pois sua qualidade possui caráter técnico, uma formação simples. Mediante a isso, a qualidade da educação deve estar voltada para atender às necessidades do trabalho, como uma formação restrita ao sistema de produção capitalista, aumentando a capacidade produtiva e a atuação dos indivíduos na resolução paliativa de problemas sociais de suas comunidades (RUMMERT & ALVES, 2010, p. 524-525). A esse respeito Anthony Giddens (2001) destaca que

a principal força no desenvolvimento de capital humano obviamente deve ser a educação. É o principal investimento público que pode estimular a eficiência econômica e a coesão cívica. A educação não é

---

<sup>33</sup> Essa teoria da psicologia diz respeito à análise de comportamento.

um insumo estático na economia do conhecimento, mas está sendo transformada por ela. Ela era vista tradicionalmente como uma preparação para a vida – uma atitude que persistiu embora se tornasse cada vez mais disponível. A educação escolar primária tornou-se mandatória para todos, seguida de um extenso período de educação secundária. A educação de nível superior se expandiu, arrebatando um número crescente de estudantes. Mas a ideia subjacente continua sendo a de adquirir as qualificações necessárias para ter um ponto de partida na vida adulta (GIDDENS, 2001, p. 78).

O capital humano ampara-se no modelo capitalista ao passo que permite ao capital regular e dominar os corpos, ressaltando o mercado como estruturador das relações sociais, políticas e econômicas, e produz comportamentos humanos na busca permanente da utilidade do serviço individual. Acredita-se que quanto mais se investe em capital humano, maior possibilidade de desenvolvimento de um Estado e maior a mobilidade social entre os sujeitos. Nesse caso, a qualidade de ensino converge com o que Saviani (2005, p.22) denominou de “concepção produtivista de educação” pois, ao invés de desenvolver as potencialidades dos indivíduos e propiciar o aprofundamento de suas faculdades espirituais, o capital humano salienta que os dispêndios da educação e a qualidade de ensino ofertada aos trabalhadores são desejáveis por motivos econômicos, um investimento ligado ao sistema de produção. Não obstante, mesmo inseridos e formados pelos cursos técnicos, ou pela EJA, não há emprego para todos devido às condições estruturais da sociedade, pois se trata de um dos efeitos da acumulação capitalista (exército de reserva) em que se convencionou culpabilizar a pouca ou insuficiente escolarização dos sujeitos.

Além do capital humano, a qualidade de ensino de adultos proposto pelo empresariado em parceria com o novo Estado democrático também é perpassada pelo investimento em capital social<sup>34</sup>, uma vez que ele fomenta o envolvimento dos indivíduos em ações nas organizações locais a fim de superar problemas na comunidade. Nesse caso, o ensino ofertado visa formar indivíduos com responsabilidade coletiva, fazendo-os acreditar que estão exercendo seu papel de cidadãos na luta contra as desigualdades existentes na sociedade. Todavia, esse tipo de qualidade de ensino contribui para a manutenção das relações capitalistas e com o desenvolvimento econômico.

---

<sup>34</sup> Definição a partir do verbete de NEVES, PRONKO & MENDONÇA. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/capcul.html>

Outro fator que predomina na qualidade de ensino ofertada aos jovens e adultos nos moldes do Neoliberalismo da Terceira Via diz respeito à aquisição de *potencial de empregabilidade*. Na atual relação entre ensino e o mundo do trabalho, a educação tende a ser a responsável pela formação dos indivíduos que irão atuar operando as tecnologias desse tempo no processo de produção. Nessa educação de caráter produtivista, qualidade de ensino significa propiciar o máximo de potencialidades dos educandos a fim de que se tornem empregáveis para competirem por um melhor posto de trabalho (GENTILI, 2005, p.51). Contudo, conforme mencionado anteriormente, é próprio da estrutura do capitalismo não haver postos de trabalhos para todos. Entretanto, mascara-se esse fato enfatizando que por meio da educação há a promessa de integração no mercado de trabalho, pregando a confiança de que é possível alcançar o pleno emprego. Entretanto, concordamos com Gentili (2005, p. 51) ao dizer que a educação

passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social etc.) para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho (GENTILI, 2005, p. 51).

É essa ênfase nas capacidades e competências que diz sobre a qualidade de ensino principalmente para os jovens e adultos. Na concepção de ensino dos neoliberais, os educandos devem adquirir habilidades e competências para se tornarem competitivos no mercado de trabalho, traduzindo-se em *potencial de empregabilidade*.

O foco em empregabilidade, sobretudo nas políticas educacionais, surgiu na década de 1990 na tentativa de amenizar os riscos de desemprego. Nessa concepção, Gentili (2005) destaca que a empregabilidade – atrelada também à teoria do capital humano – articulou três elementos que, do ponto de vista neoliberal, poderiam amenizar o desemprego: “redução dos encargos patronais, a flexibilização trabalhista e a formação profissional permanente (ibid., p. 52 – 53)”.

Nesse sentido, reiteramos que os elementos propostos pelo princípio da empregabilidade convergem para a concepção de qualidade total de ensino almejada pelo empresariado no Neoliberalismo da Terceira Via, visto que há foco na formação profissional para os trabalhadores. Esse tipo de formação para os jovens e adultos, os quais constituem a força de trabalho, tem sido pautada no desenvolvimento de

habilidades, criatividade para lidar com situações inesperadas, independência no seu setor de trabalho, capacidade comunicativa e cooperativa, aquisição de capacidade de pensamento teórico e abstrato e que sejam capazes de analisar e pensar de forma estratégica. Segundo Rummert (2000, p. 94), são o aperfeiçoamento profissional e as aprendizagens específicas que tornarão o trabalhador polivalente a fim de que seja adequado aos processos de reestruturação produtiva.

Contudo, a qualidade de ensino desse tipo de formação, defendida principalmente pelo empresariado, esquiva-se da concepção desejada pelos trabalhadores, uma vez que lutam por uma educação que os capacite para o trabalho, ensine o saber formal e científico e que também tenha, por meio de sua criticidade, a finalidade de levar à “mudança da condição humana do indivíduo que adquire o saber” (PINTO, 2005, p. 49). Sobre isso, o ensino de qualidade deve ser aquele que tenha o conhecimento e os saberes como elementos fundamentais para compreender a totalidade das condições objetivas e subjetivas, levando às transformações tanto no indivíduo como em seu meio social, rompendo com a qualidade de ensino restritiva ao mundo do trabalho (ibid. p. 42).

Assim, a qualidade de ensino que é ofertada à classe trabalhadora, aos jovens e adultos, é um campo de constantes embates, uma vez que a educação pode ser um instrumento para formar pessoas críticas, que confrontarão a perpetuação do sistema capitalista. Todavia, a partir da lógica educacional empreendida pelo Neoliberalismo da Terceira Via por meio das parcerias entre o novo *Estado democrático e a sociedade civil ativa*, emergiu a lógica de um Novo individualismo que culminou em uma perspectiva de qualidade de ensino para a EJA. A partir desse *Novo individualismo* a qualidade de ensino ofertada passou a ser pautada na *aquisição de competências e potencial de empregabilidade*. Além desses dois pressupostos que compõe a definição de qualidade de ensino do Neoliberalismo da Terceira Via, urge a necessidade do ensino atrelado à *ação empreendedora* dos sujeitos.

A qualidade de ensino pautada na *aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora* traduzem o tipo de indivíduo que o empresariado espera formar. Busca-se formar os trabalhadores com um conhecimento mínimo para o trabalho simples e através desse ensino limitado às técnicas, espera-se formar cidadãos que serão voluntários em ações pontuais na sociedade. Nesse caso, a *ação empreendedora* compõe as habilidades que se espera dos educandos da EJA e está presente nos programas de formação profissionalizante. Trata-se da capacidade de

autonomia, “de co-gerir o processo de produção, quanto gerir seu próprio tempo, tanto no ambiente de trabalho, quanto na sua vida particular (RUMMERT, 2000, p. 95)”.

A qualidade de ensino com base na *ação empreendedora* visa incitar a ação do sujeito de maneira autônoma e independente do Estado tendo em vista os problemas socioeconômicos. A educação oferecida busca formar esse cidadão de novo tipo que assumirá uma postura responsável e ativa diante das mazelas do capitalismo. Como apontam os autores Groppo e Martins (2008, p. 228), o indivíduo formado por essa perspectiva de ensino deverá articular os saberes que ele tem acesso para agir no seu cotidiano e na sua comunidade, devendo ainda estar sempre atualizando seus conhecimentos e valores a fim de se adaptar à realidade inconstante. Além disso, o educando formado com base nos preceitos da terceira via deve ser empreendedor tanto de si mesmo para adquirir *potencial de empregabilidade*, como um empreendedor social através de ações voluntárias (ibid., p.228).

O empreendedorismo social diz respeito às iniciativas individuais com base no capital social, o qual parte da mobilização das comunidades atingidas por dificuldades socioeconômicas para solucionar seus próprios problemas através da solidariedade. Acerca do capital social, Motta descreve como um “novo paradigma” que tem por objetivo

(...) superar a pobreza através da colaboração e da cooperação dos cidadãos no processo de alargamento do acesso dos mais pobres aos benefícios econômicos e bens socioemocionais já disponíveis na sociedade. Nesta perspectiva, o papel ‘ativo’ da sociedade civil, da comunidade e dos grupos é fundamental, pois a ampliação deste ‘recurso social’ (o ‘capital social’ ou confiança, cooperação, reciprocidade) requer mudanças culturais. Esse modelo idealizado de ‘sociedade solidária’ que evita o conflito, educa para a tolerância e para a confiança mútua, coloca Fukuyama (2005), exige certos “hábitos mentais” (FUKUYAMA, 2005 apud MOTTA, 2009, p. 561).

A qualidade de ensino para o público da EJA pautada na *ação empreendedora*, além de compreender as iniciativas do indivíduo no processo de produção, evidencia a formação de um cidadão ativo, que se envolve com os problemas da sua comunidade, sendo parte da *sociedade civil ativa*. Na dimensão da *Sociedade civil ativa* e do *Novo individualismo* requeridos pelas configurações do Neoliberalismo da Terceira Via, a qualidade do ensino para o público da EJA visa formar para uma nova subjetividade, na qual, os indivíduos são levados a agirem por meio da coletividade antes do Estado com a finalidade de solucionar problemas sociais. Diante dessa perspectiva, a qualidade do

ensino se constitui um formidável instrumento para a manutenção da hegemonia burguesa, visto que as relações sociais passam a convergir para minimizar as contradições capitalistas, mantendo a educação com qualidade nos moldes da qualidade total.

Subordinada à lógica de reorganização do capital por meio do Neoliberalismo da Terceira Via, a proposta de qualidade de ensino, principalmente para os trabalhadores, busca exercer controle social mediante as políticas sociais paliativas para a desigualdade, servindo também para cooptar e minimizar as insatisfações geradas pelo capitalismo. Além disso, observamos que a educação é um meio para a difusão da nova sociabilidade, refletindo fragmentação da classe trabalhadora, competitividade, formação da força de trabalho para o trabalho simples, formação para empregabilidade, em resumo, a qualidade total.

Cabe lembrarmos que a qualidade total diz respeito à educação pautada em princípios empresariais, que enfatizam os resultados por meio da eficiência e otimização dos recursos, formando os educandos para refletirem habilidades, competências e polivalência a fim de responderem às demandas do modelo de produção atual. Dessa forma, concordamos com Zitkoski (1997) ao expor sobre a qualidade total na educação:

[...] o que está na raiz das teorias sobre Qualidade Total na educação, de reengenharia do ensino, da excelência do ensino é a razão instrumental como a positivação da vida, tecnificação do conhecimento, burocratização dos sistemas e atrofiamentos da capacidade crítica e criativa do ser humano(ZITKOSKI, 1997, p. 84).

Dessa maneira, entendemos o interesse do capital e das classes dominantes sobre a educação dos trabalhadores. Todavia, uma educação de qualidade não deve ser restrita à formação simples para o trabalho, pois a “educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações” (DOURADO & OLIVEIRA, 2009, p.203). Assim, a educação pode ser um instrumento para a emancipação dos indivíduos e para a construção de uma sociedade desejável às massas. A qualidade total não representa tal concepção de educação ao passo que, por meio dos ideais do Neoliberalismo da Terceira Via, tem sido um instrumento para a coesão social e para reforçar a dominação visando à hegemonia do capital.

Na perspectiva de ensino pautado na qualidade total, emerge a necessidade do bloco no poder, atendendo às exigências do terceiro setor, aferir tal qualidade, verificando se o processo de escolarização de jovens e adultos promove uma formação mínima para o trabalho simples através das habilidades e competências que os educandos devem adquirir. Para tanto, no próximo tópico deste capítulo, analisaremos o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos, o qual desde 2002 tem sido o principal indicador de qualidade de ensino de jovens e adultos.

### **3.2. – A qualidade de ensino na política de Educação de Jovens e Adultos a partir da segunda metade dos anos 2000: o exemplo do ENCCEJA**

Instituído pela Portaria nº 2.270 do Ministério da Educação, em 2002, o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA – foi criado no contexto da reforma do Estado na década de 1990 juntamente com as demais avaliações externas em larga escala. Desde então, tem sido um “instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do Ensino Fundamental e do ensino médio” no Brasil e para os brasileiros no exterior, principalmente no Japão (Brasil. MEC, 2002). Essa política atual é voltada para o público da EJA, tendo como principais objetivos impedir a emissão de certificados de conclusão da Educação Básica por meio de cursinhos fraudulentos, colaborar para a correção do fluxo escolar e também, “ser um indicador de qualidade” da modalidade, assim como é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para o Ensino Fundamental regular e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para o Ensino Médio.

Organizado e aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep – o ENCCEJA demonstra ser uma política pouco consolidada, haja vista que a aplicação do exame é inconstante. Embora tenha quatorze anos desde sua implementação, o exame não foi aplicado no Brasil em 2003, 2004 e 2009. A versão de 2010 foi aplicada no início de 2011, e não houve aplicação em 2012. Todavia, apesar de sua inconstância como política, os autores Catelli Jr., Gisi & Serrao (2013, p. 723) destacam que o exame tomou maiores proporções e importância tanto pelo aumento de adesão das secretarias, quanto no crescente número de inscritos.



Nesse processo, houve disputas em torno das características políticas e ideológicas do ENCCEJA, uma vez que os movimentos associados à EJA se articularam, em 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e também a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) a fim de poderem influir na reformulação dessa política ou extingui-la. Apesar dessa articulação, o Ministério da Educação ignorou os debates com os movimentos em prol da EJA (CATELLI JR., GISI & SERRAO, 2013, p. 727). O ENCCEJA foi criado na expectativa de contribuir para a definição de um parâmetro qualitativo, como propõe a LDB nº 9.394 de 1996, para garantir acesso, permanência e qualidade de ensino. Entretanto, essa política passou a ser apenas um meio para a obtenção de certificação para aqueles que não concluíram o Ensino Fundamental<sup>35</sup> na intitulada idade própria definida pela LDB, isso devido à ausência de publicações de dados e informações referentes ao exame, bem como de seus participantes.

Ocorre que a política do ENCCEJA, seja por seus objetivos ou pela maneira como é executada pelo bloco no poder, demonstra a qualidade de ensino que é dispensada aos indivíduos que historicamente foram excluídos do processo de escolarização. A começar pelo calendário de aplicação da avaliação, observamos pouca organização se comparado com a aplicação da Prova Brasil (anos finais do Ensino Fundamental regular) ou do Exame Nacional do Ensino Médio. Desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ensino Fundamental regular sempre teve prioridade na agenda política através da influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais em países em desenvolvimento, principalmente aqueles do capitalismo dependente como o Brasil. Desde então, a EJA tem sido mantida como uma educação simplória, com a qualidade pautada no aligeiramento da formação simples da força de trabalho (CATELLI JR., GISI & SERRAO, 2013, p. 724-725).

Além disso, desde sua implementação, movimentos sociais, educadores e pesquisadores articulados à questão da EJA definem o ENCCEJA como uma forma de continuidade de sucateamento da qualidade do processo de escolarização de jovens e adultos. Isso porque diminuiu investimentos reais e descontextualiza o direito à educação para a modalidade por colaborar com a desobrigação do Estado, já que a certificação

---

<sup>35</sup> De acordo com as informações contidas no site do Inep, o Encceja Nacional certifica apenas os estudantes do Ensino Fundamental, pois desde a reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio, em 2009, a certificação do Ensino Médio deve ser feita por meio dos resultados do ENEM (Fonte: <http://encceja.inep.gov.br/>, acesso em: 20 Março de 2016).

por meio da avaliação em larga escala é menos custosa. Os autores Catelli Jr., Gisi & Serrao (2013) argumentam que

parte dos pesquisadores, educadores e gestores ligados à EJA, os exames reforçariam a precarização já existente na modalidade, desconsiderando uma dimensão fundamental/central do ensino que é o processo de socialização e construção coletiva da cidadania, que só poderia ser garantida no ensino presencial. O fortalecimento do exame de certificação foi interpretado como diminuição da responsabilidade do sistema público e não como estratégia de garantir o direito educacional (CATELLI JR., GISI & SERRAO, 2013, p.735).

Outro percalço que verificamos nas minudências do ENCCEJA diz respeito ao seu caráter centralizador. Por ser um exame de amplitude nacional, politicamente desconsidera a autonomia dos estados e municípios, e pedagogicamente, perde a contextualização do conhecimento mesmo que o processo de escolarização exija respeito aos saberes dos educandos. A qualidade de ensino que ignora os saberes dos educandos se refere à qualidade proposta pelas políticas educacionais do Neoliberalismo em parceria com instituições privadas, a qual visa somente à formação que capacite o indivíduo para o mundo do trabalho sem, contudo, leva-lo a compreender, problematizar e intervir criticamente na realidade em que vive. Não obstante, a classe trabalhadora busca qualidade de ensino pautada na identidade cultural que Freire (1997) defendia: uma educação em que a “questão cultural, de que fazem parte a dimensão individual e a de classe dos educandos cujo respeito é absolutamente fundamental na prática educativa progressista, é um problema que não pode ser desprezado” (ibid., p.46 - 47).

As características que notamos no ENCCEJA, como uma política atual para a EJA, coaduna com a lógica neoliberal de qualidade de educação para jovens e adultos, ao passo que se exige conhecimentos mínimos para o trabalho simples e nesse caso, ao submeter os educandos da EJA a esse tipo de avaliação limita-se a qualidade de ensino aos poucos conteúdos que visam esse tipo de formação. A título de exemplo, no site do Inep é possível ter acesso à Matriz de Competências do ENCCEJA. São quatro matrizes de competências<sup>36</sup> voltadas para o Ensino Fundamental, e todas elas possuem como Eixos cognitivos:

I - Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer usodas linguagens matemática, artística e científica.

<sup>36</sup> “Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Educação Artística e Educação Física”, “Matemática”, “Ciências Naturais” e “História e Geografia”. Fonte: <http://encceja.inep.gov.br/matriz-de-competencias>

II - Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas.

III - Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações problema.

IV - Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente.

V - Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural. (Fonte: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/ENCCEJA/matriz\\_competencia/Mat\\_LP\\_EF%20\(1\).pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/ENCCEJA/matriz_competencia/Mat_LP_EF%20(1).pdf), acesso em 20 de março de 2016).

Em tese, não discordamos dos Eixos da matriz de competências do ENCCEJA, mas somos contrários ao modo como cada Eixo se reduz a um objetivo restrito. Isso vai ao encontro do que afirma Ramos (2011, p. 62), ao apontar que essas competências são enunciadas como objetivos específicos que os indivíduos devem ser capazes, de algo restrito à ação, convergindo para a pedagogia das competências em que tende a orientar a formação dos sujeitos para as relações de trabalho. Dessa maneira, por meio dos Eixos cognitivos expressos na matriz de competências do ENCCEJA, notamos a convergência para os interesses do empresariado na formação de força de trabalho, os educandos da EJA. Nas atuais configurações do modelo de produção, em que há novas tecnologias operando de forma quase autossuficiente, urge da força de trabalho maiores conhecimentos, ou pelo menos maior capacidade de análise de informações a fim de ser capaz de gerir imprevistos e situações problemas no processo de produção, como evidencia o Eixo cognitivo III.

Além disso, ao invés do trabalho individualizado como no modelo de produção fordista/taylorista, o trabalho simples do toyotismo carece de trabalhadores com capacidade de agir em equipes (FRIGOTTO, 2010, p.66). Nesse caso, o Eixo cognitivo IV pode se referir a essa preocupação, uma vez que na produção hodierna o trabalhador deve ter a compreensão do processo produtivo como um todo (polivalência) e dessa forma ele precisa “relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas” (ibid.).

Nessa perspectiva de qualidade de ensino, há ênfase na formação com *aquisição de competências* para que os indivíduos possuam *potencial de empregabilidade*, resultando em força de trabalho polivalente, que saiba resolver problemas no ambiente

de trabalho e que contribua para o crescimento econômico. Além disso, o ensino para ser qualitativo na lógica dos propositores do ENCCEJA deverá formar cidadãos, que através da *ação empreendedora*, intervenham de forma solidária em suas comunidades, resguardando a desobrigação do Estado com políticas públicas efetivas, mantendo assim as relações capitalistas. Sobre essa lógica, concordamos com Rummert (2000) ao explicitar que

a proposta dessa educação de novo tipo sugere que o trabalhador atual não pensa, não é capaz de resolver problemas, não é capaz de aprender, não faz história. Ou, pelo menos, que não o faz dentro dos padrões desejáveis. Explicita-se, assim, a ideia de que apenas a educação funcionalista, subordinada aos interesses do capital, oferece ao trabalhador condições cognitivas para estar apto a pensar, a ser crítico, a resolver problemas, a situar-se, enfim, de forma inteligente, ativa e participativa no moderno mundo do trabalho. Ademais, sob essa ótica, somente a nova qualificação dotará o trabalhador das condições necessárias para fazer-se sujeito (RUMMERT, 2000, p. 165).

Na lógica de uma educação funcionalista expressa no ENCCEJA, o direito ao ensino qualitativo para os trabalhadores é pautado na pedagogia das competências que se articula com a teoria do capital humano, de forma que a educação de qualidade é transposta do campo de direito do trabalhador para a iniciativa individual na busca por sua capacitação e aprimoramento para ocupar postos de trabalho. Essa lógica visa mascarar a instabilidade do mercado de uma sociedade imersa nas relações do capitalismo mundializado em que o desemprego é estrutural.

Ao analisarmos a matriz de competências do ENCCEJA e seus eixos cognitivos, notamos que esse último é dividido em uma série de competências específicas de cada matéria voltadas para jovens e adultos do Ensino Fundamental que irão participar do exame. Essa pedagogia emerge nas políticas educacionais do Brasil na década de 1990 e, no caso, ao invés da educação estar no campo de direito social, passa a servir contundentemente ao mercado, estreitando a relação entre trabalho e educação, ao passo que, na perspectiva do Estado do Neoliberalismo da Terceira Via, a oferta do ensino passa pelo crivo da concepção de qualidade do empresariado.

Nesse sentido, Ramos (ibid., p. 60 - 61) resgata que a pedagogia das competências está associada ao construtivismo até o ponto em que os sujeitos enfrentam determinadas situações problemas a partir de esquemas já existentes. Entretanto, essa

pedagogia ignora a aprendizagem por meio do “pensamento reflexivo”<sup>37</sup>, que seria “a tomada de consciência, ao mesmo tempo, do obstáculo, dos limites dos conhecimentos e dos esquemas disponíveis, diante de uma situação que não pode ser enfrentada com a simples acomodação das estruturas construídas” (ibid., p. 60). Nesse caso, primeiramente o indivíduo identifica a situação problema para então, determinar a competência para solucioná-la. Entretanto, a pedagogia das competências em que o ENCCEJA se pauta considera que as competências estão intrínsecas aos conteúdos. Ou seja, afirma-se que os conteúdos, os conhecimentos dos educandos são suficientes para resolverem situações problemas. Ramos define que tal pedagogia revela um caráter pragmático, tecnicista e utilitária ao processo produtivo (ibid., p. 61 - 62), pois limita competências aos objetivos em que os desempenhos dos educandos são observáveis através de uma avaliação, como o ENCCEJA, por exemplo, haja vista que para o empresariado, qualidade é mensurável.

Diante da análise das configurações do ENCCEJA, podemos afirmar que são características relativas à ação do indivíduo, à capacidade de desempenho satisfatório diante de situações do meio social. Ao avaliarmos as competências do exame, notamos que tendem ao individualismo, com ênfase na ação do sujeito. Também são usados, a todo o momento, verbos como: identificar, associar, reconhecer, relacionar, selecionar, caracterizar, utilizar, etc., delineando um conjunto de atividades e não de competências cognitivas, ao passo que esta é “o que subjaz, o que estrutura ou o que sustenta a atividade” (ibid., p. 62) e não o contrário.

Desse modo, ao limitar a qualidade do ensino em aferir ações pontuais dos indivíduos, no caso desta pesquisa os jovens e adultos excluídos do processo de escolarização, tal qualidade converge para o condutivismo<sup>38</sup> e para o tecnicismo visto que a educação atual – sobre a influência do empresariado – tende a corresponder às demandas de formação da força de trabalho para o atual processo de produção, convergente para a *aquisição de competências*. Cabe destacar que os currículos centrados em desempenhos de competências podem ser modificados à medida que há atualizações no processo de produção, em outras palavras, um currículo flexível para formar trabalhadores flexíveis. Nesse sentido, ao manifestar um caráter

---

<sup>37</sup> A autora faz a análise sobre o pensamento reflexivo a partir do autor Philippe Perrenoud, com base na obra “Construir as competências desde a escola”, de 1999.

<sup>38</sup> A psicologia do condutivismo ou behaviorismo possui como foco o controle do comportamento. É criticada no campo educacional por fazer isso através de recompensas ao comportamento esperado do sujeito e ter o professor como o detentor do conhecimento.

flexível, concordamos com Ramos (2011) ao afirmar que tal “(...) lógica se opõe à formação unitária configurada por proporcionar aos estudantes a apreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos da produção, os quais, por sua vez, estruturariam as profissões” (2011, p.63).

A partir da lógica de *aquisição de competências* presente claramente nas configurações do ENCCEJA, principalmente na forma como sua matriz curricular – no caso matriz de competências – se apresenta, a política do exame expressa a urgência do empresariado de força de trabalho que busca autonomamente ampliar suas habilidades para a competitividade. Para o público da EJA, esse tipo de formação coaduna com a perspectiva de educação ao longo da vida, a qual, segundo Rummert & Alves (2010)

se apresenta como a resposta flexível à atual fase capitalista de acumulação flexível. A aprendizagem ao longo da vida trata a nova fase capitalista de forma naturalizada e evoca a adaptação/preparação dos indivíduos como forma de responder ao novo quadro hegemônico internacional. Trata-se, assim, de promover a adaptação funcional dos sujeitos e da educação à economia, difundindo a crença de que os problemas de inserção ou permanência no mercado de trabalho são decorrentes da pouca ou inadequada formação dos trabalhadores (RUMMERT & ALVES, 2010, p. 516).

Para além da influência do preceito de *aquisição de competências* do neoliberalismo da Terceira Via, paira ainda sobre o senso comum a ideia de que os indivíduos são responsáveis por buscar sua certificação/qualificação profissional a fim de conseguir um posto de trabalho. No caso dessa responsabilização dos sujeitos e desresponsabilização do Estado, o ENCCEJA busca certificar aqueles que refletem no exame um desempenho satisfatório de uma formação minimalista, que visa apenas à certificação para atender as demandas do trabalho simples. Essa certificação diz respeito ao *potencial de empregabilidade* que os trabalhadores devem investir.

Assim, frente à necessidade de trabalhadores empregáveis, o ENCCEJA contribui para a certificação daqueles que não concluíram o Ensino Fundamental. Contudo, essa certificação vazia não garante aos jovens e adultos uma formação qualitativa, integral ou que expresse a universalização do direito e acesso ao conhecimento historicamente acumulado. Voltada para ser mais um elemento no currículo dos indivíduos, a certificação pelo ENCCEJA exprime apenas a instrumentalização da aprendizagem visando à competitividade entre os trabalhadores, predominando, como ressalta Melo, Souza & Melo (2015, p.61), “a sobrevivência do

indivíduo mais forte, ou seja, mais adaptado às mudanças” do processo de produção. Trata-se de uma perspectiva de educação de qualidade limitada a adaptar o indivíduo às condições inconstantes do mercado de trabalho no contexto do atual processo de acumulação. O *potencial de empregabilidade* está na aquisição de competências que irão destacar atributos individuais no trabalhador, a capacidade de desempenhar-se de forma satisfatória em situação problema real, sendo ainda capaz de articular conhecimentos escolares e adquiridos nas relações sociais para a solução de forma funcional.

Uma das características do ENCCEJA é sua não obrigatoriedade, visto que “a participação no ENCCEJA é voluntária e gratuita, destinada aos jovens e adultos residentes no Brasil e no Exterior que não tiveram oportunidade de concluir seus estudos em idade própria” (BRASIL. MEC, 2002, p.188). Dessa maneira, essa característica converge para a iniciativa individual a fim de que os jovens e adultos adquiram as competências mínimas para a certificação e, a partir disso, tornem-se empregáveis por meio do diploma. Chama-nos a atenção a *ação empreendedora* exigida para pleitear tal certificação através do exame.

A iniciativa individual pode decorrer da lógica de empreendedorismo, atitudes pautadas no princípio do “individualismo como valor moral radical” (MARTINS, 2009a, p.88) do neoliberalismo da Terceira Via. No campo educacional, a *ação empreendedora* reflete qualidade de ensino que visa ao desenvolvimento do Capital humano bem como o Capital social, tanto para a ação do sujeito em busca de se qualificar e logo, se tornar empregável, quanto para a coesão social no que tange a fazer parte da sociedade civil ativa. Nela, o “sentimento comunitário” (GIDDENS, 2000, p. 90) leva os sujeitos a ajudarem grupos sociais em dificuldades ao invés de confrontarem o Estado para exigir políticas públicas e sociais efetivas.

As autoras Rummert & Alves (2010, p. 524) apesar de abordarem sobre programas profissionalizantes para jovens e adultos, salientam que a iniciativa individual é defendida pelo Banco Mundial como um alívio à pobreza. Com base nessa premissa, o ENCCEJA converge para tal concepção de qualidade de ensino a fim de responsabilizar os indivíduos por sua formação com a falsa superação das desigualdades através da capacitação individual e do mérito próprio, bem como incentivar atitudes autônomas que visam alívio à pobreza sem questionar a estrutura da sociedade pautada no capitalismo em que a desigualdade, a pobreza e o desemprego são funcionais. Nessa

lógica de empreendedorismo e capacitação, Frigotto (1989, p. 61) destaca que para o empresariado:

Se todos os indivíduos são livres, se todos no mercado de trocas podem vender e comprar o que querem, o problema da desigualdade é culpa do indivíduo. Ou seja, se existem aqueles que tem capital é porque se esforçaram mais, trabalharam mais, sacrificaram o lazer e pouparam para investir (FRIGOTTO, 1989, p. 61).

Frente a essa breve análise acerca da qualidade apresentada na política avaliativa do público da Educação de jovens e adultos – ENCCEJA – no início do XXI, a escolarização de jovens e adultos, da classe trabalhadora, continua sendo atendida com um caráter marginal, mesmo que nos discursos a modalidade esteja em pauta. A qualidade de ensino com perspectiva crítica, emancipatória, de direito de todos continua sendo negada. Apesar dos embates ideológicos por parte dos movimentos sociais, professores, pesquisadores e educandos em prol da EJA, há a perpetuação da dívida social com aqueles que foram excluídos do processo de escolarização devido às desigualdades de acesso e permanência. É possível observar que as políticas voltadas para os jovens e adultos visam apenas à certificação, como o caso do ENCCEJA, e em outros casos, como a formação profissional que possui destaque desde 2002, buscam formar os trabalhadores a partir da qualidade de ensino do empresariado, subordinada à lógica da acumulação flexível, refletindo um ensino fragmentado e pouco denso, mas intrinsecamente relacionado ao tecnicismo e ao condutivismo (RAMOS, 2011, p. 65-67).

Diante à política do ENCCEJA, não negamos que as avaliações em larga escala podem ser um instrumento útil para se aferir determinadas habilidades dos estudantes frente a conteúdos específicos. Contudo, esse instrumento não permite aferir qualidade, uma vez que a concepção de qualidade não se limita aos reduzidos conteúdos escolares contemplados nos exames, mas compreende fatores extraescolares e intraescolares, tal como assinalados por Dourado, Oliveira e Santos (2007). Segundo Fernandes (2012, p.122), as avaliações em larga escala são destaques nas políticas educacionais desde a década de 1990 em que houve a efervescência do termo na educação. Desde então, verbas públicas são destinadas a esse tipo de política aferindo mais do mesmo, ao passo que não se observa melhorias relevantes no desempenho dos estudantes. Nessa perspectiva de qualidade avaliada, apresenta-se uma educação com sua qualidade de



ensino reduzida ao ranking, expressando “competitividade – rentabilidade” do empresariado na educação, ressaltando que o “produto educação” deve atender e se ajustar ao mercado (GENTILI, 2001, p. 157).

Diante da qualidade de ensino associada às avaliações em larga escala (como o exemplo do ENCCEJA), pautada nos critérios do empresariado, espera-se que qualidade reflita: mensurabilidade, competitividade, adaptabilidade e ajuste ao mercado, produtividade e rentabilidade, convergindo para a qualidade total. No caso do ENCCEJA, a qualidade de ensino da educação de pessoas adultas, que são o público do exame, há a continuidade da perspectiva de negação do direito à educação qualitativa. Por meio da política do ENCCEJA, persevera uma concepção de educação que visa à aceleração dos estudos e à diminuição da responsabilidade do sistema público na formação de jovens e adultos, garantindo apenas a certificação. Em síntese, “os avanços das classes trabalhadoras na formação do saber, da cultura e da identidade de classe continuam sendo sistematicamente negados, reprimidos e, enquanto possível, desestruturados, por serem radicalmente antagônicos ao movimento do capital” (ARROYO, 2012, p. 107). Além disso, Freire (1996, p. 115) vai ao encontro desse pensamento ao apontar que

(...) o empresário moderno aceita, estimula e patrocina o treino técnico de “seu” operário. O que ele necessariamente recusa é a sua *formação* que, envolvendo o saber técnico e científico indispensável, fala de sua presença no mundo. Presença humana, presença ética, aviltada toda vez que transformada em pura *sombra* (FREIRE, 1996, p. 115).

A classe trabalhadora espera que o processo de escolarização de jovens e adultos se configure com uma qualidade de ensino que compreenda as especificidades do público, considerando tratar-se de uma educação de trabalhadores para trabalhadores. Ademais, a classe espera que esse processo forme tanto para atuar no mundo do trabalho, quanto para a participação crítica, consciente dos processos de exploração e desigualdade social no atual modo de acumulação. A qualidade de ensino deve ser ofertada de modo que potencialize as lutas de classe para a transformação da sociedade capitalista para uma sociedade justa, igualitária. Para tanto, o ensino qualitativo não deve ser desassociado das questões políticas, a fim de que sua problematização por meio do trabalho intelectual leve à superação da dominação do capital.

Para prosseguirmos com o debate em torno das concepções de qualidade de ensino nas políticas educacionais brasileiras, o próximo capítulo desta pesquisa busca analisar tais concepções de qualidade no processo de formulação e de implementação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), salientando o processo que o precede por meio da Conferência Nacional de Educação – CONAE – e suas definições em termos de qualidade de ensino, principalmente para os jovens e adultos.

## **CAPÍTULO 4 – O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): PROCESSOS, PROJETOS E PERSPECTIVAS DE QUALIDADE DE ENSINO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS**

Ao considerar a influência do Neoliberalismo da Terceira Via na concepção de qualidade da educação, principalmente na Educação de Jovens e Adultos, neste capítulo analisaremos o aprofundamento da qualidade total no Plano Nacional de Educação 2014 – 2024. Para tanto, em nossa análise, salientaremos o processo de implantação e de ruptura no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE), apresentando sua organização, sua composição político-social e seus momentos conjunturais mais significativos, que expressaram a correlação de forças, as lutas políticas e os projetos educacionais em disputa, especificando, sobretudo, os grupos de atuação provenientes do campo da educação de jovens e adultos e suas definições em termos de qualidade de ensino.

Neste capítulo, também elucidaremos acerca do processo de tramitação do Projeto de Lei 8.035/ 2010. Esse PL foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo bloco no poder de Dilma Rousseff que ignorou as proposições de educação pautada na concepção de qualidade social, conceito que perpassou as discussões e debates da CONAE. Tendo ignorado tal proposição, o PL do novo plano alinhou-se à concepção de qualidade total haja vista que se evidenciou a lógica do fazer mais com menos, a ampliação dos cursos profissionalizantes ofertados em parcerias com o empresariado, a destinação de recursos públicos para a educação privada, educação de adultos vinculada à formação para o trabalho simples, entre outros.

Frente a essa trajetória e em consonância com as políticas anteriores que expressaram a concepção de qualidade total para a educação, como por exemplo, FUNDEB, PDE e ENCCEJA, o novo PNE foi aprovado sem vetos presidenciais evidenciando a derrota dos anseios de qualidade social da classe trabalhadora. Essa derrota se evidenciou através do financiamento insuficiente, da valorização docente vinculada às médias alcançadas pelos estudantes nas avaliações em larga escala, na ampliação do acesso com as condições materiais limitadas devido aos poucos insumos, na inclusão dos indivíduos de forma focalizada e assistencialista, na gestão escolar pautada na concepção do empresariado e na educação de adultos com qualidade atrelada à certificação.

#### **4.1. Organização e trajetória da Conferência Nacional de Educação: tensões e intenções em torno da Educação de Jovens e Adultos**

Neste tópico tomaremos o Documento Referência da CONAE de 2010 para analisarmos as concepções de qualidade de ensino. Esse documento subsidiou os debates das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal em torno da proposição de um novo PNE.

O documento foi elaborado pela Comissão Organizadora Nacional, composta por ampla representatividade dos diversos setores que possuem interesse na qualidade de ensino e com concepções antagônicas a respeito do termo. A Confederação dos Empresários do Sistema S, por exemplo, defendem qualidade de ensino restrita a uma formação que qualifique os sujeitos para diferentes postos de trabalho, refletindo polivalência, adaptabilidade, empregabilidade etc. (RUMMERT, 2000, p. 94-95). Já para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a qualidade de ensino está pautada na democratização do acesso e da permanência, no desenvolvimento da capacidade político-crítica, na oposição ao caráter utilitarista e funcionalista da educação, entre outros (Ibid., p. 171).

Em termos da qualidade de ensino, o Documento Referência apresentou sua proposta a partir de um diagnóstico em que historicamente as políticas sociais do país são frágeis, o que mantém a condição de pobreza de 170 milhões de brasileiros, indicando a injustiça social. Além das políticas sociais frágeis, no panorama constatado, o documento afirma que essa exclusão social interfere no campo da educação e, com isso, verificou-se através dos dados do IBGE – PNAD (2003) que, na população com mais de 7 anos, 11,2% são analfabetos e desse público aproximadamente 2,5 milhões estão na faixa de escolaridade obrigatória (7 a 14 anos). Os dados apresentados também apontaram que no público de pessoas maiores de 10 anos, “11,2% não têm escolaridade ou estiveram na escola pelo período de até um ano; 27,5% têm até três anos de escolaridade; e mais de 2/3 da população (60,4%) não possuem o Ensino Fundamental completo” (BRASIL, 2010b, p. 9).

Frente às demandas sociais e educacionais apresentadas no documento há o pressuposto de que cabe ao Estado a garantia do direito à educação de qualidade. Esse discurso se constituiu como a base das demandas apresentadas no documento, permeando todas as discussões. Apresenta-se a qualidade como parâmetro das diretrizes, metas, estratégias e ações que contemplam o financiamento da educação, a inclusão,

reconhecimento e valorização da diversidade, gestão democrática, formação e valorização dos profissionais da educação entre outros fatores (BRASIL, 2010b). Sob essa perspectiva de qualidade social e de responsabilização do Estado, o documento foi organizado em seis eixos temáticos, os quais são: “I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional”, “II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação”, “III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar”, “IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação”, “V – Financiamento da Educação e Controle Social”, “VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade” (BRASIL, 2010b, p. 8).

Assim, mediante às demandas educacionais apresentadas pelo documento e para se estabelecer o parâmetro qualitativo nos fatores que constituem a educação, houve a necessidade de um Sistema Nacional de Educação a fim de que questões como o direito social e dever do Estado; o financiamento com base no custo-aluno-qualidade em regime de colaboração com os entes federados; a escola com qualidade social; a democratização do acesso e condições de permanência dos educandos; a gestão democrática; o respeito à diversidade e valorização dos profissionais da educação sejam contemplados com políticas de Estado, respeitando as metas previstas no PNE (BRASIL, 2010b). Ademais, também foi considerada a função social da educação ao longo da vida, ao afirmar ainda que as demandas sociais devem orientar as atividades educativas, com vistas a “uma nova ética, centrada na vida, no mundo do trabalho, na solidariedade e numa cultura da paz, superando as práticas opressoras, de modo a incluir, efetivamente, os grupos historicamente excluídos (...)” (BRASIL, 2010b, p.20).

Além disso, o Documento Referência apresenta a necessidade de avaliação emancipatória, de gestão democrática para promover a participação, eleições diretas para diretor referenciando-se na qualidade social de educação, a qual considera as dimensões intra e extraescolares para ofertar ensino qualitativo. A esse respeito, o documento explicita que

(...) a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem-se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, o desenvolvimento das potencialidades individuais e coletivas, locais e regionais, ou seja, os processos ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares, que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (BRASIL, 2010b, p. 31).

Ao analisarmos o documento, verificamos a presença de alguns fatores que podem nos revelar noções acerca da (s) concepção (ões) de qualidade. Para tanto, elencamos: *qualidade, educação como direito social, gestão democrática, formação e valorização docente e financiamento*.

O documento apresenta suas proposições de *qualidade* com base no discurso da qualidade social, considerando que a educação proposta pelo Estado deve abranger as dimensões extraescolares e intraescolares. No que tange à dimensão extraescolar, o documento salienta os níveis do espaço social e as obrigações do Estado. No primeiro nível, aponta as condições socioeconômicas dos indivíduos, bem como as especificidades culturais dos estudantes. Para isso, há a defesa do estabelecimento de ações e programas destinados para a dimensão econômica e cultural dos estudantes, visando à permanência no espaço escolar e contribuindo, assim, para o processo de ensino-aprendizagem. No nível das obrigações do Estado, apresentado pelo documento como fator da qualidade social, tem-se a ampliação e a obrigatoriedade da educação dos níveis básico e superior, a definição e a garantia de padrões de qualidade, a igualdade de condições para o acesso e permanência dos educandos, a definição das políticas educacionais contemplando os diversos níveis e modalidades, a avaliação de modo a contribuir para a melhoria da aprendizagem, a implementação de programas suplementares que considerarão as especificidades dos estados e municípios em seu sistema de educação pública (BRASIL, 2010b, p.34).

Além dos fatores extraescolares, a qualidade social do documento também diz respeito às dimensões intraescolares. Considerando-as, o documento as identifica por meio do plano do sistema (estruturas adequadas, equipamentos suficientes em quantidade e qualidade, biblioteca, laboratórios etc.), do plano de instituição educativa (organização compatível com o trabalho pedagógico tendo em vista a aprendizagem dos estudantes, processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem etc.), do plano do (a) professor (a) (formação, profissionalização e ação pedagógica, melhores condições de trabalho etc.) e do plano do (a) estudante (acesso, condições adequadas à diversidade socioeconômica para a permanência e desempenho de avaliações centradas na melhoria das condições educativas do estudante etc.) (Ibid., p. 35 - 37).

Ao considerarmos os apontamentos acerca de qualidade social desenvolvida por Dourado & Oliveira (2009, p. 210-211), concordamos com a perspectiva de qualidade social apresentada pelo documento, uma vez que quando se propõe *qualidade*, deve-

seconcebê-la como um conjunto de fatores que estão além do espaço escolar, mas que compõem inclusive as iniciativas políticas para o social visando à permanência dos educandos.

Qualidade social parte do princípio da garantia de acesso e permanência do educando, tendo a *educação como direito social*. No Documento Referência, a educação como direito social atrelou-se à questão da democratização do acesso e às condições de permanência dos estudantes, cabendo ao Estado essa garantia. Dessa maneira, há vistas para a ampliação e a universalização do atendimento nos diversos níveis e modalidades da educação e o estabelecimento de políticas e práticas que reconheçam as desigualdades sociais a fim de que o acesso e a permanência sejam possíveis. No documento, a qualidade social vincula-se

à garantia do direito à educação para todos, por meio de políticas públicas, materializadas em programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, tendo em vista a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas (BRASIL, 2010b, p. 25).

Em termos da Educação de Jovens e Adultos, o documento almejou a “ampliação da gratuidade em cursos e programas de educação profissional, oferecidos pelo sistema “s”, bem como a ampliação do número de vagas em cursos técnicos de formação inicial e continuada(...)”, principalmente para jovens e adultos que não têm acesso à universidade a fim de elevar sua qualificação profissional (BRASIL, 2010b, p. 57). Concomitante à proposta de educação profissional que abrange a EJA, o documento também ressaltou a necessidade do ensino médio com base na educação politécnica. Não obstante, ao se pensar em educação politécnica considera-se que não é restrita aos projetos e métodos pedagógicos, mas está ligada à concepção dos processos sociais e educativos, como resalta Frigotto (2009):

A educação politécnica ou tecnológica e o trabalho como princípio educativo, nas poucas passagens da obra de Marx e Engels, não estão vinculados a dimensões especificamente dos projetos e métodos pedagógicos, e, que de dentro do terreno contraditório e numa perspectiva antagônica às relações sociais capitalistas pudessem desenvolver as bases sociais, culturais e científicas das múltiplas dimensões do ser humano no horizonte da práxis revolucionária, para a transição a um novo modo de produção e organização da vida social (FRIGOTTO, 2009, p. 71).

A perspectiva politécnica de educação rompe com a atual estrutura econômica e social. No campo educacional, a qualidade de ensino pautada na politecnicidade não se reduziria à preparação psicofísica, intelectual, estética e afetiva às necessidades formativas para o trabalho. Contudo, apesar de apresentar rapidamente a questão da educação politécnica, em outros trechos do documento é possível identificar seu esvaziamento à medida que a qualidade de educação é associada às demandas em consonância com o desenvolvimento produtivo e econômico do país. Segundo Frigotto (2009, p. 75), esse processo pode colocar “a educação e a qualificação como saída ao desemprego ou subemprego e à pobreza”, escamoteando o fato de que a pobreza e as desigualdades existentes provêm da exploração da classe trabalhadora.

Cabe ressaltar, contudo, que pautada na concepção de qualidade social com base na educação politécnica como direito, essa ainda não se restringe somente à universalização e à permanência dos educandos da EJA em todos os níveis de ensino. A educação ofertada deve se constituir base para o exercício do direito de cidadania. Conforme indica Belloni (2003), a educação de qualidade, além de abranger o acesso, propiciar condições para que o educando permaneça no sistema ou em atividades educativas e obtenha sucesso no resultado do aprendizado, também diz respeito à educação com a finalidade de contribuir para a emancipação humana e social, tendo por objetivo “a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia” (BELLONI, 2003, p. 232).

Dessa maneira, o ensino pautado na qualidade social defende a integração dos indivíduos na esfera educacional, política, social, civil e econômica, atrelada à cidadania plena, sendo alicerce da constituição de uma sociedade justa e igualitária, rompendo com a sociedade classista que tem por base a exploração de muitos para o bem de poucos. Sabendo que a qualidade se expressa em *educação como direito social*, concordamos que o Estado deve propiciar aos sujeitos excluídos do processo de escolarização políticas educacionais que colaborem

para a formação de cidadãos e cidadãs capazes de construir outras formas de relação econômica, social, cultural, política, radicalmente diferentes das que existem atualmente. É uma educação comprometida com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (BELLONI, 2003, p. 232).

Apesar de não mencionar a ruptura com a estrutura capitalista, o documento coaduna com o discurso da qualidade social e os apontamentos, nessa perspectiva,



terminam por potencializar processos e propostas educacionais que se confrontam com as relações capitalistas. Dessa forma, evidencia-se a proposição de qualidade com caráter contra hegemônico, pautada na concepção da classe trabalhadora.

Associada à qualidade social de educação, a *gestão democrática*, no Documento Referência, foi apresentada com base no princípio da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e na participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2010b, p. 25). Nessa perspectiva que coaduna com qualidade social, concordamos com Belloni (2003) ao especificar que

a gestão democrática envolve a existência de conselhos escolares atuantes, eleições de dirigentes com participação da comunidade e, principalmente, mecanismos de controle social para a efetiva construção da educação de qualidade social. Trata-se da formação de uma atitude e de uma prática democrática que permeiam a gestão educacional, não como um fim em si mesma, mas como estratégia para a concretização da qualidade social da educação, que inclui a formação de cidadãos democráticos (BELLONI, 2003, p. 233).

Em concordância com o documento percebemos que, através dos processos de participação com vista à democracia, é possível a representação dos anseios da população nas decisões acerca da educação, levando o Estado a agir de acordo com as demandas sociais de seus cidadãos, principalmente no que se relaciona à educação, que é base para a formação humana. Nesse sentido, a participação da comunidade ao se tratar desse instrumento de formação humana é de suma importância, principalmente quando se deseja uma educação de qualidade (BRASIL, 2010b, p. 32).

Tendo em vista que qualidade social diz respeito a diversos fatores, consideramos relevante a questão da *formação e valorização docente* que se apresenta no Documento Referência. Foi destinado a essa questão o Eixo IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação, o qual apresentou a necessidade da institucionalização de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, pensando em políticas voltadas para a formação inicial e continuada, salários dignos, melhores condições de trabalho e plano de carreira (BRASIL, 2010b, p. 60). No documento também foi destacado o perfil do profissional da educação, o qual deve se inserir nos moldes da gestão democrática, ter compromisso social, político e ético, ser problematizador, emancipador e transformador das relações sociais (Ibid., p. 61).

No mesmo eixo, é especificada a formação continuada para professores que atuam na Educação de Jovens e Adultos com o intuito de fomentar uma prática pedagógica em consonância às especificidades dos educandos da modalidade (Ibid., p. 71). Ao se pensar na proposição de garantia de qualidade de ensino para a modalidade, a valorização e a formação dos educadores é primordial, haja vista que os educandos não poderão ter acesso ao conhecimento historicamente acumulado da mesma forma que os educandos do ensino regular por já fazerem parte da sociedade letrada desempenhando diversos papéis. A esse respeito, Soares (2006, p. 2) destaca que

quando nos referimos ao educando jovem e adulto, não nos reportamos a qualquer sujeito vivenciando a etapa de vida jovem ou adulta, e sim a um público particular e com características específicas: sujeitos que foram excluídos do sistema escolar (possuindo, portanto, pouca ou nenhuma escolarização); indivíduos que possuem certas peculiaridades socioculturais; sujeitos que já estão inseridos no mundo do trabalho; sobretudo, sujeitos que se encontram em uma etapa de vida diferente da etapa da infância (OLIVEIRA, 2001) (SOARES & PEDROSO, 2013, p.252).

Dessa maneira, pode-se considerar que o Documento Referência concebe a formação do educador de acordo com as especificidades dos educandos. Desse modo, tem-se qualidade pautada no ensino que colabora para a ampliação da compreensão que o educando possui do mundo e de si de forma contextualizada, estimando os conhecimentos e valores já construídos pelo sujeito a partir das suas experiências de vida.

Com foco no *financiamento* e compreendendo-o como base para se propor qualidade social, o documento traz a necessidade de aumento dos insumos frente à demanda das matrículas respeitando o custo-aluno-qualidade, enfatizando a reforma tributária e a responsabilidade do Estado em regime de colaboração. Além disso, o documento define a ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB, considerando 1%, “de forma a atingir, no mínimo, 7 % do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições)” (Ibid., p.88). O documento também prevê a revogação da Desvinculação de Receitas da União, o aumento dos recursos da educação pela União de 18% para, no mínimo, 20%, e de estados, DF e municípios de 25% para, no mínimo, 30%, adicionando-se a essa receita (advinda dos impostos) percentuais das taxas e contribuições para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público (Ibid., p.89).

Frente aos recursos explicitados no documento, cabe questionarmos se tais dispositivos permitem uma ampliação que busca a implementação de políticas educacionais pautadas na qualidade social, cuja perspectiva abrange as dimensões extraescolares e intraescolares em uma sociedade marcada por desigualdades sociais abissais que prejudicam a permanência dos educandos no processo de escolarização. Do contrário, apesar da tentativa em avanços no financiamento expressos no documento, pode significar o prevalecimento da perspectiva da qualidade total já instalada no âmbito educacional e que busca ampliar os serviços dispondo de menores recursos possíveis, convergindo para o que Silva (2001, p. 18-19) ressalta acerca da influência do neoliberalismo no campo educacional:

(...) a situação desesperadora enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professoras/es e estudantes é vista como resultado de uma má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes políticos, como falta de produtividade e esforço por parte de professores/as e administradores/as educacionais, como consequência de métodos e de currículos inadequados e anacrônicos (SILVA, 2001, p.18-19).

Não obstante, a qualidade de educação pautada na qualidade social enfatiza que o financiamento público deve ser suficiente para promover o estabelecimento de recursos humanos e materiais a fim de subsidiar o ensino, contemplando as especificidades de todos os níveis e modalidades. Além disso, a gestão responsável, bem como a fiscalização sobre os recursos públicos para a educação devem ser consideradas. Segundo Belloni (2003),

além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre as redes de ensino são instrumentos significativos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade (BELLONI, 2003, p. 233).

Como aponta Demo (1994, p. 10), partimos do princípio de que os recursos quantitativos (financeiros) são as bases da qualidade, e que ambos são indissociáveis. As proposições do Documento Referência introduziram questões relativas à EJA. Entretanto, continuaram sem definir uma política de financiamento que pudesse superar as contradições expressas tanto no FUNDEF quanto no FUNDEB. Ao pensar na materialidade da qualidade de ensino, cuja efetivação engloba formação docente,

infraestrutura, recursos humanos e materiais, entre outros, concordamos com a proposta emergencial de Di Pierro (2010) ao afirmar que

(...) um bom começo seria assegurar que o fator de ponderação da EJA no FUNDEB fosse equiparado às demais modalidades da educação básica, enquanto estudos empíricos rigorosos apuram qual seria seu efetivo CAQ. Um financiamento mais adequado é pré-condição para superar a situação vigente na atualidade, pela qual, sob o biombo artificial do “voluntariado”, pessoas sem a necessária formação pedagógica são convocadas a atuar como alfabetizadoras com remuneração inferior ao piso salarial nacional da categoria (DI PIERRO, 2010, p. 954).

Há de se ressaltar que uma política de financiamento comprometida com a qualidade de ensino para a educação básica e, em especial para a Educação de Jovens e Adultos, tende a superar as propostas como a do FUNDEF e do FUNDEB. Isso porque as necessidades em termos não só dos recursos materiais, técnico-científicos e pedagógicos, mas também no que se refere ao trabalho educativo exigem um lastro de financiamento significativo para atender aos interesses da maioria da população brasileira, exigência que nem mesmo a CONAE de 2010 anunciou em suas proposições.

Por meio dessa análise, que partiu de alguns fatores principais que expressam qualidade na educação, observamos que o Documento Referência aponta para a concepção de qualidade social, considerando as dimensões internas e externas do processo de escolarização, desejando que o Estado promova políticas que de fato poderão proporcionar qualidade de ensino. Entretanto, os avanços do Documento Referência – na perspectiva da qualidade social – encontram limites frente a atual materialidade da sociedade capitalista, em que há o prevalecimento da qualidade total verificada em políticas educacionais anteriormente abordadas nesta pesquisa.

Considerando a atual estrutura política e econômica do Neoliberalismo da Terceira Via, essa proposição de qualidade social pode-se restringir ao campo pedagógico, no ensino, não rompendo com o sistema capitalista. Dessa maneira, sem a ruptura com a estrutura capitalista, neoliberal, não é possível educação nos moldes da qualidade social, uma vez que ela, segundo Belloni (2003, p.232), rompe radicalmente com a relação econômica, social, cultural e política vigente. Ocorre que essa perspectiva é contra-hegemônica e, sendo assim, encontra dificuldades para ser implementada ou até incluída como, por exemplo, no Documento Referência. Nesse caso, apesar do discurso de qualidade social, a mesma encontra seus limites em relação às proposições

pedagógicas, sobretudo em virtude da lógica de financiamento que permite o prevailecimento da concepção de qualidade total.

Além disso, apesar do documento reconhecer fragilidades do FUNDEB e propor modificações considerando as especificidades de cada etapa e modalidade de ensino, bem como os fatores de ponderação do valor por aluno, atentando para a “relação aluno/turma; presença de infraestrutura e insumos adequados; qualificação dos profissionais de educação; presença de jornada em tempo integral dos alunos etc.”; melhoria da fiscalização pelos conselhos e a transparência das receitas e dos gastos (BRASIL, 2010b, p. 92), concordamos com Militão (2011, p. 132) ao afirmar que a política de fundo postergou novamente “(...) o enfrentamento de velhos problemas presentes no campo do financiamento da educação brasileira, tal como a histórica e extrema desigualdade de recursos disponíveis no âmbito das três esferas de governo (...)”. Ademais, o fundo encontra limites no que se refere ao volume de recursos ao passo que abarcou alunos de toda educação básica. Dessa forma, “ao contrário do propugnado pelo discurso oficial, a atual sistemática de financiamento da educação básica não representa uma panaceia para os problemas educacionais do país” (Ibid., p.132).

Tendo em vista os aspectos antagônicos em torno do discurso da educação de qualidade social que se apresentaram no Documento Referência, ressaltamos que alguns elementos apontados convergem para os três conceitos associados à questão da qualidade do Neoliberalismo da Terceira Via apresentados no capítulo anterior, os quais são: aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora.

Depreendemos, a partir da análise da concepção de qualidade do documento, a necessidade de educação ao longo da vida, associada às demandas da sociedade (BRASIL, 2010b, p.19-20). Essa perspectiva de qualidade de educação se alinha a aquisição de competências, pois salienta a necessidade de formação mínima para o trabalho, e que o indivíduo deve buscar se atualizar, através de formação continuada, a fim de atender às exigências da reestruturação produtiva no contexto do Neoliberalismo da Terceira Via. Dessa forma, retomamos a questão da “concepção produtivista de educação” definida por Saviani (2005, p.22), ao passo que a qualidade explicitada na perspectiva de educação ao longo da vida pode atentar somente à contribuição para o desenvolvimento econômico e do sistema de produção.

Ao considerarmos a ampliação dos cursos profissionalizantes, principalmente aqueles oferecidos pelo Sistema “S”, percebemos que a qualidade de educação está associada ao potencial de empregabilidade que os trabalhadores devem exprimir a fim

de competirem pelos escassos postos de trabalhos. Nessa perspectiva, reiteramos como base em Gentili (2005, p. 52 – 53) e Rummert (2000, p. 94) que essa qualidade de educação se associa ao capital humano, em que se preza o aperfeiçoamento profissional e as aprendizagens específicas a fim de que o trabalhador seja adequado, logo empregável, nos processos de reestruturação produtiva.

Outro fator que destacamos associado à concepção de qualidade de educação do Neoliberalismo da Terceira Via, diz respeito à “solidariedade e cultura da paz” expressa no documento com vistas à superação das práticas opressoras, de modo a incluir grupos historicamente excluídos (BRASIL, 2010b, p.20). Apesar de ter o objetivo de superar práticas opressoras, logo no segundo momento em que visa à inclusão dos grupos excluídos, o documento não debate que essa exclusão provém das desigualdades provenientes da hegemonia burguesa, das disputas de classes. Se não há problematização dessa disputa e da hegemonia burguesa, a qualidade de educação com vistas à solidariedade e cultura da paz coaduna com a ação empreendedora, em que a formação deverá contribuir para que o indivíduo articule seus saberes para agir em sua comunidade, adaptando-se, ainda, à realidade inconstante (GROPPO & MARTINS, 2008, p. 228), alinhando cultura de paz e solidariedade à coesão social, ao princípio do Novo individualismo do Neoliberalismo da Terceira Via.

A fim de prosseguirmos com a análise acerca das concepções de qualidade de educação no processo de construção do novo Plano Nacional de Educação, buscaremos elementos no Documento Final da CONAE de 2010 que também apontem a questão da qualidade, tendo em vista a representatividade diversa e antagônica que participou de sua formulação.

#### **4.1.1 – Documento final: qualidade social, convergências e divergências**

O Documento Final foi construído a partir das emendas aprovadas na plenária final e manteve a organização do Documento Referência, apresentando os mesmos seis eixos (BRASIL, 2010a, p. 14). Além de manter a mesma estrutura a fim de apresentar proposições referentes à articulação de um Sistema Nacional de Educação com vistas a um novo Plano Nacional de Educação, o documento manteve o discurso pautado na qualidade social, apresentando como um dos objetivos:

Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes,

estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social (BRASIL, 2010a, p. 13).

Nesse documento, também foi evidenciada a preocupação com a qualidade social convergindo para a associação da educação como direito social, gestão democrática, formação e valorização docente e financiamento, considerando e valorizando as diversidades. Apesar de manter a mesma concepção geral e estrutura, cabe destacarmos alguns pontos que divergiram do Documento Referência e verificarmos a concepção de qualidade, considerando os representantes participantes com referencial de qualidade de educação diverso.

Primeiramente, cabe destacarmos a questão do acesso e permanência. Nesse quesito, no Documento Final foram incorporadas outras proposições para a Educação de Jovens e Adultos, e com isso, apresentou: horário alternativo ao noturno; definição de responsabilidades entre os entes federados quanto à oferta, atendimento e qualidade da modalidade; alimentação adequada; transporte público ou escolar se necessário; professores com formação específica; materiais de acordo com o público; integração da modalidade com setores da saúde, do trabalho, meio ambiente, cultura e lazer, dentre outros, com o intuito de ofertar uma formação integral para a cidadania. Além disso, o documento explicita a fiscalização das instituições não credenciadas de EJA; proposição de políticas de acesso e permanência do Ensino Fundamental ao ensino superior público e gratuito; acesso irrestrito à infraestrutura da escola; calendário diversificado de acordo com as especificidades locais, regionais e dos estudantes, etc. (BRASIL, 2010a, p. 148-160).

Novamente, trata-se da educação pautada na qualidade social em que se contempla os fatores extraescolares e intraescolares, e implica na melhoria das condições de acesso e permanência considerando, como aponta Belloni (2003), elementos como “expansão/qualificação do sistema; ações de caráter didático-pedagógico; apoio material para chegar e permanecer na escola; ações alternativas junto a populações excluídas” (Ibid., p.234).

Ao convergir para um dos elementos apontados por Belloni (2003) acerca do financiamento, o documento trouxe o acréscimo de cinquenta por cento (50%) dos créditos advindos do pagamento de royalties de petróleo (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o Fundo Social advindos da exploração da camada pré-sal, o qual ficou

instituído à destinação de 50% de suas receitas para a educação. Além do exposto, o documento defendeu a aplicação de recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino (BRASIL, 2010a, p.107), a ampliação dos recursos financeiros destinados à modalidade EJA a fim de qualidade e oferta ao público da modalidade, revisão das restrições às matrículas em EJA no FUNDEB, principalmente a que limita as matrículas da modalidade em 15% do total de matrículas do fundo (Ibid., p. 116).

Sobre a questão do financiamento da educação a fim de que o ensino oferecido seja qualitativo, os recursos também devem ser, à medida que

a qualidade social da educação e a construção de um sistema democrático de gestão social da educação dependem do volume de recursos humanos, técnicos e financeiros alocados ao seu funcionamento e dos mecanismos de colaboração com os sistemas de ensino federal e municipal. Estes são aspectos centrais para que a educação, como responsabilidade do setor público (do Estado), possa concretizar de forma satisfatória às necessidades da população (BELLONI, 2003, p. 233).

Nessa perspectiva, os recursos devem ser suficientes para que todas as discussões em torno de acesso e permanência dos estudantes seja contemplada. Apesar de se somar ao financiamento da educação os royalties de petróleo, bem como 50% dos recursos do Fundo Social advindos do pré-sal, a educação brasileira possui ainda grandes problemas em torno do seu financiamento. De acordo com Helene (2015), a educação pública, para ser democrática e condizente com as necessidades e possibilidades do país, necessitaria do investimento de 10% do PIB e, como essa porcentagem ainda não foi implementada, os recursos advindos dos royalties e demais fontes da exploração de recursos energéticos somam-se a esse montante. Entretanto, esses insumos são insignificantes diante das reais demandas financeiras da educação pública brasileira. De acordo com o autor, os royalties significam apenas uma pequena fração da porcentagem do PIB que a educação precisa:

Uma conta simples com base na produção de petróleo da camada pré-sal (cerca de um milhão de barris por dia), do seu preço, da ordem de 50 dólares, e dos valores típicos dos royalties, de cerca de 10%, mostra que tais recursos não ultrapassariam 0,1% do PIB (HELENE, 2015).

Além disso, o autor ressalta que o financiamento da educação deve ser pautado em todas as atividades econômicas do país. Disso depende-se que, o pré-sal, sendo um



recurso energético natural, implica em variações de quantidade e preço no mercado mundial, resultando em uma fonte de financiamento inconstante, sem contar as questões ambientais envolvidas em sua exploração. A respeito da aplicação dos royalties do pré-sal para a educação, nos Anais do I Encontro Nacional de Educação, em 2014, foi expresso que o financiamento da educação deve ser realizado com base no Orçamento Geral da União e não vinculado a recursos finitos, como os royalties do pré-sal. Também, foi manifesto nos anais que os royalties

são oriundos de um modelo de extração privatista, incidem apenas cerca de 15% da renda gerada na extração, seu papel seria combater danos e passivos ambientais e não financiar a educação, além disso, representam apenas aproximadamente R\$ 33 bilhões, frente aos R\$ 240 bilhões necessários para atingir os 10% do PIB (I ENE, 2014, p. 41).

Além da questão do financiamento, no Documento Final é enfatizada a ampliação de três vezes a mais dos cursos técnicos oferecidos por instituições federais de educação tecnológica atualmente (BRASIL, 2010a, p. 65). Nessa linha de educação profissional, o documento visa o alargamento da gratuidade em cursos e programas de educação profissional oferecidos pelo Sistema “S” e também o aumento de números de vagas em cursos técnicos de formação inicial e continuada destinadas a estudantes e trabalhadores de baixa renda (Ibid., p. 73). As propostas a esse respeito incluem os educandos da EJA. No documento, a ampliação dos cursos para a formação profissional apresenta-se atrelada à ideia de inserção social, voltada também para atender às constantes alterações produtivas no mundo do trabalho, visando adaptabilidade dos perfis dos sujeitos e o desenvolvimento econômico-social no país (Ibid., p. 65 - 66).

Frente ao exposto, essa perspectiva condiz com os três pressupostos da qualidade de educação na concepção do Neoliberalismo da Terceira Via que analisamos anteriormente, a qual visa uma formação em que o indivíduo exprima aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora. Nesse contexto, como destaca Rodrigues (2006, p. 152), os problemas como desemprego e precarização do trabalho são justificados pela falta de força de trabalho qualificado e disso decorre a necessidade de qualificação e requalificação. Pautada nessa perspectiva, a qualidade do Neoliberalismo da Terceira Via

(...) atribui a inserção dos trabalhadores num mundo de prosperidade, com expectativas em construção e esperanças sempre renovadas, à sua capacidade de adaptação às transformações científico-tecnológicas proporcionadas pela reestruturação produtiva. A exclusão passa a ser

compreendida como um problema particular, e não estrutural (RODRIGUES, 2006, p.152).

Assim, embora o documento apresente o discurso da educação pautado na concepção de qualidade social, em nossa análise observamos contundentemente a proposição de educação que reflete qualidade total, cuja concepção visa à formação para atender às demandas da reestruturação produtiva, formando indivíduos que sejam polivalentes, com facilidade de se adaptarem às exigências da produção e que também sejam participantes na construção da coesão social, colaborando para a manutenção da estrutura social e econômica vigente.

Sabendo das concepções antagônicas presentes na CONAE, por meio dessa análise, destacamos que apesar do discurso do documento se pautar na qualidade social de educação, alguns fatores demonstram a coexistência da perspectiva de qualidade total em algumas proposições, como por exemplo, a ampliação do financiamento não convergiu para a porcentagem inicial de 10% do PIB almejada pelos trabalhadores da educação. Ademais, o documento apresentou a ampliação da formação para o trabalho através dos cursos de educação profissional e novamente, em seu texto, não houve o apontamento de que a qualidade social explicitada somente é tangível por meio da ruptura com o atual sistema de acumulação. Dessa forma, dentro das possibilidades dos movimentos populares em torno da qualidade de educação a ser expressa através da proposição para um novo PNE, apresentou-se concepção de qualidade social limitada às condições de acesso ao ensino, já que os fatores de permanência dos marginalizados socialmente são limitados pelo financiamento ainda impróprio frente às demandas educacionais e sociais dos educandos.

#### **4.2 – Ruptura no âmbito da CONAE: tensões e intenções em torno da Educação de Jovens e Adultos**

Prosseguindo com a análise da concepção de qualidade da educação, ponderaremos sobre o processo de formulação e tramitação para a implementação de um novo Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. Ao analisarmos esse processo verificamos que, na correlação de forças, o discurso da qualidade social defendido no âmbito da CONAE de 2010 foi suprimido pelo bloco no poder do presidente Lula da Silva, evidenciando que a proposição para o novo PNE foi

direcionada aos moldes das políticas educacionais que se aliam à perspectiva do empresariado, do Todos Pela Educação.

Essa tendência da política educacional convergir para políticas como o TPE não é apenas conjuntural. Segundo Evangelista e Leher (2012, p. 6), em 2007, o bloco do poder de Lula da Silva instaurou o Plano de Desenvolvimento da Educação intitulado Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007). Além do nome do Movimento estampado no PDE, as metas previstas no mesmo incorporam as metas do TPE. Ao considerar a composição e a perspectiva de qualidade de educação proposta pelo Movimento, os governos petistas pensam e implementam políticas em conformidade com sua agenda, sendo assim, na correlação de forças entre classes, a qualidade da educação pode ser pautada nos termos do empresariado. Nesse sentido, um dos elementos que comprovam esse poder diz respeito à presença de representantes dos setores dominantes em cargos importantes da educação, como exemplifica Evangelista e Leher:

Maria Auxiliadora Rezende, Mozart Ramos e Gabriel Chalita no Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); Maria do Pilar Lacerda na União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Fernando Haddad no Ministério da Educação; Marcelo Nery na presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Cesar Callegari, Reynaldo Fernandes, entre outros, em representações no Conselho Nacional de Educação (CNE), além dos mencionados representantes da presidência do INEP e da Secretaria de Educação Básica do MEC (EVANGELISTA & LEHER, 2012, p.8)

No caso da influência da dominação burguesa no novo PNE, Leher (2014a) ressalta que o TPE, através da Lei de Responsabilidade Educacional incorporada pelo Congresso Nacional, “(...) objetiva pressionar os gestores municipais e estaduais a ajustar as suas escolas aos descritores de competências do IDEB, tornando a subordinação das redes ao TPE ainda mais estrutural sob pena de serem sancionados negativamente” (Ibid., p.19). Dessa forma, a educação ofertada limita-se à qualidade mensurável, pautada na meritocracia e eficiência do empresariado, cerceando qualquer possibilidade de qualidade social. Nesse sentido, os debates da CONAE 2010 foram esvaziados, alterados ou ignorados, evidenciando a concepção já instaurada nas políticas educacionais, a de qualidade total.

Para analisarmos esse processo de ruptura, por questão didática, cabe especificarmos que a Constituição Federal de 1988, no artigo 44 e nos artigos

seguintes, define que a organização federal legislativa no Brasil é exercida pelo Congresso Nacional, o qual é composto pelo Senado Federal e a Câmara dos Deputados, sendo essas Casas independentes entre si. Ainda de acordo com a CF de 1988, no caso de projetos de lei, o Art. 65 define que

o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um sóturno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à casa iniciadora (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, se um projeto de lei é destinado a uma das casas legislativas, o mesmo deverá ser apreciado na outra, podendo receber emendas, ser aprovado ou rejeitado. Após isso, o projeto retorna à Casa inicial para deliberação final e em seguida é encaminhado para sanção ao Presidente da República que pode ou não deliberar vetos ao projeto de lei. No caso de vetos presidenciais, o projeto pode retornar à Casa de origem, que pode manter ou não os vetos e a partir disso, a lei pode ser promulgada (SAVIANI, 1997, p. 127).

Esclarecida essa estrutura, o Projeto de Lei que delibera sobre o novo Plano Nacional de Educação foi encaminhado pelo Governo Federal à Câmara dos Deputados e recebeu a denominação de PL 8.035/2010 e apresentou 12 artigos de caráter normativo e 10 diretrizes conforme o texto da CF de 1988, Art. 214. Esse texto diz respeito à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, formação humanística, científica e tecnológica e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos na educação com base no PIB. Além disso, o Projeto de Lei em questão estruturou-se em 20 metas e 171 estratégias.

Elaborado o Projeto de Lei para o novo PNE, temos que a proposta governamental não incorporou as diretrizes de qualidade estabelecidas na CONAE 2010. Diante disso, houve desconforto entre os participantes da conferência, principalmente no que diz respeito ao financiamento da educação. A título de exemplificação, a secretária geral da Secretaria Regional do Rio de Janeiro do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Sônia Lúcio Rodrigues de Lima, denunciou que o prazo para se alcançar 10% do PIB, que é em 2024, “É um tempo absurdo porque o sistema vai aumentando cada vez mais sua demanda por educação” (BENVENUTI, 2012). Tomamos como exemplo a questão do

financiamento por considerarmos como a base para se fomentar a educação de qualidade social almejada pela classe trabalhadora. Entretanto, diante do exposto pelo PL nº 8.035, a qualidade expressa aproximou-se dos ditames do empresariado ao se pensar que apenas com melhor gestão dos recursos a qualidade é garantida.

Ao tramitar pela Câmara dos Deputados com prioridade, o PL 8.035/2010 foi encaminhado para as comissões de Educação e Cultura, Finanças e Tributação e Constituição, Justiça e Cidadania para a apreciação conclusiva do projeto. Além disso, Aquino (2015, p. 62) aponta que foi solicitado, nas sessões da Comissão de Educação e Cultura, a criação de uma Comissão Especial de Projeto que incluiu as comissões de Direitos Humanos e Minorias, da Seguridade Social e da Família. A partir disso, foi aprovada uma série de audiências públicas em diversos estados e nesse processo, sob a responsabilidade da Comissão Especial, Aquino (ibid., p.63) destaca que quase três mil emendas foram protocoladas ao texto original do PL 8.035/2010, fato que nunca havia ocorrido em tramitações referentes à Educação. Encerradas as audiências públicas para a discussão do projeto, foram registradas 2915 emendas, sendo que 2906 foram incorporadas para análise.

Após essa parte de tramitação e emendas, sob a relatoria de Ângelo Vanhoni (PT-PR) foi apresentado um substitutivo ao texto original contendo novas 449 emendas, das quais 445 foram incorporadas ao substitutivo elaborado. Uma das questões mais polêmicas no substitutivo, que perpassa a questão da qualidade foi acerca da porcentagem do PIB para a Educação. O relator Ângelo Vanhoni (PT-PR) em acordo com o governo, defendia que 8% do PIB seriam suficientes para garantir qualidade na educação. Porém, graças à pressão de parlamentares e movimentos ligados à educação, por unanimidade, incluiu-se a meta que define o investimento inicial de 7% do PIB até o quinto ano de vigência do plano e 10% do PIB a ser alcançado no prazo de dez anos. Paralelo a isso, pretendia-se vincular ao financiamento da educação 100% dos royalties do petróleo, bem como 50% do Fundo Social do pré-sal. Sendo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o substitutivo seguiu para o Senado Federal para apreciação.

Além da questão do financiamento que perpassa todos os níveis e modalidades, a concepção de qualidade que se manifestou na EJA foi evidenciada a partir das metas 8, 9 e 10. A meta 8 apresenta o objetivo de elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos, para alcançar o mínimo de 12 anos de estudo das populações do campo, regiões de menor escolaridade do país e dos 25% mais pobres. No processo de

tramitação na Câmara dos Deputados, houve a emenda nº 501, a qual propunha a idade mínima de 15 anos de idade indo contra o desejo de determinada parcela de educadores e gestores da EJA, uma vez que reduzindo a idade desse público reafirmaria a qualidade pautada no aligeiramento do ensino, na correção da defasagem idade/série, bem como a certificação voltada para atender às demandas do mundo do trabalho e da reestruturação produtiva. O rebaixamento da idade para o público da EJA significa atender às demandas de formação contemporânea, a qual segundo Romanzini (2010)

(...) visa um trabalhador de formação educativa precária, contanto que certificada. O que no limite, é uma escolarização questionável. Não é preciso necessariamente competência e sim, ser levado a acreditar que quanto maior a escolarização, maior será a possibilidade do emprego. E posteriormente, independente de sua competência ou certificação, trabalhar o máximo para receber o mínimo possível, seja na forma de salários e ou na forma de direitos trabalhistas e sociais (ROMANZINI, 2010, p. 8).

Além da questão da idade, no processo de tramitação na Câmara, as Emendas nº 481, 713, 992, 1164, 1264, 1436, 1652, 2368 e 2807 propuseram a expansão das matrículas gratuitas de educação profissional técnica por entidades do setor privado de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Pode-se constatar o notório número de emendas que exprimem a preocupação da formação profissional do público da EJA e diante disso, novamente verificamos a convergência da qualidade de ensino restrita à formação para o trabalho. Isso reforça a ideia de que educação de qualidade é aquela que o indivíduo obtém em sua formação/ aquisição de competências nos moldes do Neoliberalismo da Terceira Via, potencial de empregabilidade e logo, ação empreendedora ao ser responsável pela iniciativa de buscar essa formação a fim de competir por emprego. Além dessa perspectiva, os cursos em questão não são oferecidos pelo poder público, o que reforça ainda mais a qualidade pautada na concepção do empresariado.

Neste contexto, compreendemos que no que se relaciona ao público da EJA, sendo composto majoritariamente por trabalhadores, depreende a necessidade de uma formação que contemple essa especificidade. Todavia, a educação não pode ter a finalidade exclusiva de formação para o trabalho a fim de atender às demandas de produção, mas “é preciso assegurar, pelo menos, uma educação que realmente ajude os educandos na plena afirmação dos direitos da cidadania” (BEISIEGEL, 2003, p. 41).

A meta 9 do PL evidenciou o objetivo de elevar a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais. Também explicitou a implementação de ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica. Na tramitação, houve divergência entre aqueles que defendiam reduzir a taxa de analfabetismo funcional entre 60% e 50 % até o último ano de vigência do PNE. Tendo em vista a grande demanda de jovens e adultos que se enquadram no público dessa meta, a divergência tornava-se insignificante. O problema relacionava-se ao prazo de 10 anos para o cumprimento da meta que estava longe de superar as desigualdades educacionais do país, evidenciando que a meta era insuficiente e lenta para atender à população pouco escolarizada. Dessa maneira, o que se expressa não condiz com a proposição da qualidade social, cujo acesso e permanência na educação são direitos, e de responsabilidade do Estado. O que se apresenta incorpora a perspectiva histórica da EJA, a qual foi construída sob uma concepção de

(...) educação precária e de qualidade questionável. Os trabalhadores, sobretudo, recebem aquilo que para eles está previamente definido por uma sociedade estruturada pelo capitalismo. A eles, trabalhadores, é destinado um tipo específico de educação: fragmentada, superficial, de baixíssima qualidade, formatada para a composição de um exército de reserva de mão de obra barata e disponível a qualquer tempo (ROMANZINI, 2010, p. 6).

A meta 10 expressou a integração de no mínimo 25% das matrículas da Educação de Jovens e Adultos à educação profissional nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Novamente, a qualidade da EJA é perpassada pela perspectiva funcional e instrumental, principalmente por não ser oferecida por universidades públicas, por exemplo, mas sim por meio do apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, patronal ou empresarial, instituições que atendem ao mundo do trabalho e às demandas da produtividade sem a preocupação com a formação crítica, política dos educandos. Além do tecnicismo, há a questão do caráter privatizante que se manifesta na modalidade, em que a concepção da qualidade do ensino ofertado através dos discursos de universalização e acesso disfarça problemas estruturais do capitalismo que atinge a classe trabalhadora em sua escolarização. A esse respeito, segundo Rummert (2008), esse tipo de política educacional não objetiva a formação integral, mas é destinada aos

(...) jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolarização para diferentes ofertas de elevação de escolaridade que corroboram a atual

divisão social do trabalho. Tal processo, apesar de seu desenho contemporâneo, não foge às clássicas estratégias de distribuição desigual e precária de fragmentos de conhecimento, subordinadas às demandas de distintos níveis de qualificação da força de trabalho requeridos pelos diferentes padrões produtivos que coexistem no País, bem como às necessidades de controle social (RUMMERT, 2008, p.176).

Frente ao exposto, mesmo sendo precedido pelos debates de educação pautada na qualidade social, o PL do governo ignorou as proposições e a concepção apresentada convergiu para a educação com qualidade do empresariado. Essa concepção prega a eficiência, produtividade, qualificação (baseada em certificações, sem, contudo, resultar efetivamente em competência) e empreendedorismo (ROMANZINI, 2010, p. 6 - 7). Após sua tramitação na Câmara dos Deputados, o PL nº 8.035/2010 foi encaminhado ao Senado Federal e passou a ser Projeto de Lei da Câmara nº 103/12 (PLC nº 103/2012) sendo apreciado pelas Comissões de Assuntos Econômicos; Constituição, Justiça e Cidadania; Educação, Cultura e Esporte. Tramitando pelas comissões, o projeto recebeu novas alterações e emendas em seu texto e em dezembro de 2013 foi aprovado o texto final em Sessão Plenária do Senado Federal,

Essas alterações feitas pelo Senado Federal foram substanciais e convergiram para as proposições da Câmara dos Deputados. Acerca das alterações que afetam os educandos da EJA, também observamos que a concepção de qualidade em torno da universalização do acesso de alunos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação demonstrou-se inconstitucional ao usar o termo “preferencialmente” também na educação básica, e não apenas nas instituições especializadas. Através dessa alteração foi evidenciada certa desresponsabilização política com a população com deficiência no sistema comum de ensino.

Já sobre a formação profissional, a polêmica situou-se em torno da ampliação do número das matrículas assegurando apenas 50% no segmento público. Acerca da Educação Superior, destacamos que o Senado defendeu a necessidade de ampliação dos benefícios do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni) reforçando, novamente, a universalização do acesso por meio de parcerias entre Estado (público) e empresários da educação (privado) indo contra o direito à educação pública e gratuita defendida pela classe trabalhadora.



Além disso, no que diz respeito ao financiamento, a previsão de 50% dos recursos do pré-sal para a educação e de 10% do PIB nos dez anos de vigência do PNE que constava no projeto da Câmara foi eliminada na versão do Senado. Ficou estabelecido o investimento progressivo na educação de 7% e 10 % do PIB, respectivamente, no quinto e décimo ano de vigência do PNE. O projeto na versão do Senado também omitiu a porcentagem destinada à educação a partir da exploração do petróleo e de gás natural que, apesar de ser um recurso irrisório diante da demanda educacional do país, entre outras polêmicas, se constituía em mais um montante.

Ainda sobre financiamento, em tramitação pelo Senado, houve a manutenção do art.5º, parágrafo 4, que possibilita contabilizar os gastos com instituições privadas de educação nos recursos públicos agravando ainda mais a questão da qualidade da educação pública no que se refere ao seu financiamento. Isso gerou descontentamento por parte de movimentos que defendem recursos públicos para a educação pública, como o Encontro Nacional de Educação (ENE), realizado no Rio de Janeiro, de 8 a 10 de agosto de 2014. De acordo Leher (2014b), as discussões no ENE denunciaram que

não apenas a meta dos 10% do PIB para a educação foi remetida para longos 10 anos, para 2024, como, desastrosamente, o Art.5, §4 da referida Lei possibilita contabilizar como se fosse público os gastos com as corporações internacionais, os bancos e os fundos de investimentos que vendem educação técnica e superior no Brasil e no exterior (Ciência Sem Fronteiras), assim como os gastos com bolsas para o setor privado, as isenções tributárias e toda sorte de parcerias público-privadas, o novo léxico da privatização em curso. (...) Não resta dúvida de que a agenda do Todos pela Educação e, por isso, a agenda do próprio governo Federal, com o PNE, caminha nessa direção (LEHER, 2014b).

O Senado também restabeleceu a estratégia 20.11 do texto da Câmara dos Deputados que diz respeito à Lei de Responsabilidade Educacional<sup>39</sup>. Leher (2014a) descreve a lógica da lei da seguinte maneira:

No lugar da responsabilidade do ente federativo em assegurar as condições materiais, por meio de financiamento, carreira, gestão democrática, infraestrutura em geral, o PNE vincula a responsabilidade ao cumprimento de metas do IDEB, uma medida desastrosa, pois interdita qualquer possibilidade de um município ou

---

<sup>39</sup>A meta 20.11 prevê a aprovação, no prazo de 1 (um) ano, da Lei de Responsabilidade Educacional, visando assegurar padrão de qualidade na educação básica, nos sistemas e rede de ensino, aferindo qualidade por institutos oficiais de avaliação educacionais.

estado apostar na qualidade social, considerando a situação concreta dos estudantes; ao contrário, a referida lei objetiva pressionar os gestores municipais e estaduais a ajustar as suas escolas aos descritores de competências do IDEB, tornando a subordinação das redes ao TPE ainda mais estrutural sob pena de serem sancionados negativamente. O eixo não é o direito à educação, mas a distribuição das oportunidades educacionais, nos termos da agenda neoliberal (LEHER, 2014a, p.19).

Considerando a questão da porcentagem do PIB a ser investida em educação, o desvio de recursos públicos para o setor privado, bem como a Lei de Responsabilidade Educacional, a qualidade de educação evidenciada não diz respeito à concepção que emerge dos interesses da classe trabalhadora que se manifesta em democracia no acesso e permanência, propondo o conhecimento científico que coopere para a consciência crítica e da totalidade ao educando a fim de subsidiar a busca por transformações na atual sociedade. A qualidade que é proposta no projeto do novo PNE, ao contrário, atrela-se claramente aos interesses capitalistas em que a educação é gerida nos moldes empresariais, sob a lógica do capital em que se preza eficiência, metas, mensurabilidade e comprometimento apenas com os índices e resultados, sem a preocupação com as questões extraescolares que interferem no acesso, permanência e aprendizagem do educando, aprofundando a concepção de qualidade total.

Em um contexto geral e mesmo em menor proporção, as mudanças no texto do projeto pelo Senado foram substanciais em relação às proposições da Câmara dos Deputados. E apesar de ser contraditório no que diz respeito à Lei de Responsabilidade Educacional, destacamos alguns avanços em direção às discussões da CONAE de 2010. Houve a indicação de que o direito à educação é dever do Estado e que esse deve articular um Sistema Nacional de Educação visando melhoria da qualidade. O projeto explicitou o regime de colaboração nas diferentes instâncias, inclusive a inclusão do Fórum Nacional de Educação para monitorar o cumprimento das metas, a gestão democrática por meio da ampla participação da comunidade educacional e sociedade civil no intuito de organizar conferências a fim de acompanhar, avaliar, diagnosticar e subsidiar o novo PNE.

Não obstante, entre as alterações apresentadas no projeto não houve definição do termo qualidade. Frente a isso, toda discussão em torno de proposições para o novo PNE com base na qualidade social foi negligenciada também pelo Senado. Dessa forma, em meio à correlação de forças no bloco no poder, o projeto para o novo PNE coadunou

com as demais políticas educacionais com base na qualidade total, visando educação para meritocracia, eficiência e adaptabilidade às demandas empresariais (GENTILI, 2001, p.157).

No PLC 103/2012 do novo PNE, as emendas feitas pelo Senado à EJA dizem respeito às metas 8 (estratégia 8.3), 9 (estratégia 9.12) e 10 (estratégia 10.6), as quais respectivamente, propõem acesso gratuito a exames de certificação de Ensino Fundamental e médio; necessidades dos idosos não alfabetizados; formação básica e preparação para o mundo do trabalho. Apesar de poucas alterações no que diz respeito à EJA, esse fato pode significar o consenso em torno de uma concepção de qualidade que não condiz com a classe trabalhadora, a qual defende a qualidade social que garante condições de acesso e permanência no processo de escolarização, considerando as especificidades socioeconômicas dos educandos e enfatizando que isso é direito e dever do Estado.

Além da pouca intervenção no que tange à EJA, com a supressão do termo qualidade social o projeto demonstrou faltar transparecer a concepção de qualidade almejada, ao basear sua diretriz na formação para o trabalho e para a cidadania voltados, de acordo com o acréscimo do Art. 2º, inciso V, com base nos “valores éticos e morais da sociedade”. Frente a isso, tendo em vista que a qualidade da educação debatida se faz em meio às disputas ideológicas e de classes no contexto de uma sociedade neoliberal, a concepção de qualidade nesses moldes pode se afastar da qualidade social almejada pela classe trabalhadora. Dessa forma, o Projeto de Lei nº. 8.035 e o PLC 103/2012 romperam com as discussões e anseios expressos na CONAE de 2010 que contou com a participação de educadores, pesquisadores, pais, gestores etc. (OLIVEIRA et. al, 2011, p. 484).

A finalidade de debater essas alterações realizadas pelo Senado Federal no projeto do novo PNE, em fevereiro de 2014 fez com que novas audiências públicas fossem realizadas. Posteriormente, o relator votou a aprovação do projeto com algumas alterações indicadas. Todavia, segundo Aquino (2015, p. 71), o projeto de volta à Câmara dos Deputados sofreu pressões por parte dos setores da sociedade civil que defendiam educação pública e democrática. Os grupos desejavam retomar o texto integral da Câmara dos Deputados devido às derrotas dos anseios da classe trabalhadora no Senado. Frente a esse descompasso, a Comissão Especial optou por analisar cada alteração feita pelo Senado e, por meio de audiência pública, estabeleceu diálogos com os envolvidos. O texto final do projeto convergiu para a concepção de qualidade total

em função da correlação de forças instaladas no legislativo. O texto do novo PNE seguiu para a Plenária da Câmara para votação sendo aprovado no Congresso Nacional no dia 5 de junho de 2014 e depois seguiu para a sanção presidencial.

Aquino (2015, p.73) menciona que alguns grupos, como por exemplo, a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), esperavam vetos presidenciais para questões como isenções fiscais, recursos aplicados em parcerias com o setor privado da educação (PROUNI, FIES, PRONATEC), bem como veto às políticas de meritocracia da Educação Básica. Entretanto, em 25 de junho de 2014, a Presidenta Dilma Rousseff sanciona a Lei 13.005/2014 do novo Plano Nacional de Educação sem vetos, confirmando a derrota da classe trabalhadora envolvida com a educação.

Frente ao exposto, concordamos com Oliveira (2011) ao afirmar que “os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n.8.035/2010” (OLIVEIRA et. al, 2011, p. 484). Nesse sentido, a resultante desse processo de tramitação e aprovação do novo PNE alinhou-se à qualidade nos moldes do empresariado que o bloco no poder assumiu desde o PDE (2007) através do Todos Pela Educação, refletindo qualidade total que se expressa por fazer mais com menos, iniciativa privada, formação limitada às demandas de trabalho na atual sociedade e etc.

Cabe ressaltar que paralelamente à tramitação no Congresso Nacional, em 2013, novas conferências preparatórias municipais e intermunicipais, do Distrito Federal e dos estados foram convocadas pelo Fórum Nacional de Educação<sup>40</sup> para debater o Documento-Referência aprovado pelo FNE para a realização da II CONAE (BRASIL, 2014, p. 9). A conferência realizada no período de 19 a 23 de novembro de 2014, abordou o tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” visando dar continuidade às deliberações da CONAE de 2010.

Nessa perspectiva, em seu Documento Final, a II CONAE também explicitou seus objetivos a partir de um diagnóstico, o qual apontou que “(...) o panorama brasileiro continua apresentando desigualdades no acesso, qualidade e permanência de estudantes, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação” (BRASIL, 2014a, p.

---

<sup>40</sup> Criado pela Portaria nº. 1.407/10 e alterado pela Portaria nº. 502/12.

13). Para a superação desse diagnóstico, o documento evidenciou a necessidade de política e gestão que requerem a construção do Sistema Nacional de Educação e o novo PNE como política de Estado na organização, regulação, fiscalização, ação sistêmica e financiamento (Ibid., p. 13).

Tendo em vista a superação do diagnóstico da educação do país e responsabilizando o Estado por sua qualidade, o Documento Final da II CONAE apresentou sete Eixos, os quais são: Eixo I – “O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação”; Eixo II – “Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos”; Eixo III – “Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente”; Eixo IV – “Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem”; Eixo V – “Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social”; Eixo VI – “Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho” e Eixo VII – “Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos” (BRASIL, 2014a, p.11).

A CONAE realizada em 2014 também teve por propósito “contribuir com a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino” (BRASIL, 2014a, p.8). Articulada pelo Fórum Nacional de Educação, a conferência tinha objetivos específicos de acompanhar a implementação das deliberações da CONAE 2014, a implementação do Plano Nacional de Educação, a articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a elaboração e execução dos planos de educação municipais, estaduais e do Distrito Federal (Ibid., p.8). Como diretrizes gerais para o PNE e o planejamento de políticas no Brasil, o documento explicitou:

- i. promoção da alfabetização;
- ii. universalização do atendimento escolar;
- iii. superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual, e na garantia de acessibilidade;
- iv. melhoria da qualidade da educação;
- v. formação para o trabalho e para a cidadania;
- vi. promoção do princípio da gestão democrática da educação;
- vii. promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- viii. estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure

atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;  
ix. valorização dos/as profissionais da educação;  
x. promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, p. 18-19).

Além dessas diretrizes, com o discurso permeado com a concepção de qualidade social, o documento da II CONAE expressou que a educação é um direito e de responsabilidade do Estado. Assim, evidenciou a relação dialética entre acesso e condições de permanência, ao ressaltar que

(...) como direito social avulta, de um lado, a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as e, de outro, a universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, em todas as etapas e modalidades, bem como a regulação da educação privada. Este direito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades e do reconhecimento e respeito à diversidade (BRASIL, 2014a, p. 65).

Dessa forma, assim como na CONAE de 2010, os anseios dos trabalhadores em educação, bem como organizações, confederações, sindicatos etc. expressaram seus interesses, considerando que a educação qualitativa pondera acerca dos fatores internos e externos do processo de escolarização garantindo a permanência do educando, considerando suas especificidades socioeconômicas. Entretanto, com a promulgação do novo Plano Nacional sem os vetos presidenciais esperados pelos defensores da educação pública e democrática com base na qualidade social, os grupos em questão foram frustrados em grande parte de suas proposições.

A esse respeito, de acordo com o site de notícias Brasil de Fato, na reportagem de 02 de dezembro de 2014 com o título “Conferência Nacional de Educação, valeu a pena esperar?” de Valter Campanato/ABr, temos destaques de algumas colocações de participantes da conferência. Entre esses destaques, a professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e representante do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes/Unicamp), Carmen Sylvia Moraes, fez apontamentos nos colóquios da conferência acerca da educação profissional. Os apontamentos da professora indicaram os interesses públicos e privados nas políticas educacionais, os quais manifestam divergência na concepção de educação e trabalho. Além disso, a

representante do Cedes/Unicamp criticou a política de conciliação entre interesses da educação pública e do empresariado:

O MEC tenta fazer uma concertação entre os interesses públicos e privados e acaba fazendo políticas públicas com objetivos híbridos, que, na verdade, vão implementar com mais força os objetivos cujos interesses estão no campo empresarial. É o que vivemos hoje na educação brasileira.

Frente a isso, a professora Carmen Sylvia Moraes encerrou sua participação ressaltando a disputa entre concepções antagônicas de educação, que apontam para divergentes concepções de mundo, trabalho, humanidade e de relação entre Estado e sociedade (CAMPANATO, 2014), afirmando que

uma dessas visões diferentes é em relação ao alinhamento ao mercado. A visão que vem do meio empresarial se alinha à teoria do capital humano, segundo a qual todos nós temos o nosso capital, habilidades e conhecimentos que devem ser valorizados por meio do investimento em educação. Por essa lógica, quanto maior a educação, maior a produtividade e ganho. A outra visão é a formação humana integral, do currículo integrado e da defesa escola única, que busca uma escola que forme integralmente e esteja voltada para o desenvolvimento humano. É a perspectiva de uma educação sólida, que respeite o trabalhador e suas necessidades e espera que ele adquira sua autonomia e condições necessárias para a vida, inclusive para atuar no mercado de trabalho.

Essa conciliação de interesses na política educacional brasileira reflete na concepção de qualidade que é ofertada à classe trabalhadora. Por meio dessas políticas influenciadas pela concepção de qualidade do empresariado, a educação é subordinada à formação para o trabalho simples, explorado, requerido pelo capitalismo (ROMANZINI, 2010, p. 9). Nesse contexto, a EJA é perpassada por essa lógica, ao passo que expressa em seu público a relação entre educação e trabalho que, geralmente, é acompanhada pela necessidade da certificação rápida a fim de melhores empregos.

Convergindo para essa influência da concepção de qualidade do empresariado na EJA por meio das políticas educacionais vigentes, além da participação da representante do Cedes/Unicamp nos colóquios da II CONAE, o professor Joel de Almeida Santos resgatou a história da formação de jovens e adultos e afirmou que “Precisamos romper com a lógica da LDB, a qual faz com que o Brasil se transforme em um país de certificados e fonte de recursos para a educação privada”. O professor ainda discursou acerca

do financiamento da modalidade e denunciou que o valor/aluno dos educandos da EJA é aquém em relação aos demais segmentos, aproximadamente 30% a menos (CAMPANATO, 2014).

Diante do exposto pelos participantes da II CONAE, devemos questionar se o novo PNE rompe com a concepção de qualidade do empresariado para a educação, principalmente para a Educação de Jovens e Adultos que se constitui na força de trabalho. Diante das proposições para a modalidade na tramitação do PL nº 8.035/2010 e do PLC 103/2014, temos a hipótese de que com o alinhamento da modalidade à educação profissional, no PNE vai transparecer uma EJA sob a perspectiva de educação aligeirada, com sua qualidade pautada na lógica empresarial, com os menores recursos e de formação para o trabalho simples. Assim, concordamos com Romanzini (2010, p. 9) ao apontar que

(...) nada garante que obtendo a certificação o emprego está assegurado. E quando esse emprego existir, será de considerável nível de exploração de mais valia, seja essa exploração através do trabalho sem regulamentação, seja em jornadas de trabalho formal e com baixos salários. (...) percebo o EJA, dentro das formas precarizadas de trabalho no cenário neoliberal, como um significador da precarização da educação, no sentido de que “qualquer educação” serve (ROMANZINI, 2010, p. 9).

A fim de verificarmos a hipótese que levantamos mediante as análises feitas até o momento no que diz respeito à concepção de qualidade nas políticas da educação, analisaremos a Lei 13.005/2014 do novo Plano Nacional de Educação no próximo tópico. Essa lei é resultante da correlação de forças na tramitação no Congresso Nacional.

#### **4.3 – A concepção de qualidade no novo Plano Nacional de Educação (2014-2024): perspectivas antagônicas na Educação de Jovens e Adultos**

O Plano Nacional de Educação aprovado em 25 de junho de 2014, através da Lei nº 13.005, manteve sua estrutura definida em 14 artigos e 20 metas para o decênio 2014-2024. O documento apresenta 10 diretrizes que versam sobre o cumprimento das metas e estratégias a médio e longo prazos dentro da vigência do PNE, as quais são:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;



- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014b).

Além das diretrizes estabelecidas, os demais artigos apresentam também as pesquisas e censos em que se pautam as proposições do PNE. Esses elementos são monitorados através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pelos Censos Demográficos e pelos Censos Educacionais da Educação Básica e Superior. Também há o acompanhamento contínuo, avaliações periódicas, divulgação de resultados, análises e proposições de políticas públicas e do investimento do percentual público na educação a fim de verificar o cumprimento do plano. Essas questões são monitoradas pelo Ministério da Educação (MEC), pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) (BRASIL, 2014b).

Nos artigos ratificam-se: a realização de conferências precedidas por conferências municipais, estaduais e distrital com a finalidade de avaliar a execução do plano; o Regime de Colaboração entre os entes federados; a elaboração ou adequação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação; a gestão democrática da educação; a formulação de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais pelos entes federados; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica constituído como fonte de informação para avaliar a qualidade da educação básica e para orientar as políticas públicas (no máximo a cada 2 anos); o encaminhamento, no 9º ano de vigência do PNE, de um novo Projeto de Lei pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para os próximos 10 anos; o Sistema Nacional de Educação após 2 anos da publicação do plano e a vigência do PNE a partir de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014b).

Tendo por objetivo melhorias na educação, notamos que desde a efervescência do termo da busca pela qualidade, as políticas educacionais têm sido formuladas e implementadas. Todavia, em nossas análises por meio de diversos autores, observamos que a concepção de qualidade total tem sido hegemônica no contexto das políticas educacionais brasileiras em virtude da perspectiva empresarial que emergiu no contexto brasileiro defendendo a elevação da escolarização visando aumentar a eficiência, eficácia e produtividade em termos de alcançar determinados percentuais e metas. De acordo com Gentili (2001, p. 157), essa qualidade expressa adaptabilidade e ajuste ao mercado, competitividade, rentabilidade e mensurabilidade. Em que pese a hegemonia da concepção de qualidade total, no âmbito da CONAE de 2010, as proposições para um novo PNE pautaram-se na qualidade social. Essa concepção defende que a educação deve considerar, como apontado por Silva (2009, p.224), os fatores socioeconômicos dos educandos, os fatores socioculturais, o financiamento público adequado, o compromisso dos gestores, entre outros.

A ruptura do bloco no poder do governo de Dilma Rousseff com a proposta de qualidade da CONAE de 2010 evidenciou-se por meio do PL nº 8.035/2010, encaminhado à Câmara dos Deputados. Isso causou descontentamento aos participantes da CONAE, ao passo que houve o reestabelecimento da concepção de qualidade total.

Frente ao exposto, a fim de orientar esse tópico da pesquisa, partimos do seguinte questionamento: o novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) encaminha-se na direção da qualidade total, da sociabilidade do Neoliberalismo da Terceira Via? Para refletirmos acerca desse questionamento devemos considerar a totalidade histórica das políticas educacionais do Brasil desde a década de 1990, marcada pela reforma do Estado.

As políticas, principalmente para a Educação de Jovens e Adultos, foram formuladas a partir da concepção de qualidade total, visto que no processo de correlação de forças, o Estado, em conformidade com o neoliberalismo, tende a implementar políticas de acordo com os interesses da classe burguesa, do empresariado. Assim, observamos no decorrer dessa pesquisa que as políticas para a educação pública têm sido pautadas na aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora, refletindo qualidade total que de acordo com Gentili (2001, p. 116-117), expressa a concepção do setor produtivo, com caráter dualista, antidemocrático e mercantilista, buscando eficiência e produtividade.

De acordo com os estudos empreendidos até o momento com base nos autores Davies (2008), Solano (2011), Catelli Jr., Gisi e Serrao (2013), Ramos (2011), entre outros, observamos que a qualidade total perpassou políticas educacionais como, por exemplo, FUNDEB, PDE e ENCCEJA, principalmente no que diz respeito à EJA visando à ampliação do acesso dos alunos e qualidade. No FUNDEB, verificamos a questão do financiamento pífio diante das demandas educacionais existentes, bem como o parco investimento na modalidade frente à exclusão histórica de seu público, o que resulta em um grande contingente a ser incluído e/ou mantido no processo de escolarização. No PDE, temos o latente alinhamento ao empresariado desde o nome do plano até suas metas. E frente a isso, em ambas as políticas se evidenciou a concepção de qualidade total.

No caso do ENCCEJA, o foco na certificação dos educandos da EJA expressou o reforço às condições precárias da modalidade, demonstrando ainda a diminuição da responsabilidade do Estado, sem garantir educação como direito. Acerca da certificação, se evidenciou a necessidade da formação mínima exigida para o trabalho simples da reestruturação produtiva a partir da aquisição de competências do programa do exame. Portanto, a concepção de qualidade expressa não consiste na educação que vise à formação para a participação consciente, a criticidade sobre os processos de exploração e da desigualdade social decorrente da estrutura capitalista. Em síntese, as políticas destacadas convergem para a desresponsabilização do Estado pela qualidade de ensino, orientando-se para a lógica empresarial, de qualidade total que opera segundo a perspectiva de ampliação dos serviços com menos recursos, ou seja, fazer mais com menos.

Em decorrência desse alinhamento das políticas educacionais ao neoliberalismo, no caso do novo Plano Nacional de Educação, de modo geral, a qualidade total é reforçada. Em sua elaboração, tramitação, emendas e aprovação, a perspectiva da qualidade social debatida na CONAE de 2010 e de 2014 foi ignorada e a concepção latente nesse processo coadunou com aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora nos moldes do Neoliberalismo da Terceira Via. Através da ampla representatividade nas conferências, buscou-se a participação para o consenso em torno da proposição de um PNE que orientaria políticas educacionais a fim de alcançar qualidade de ensino. Entretanto, observamos que entre os grupos participantes houve antagonismo de ideias em torno, principalmente, da questão do financiamento. E na correlação de forças, os grupos representantes da perspectiva de

qualidade social foram derrotados diante da proposição que busca fazer mais com menos, mais eficiência, formação para atender às demandas de mercado.

Com o objetivo de implementar o novo PNE, o bloco no poder encaminhou o Projeto de Lei 8.035/2010, entretanto, sem considerar o debate da qualidade social da CONAE. Nesse processo empreendido pelo bloco no poder em parceria com o Movimento Todos Pela Educação, houve a ruptura com a proposição de educação com qualidade social. No processo de tramitação, o bloco no poder manteve a porcentagem inicial do PIB em 7%, reafirmou a destinação de recursos públicos para o setor privado, ampliou os cursos profissionalizantes via Sistema “S”, entre outros, evidenciando que a qualidade proposta se aproximara da perspectiva empresarial.

A partir desse contexto, e com a finalidade de ponderarmos acerca das metas e estratégias do PNE, configuramos esse tópico em três eixos de análise: ***ampliação do acesso, a perspectiva da inclusão e a proposta educacional***. Cabe ressaltar que apesar dessa orientação na exposição do texto, os eixos possuem uma relação dialética, que compõe a qualidade da educação. Através desses eixos verificaremos, a partir da correlação de forças no âmbito educacional, a concepção de qualidade expressa, principalmente na Educação de Jovens e Adultos.

O novo PNE prevê a ampliação do acesso e elevação da escolaridade visando alcançar determinadas porcentagens, metas e também redução da distorção idade-série e de regularização do fluxo escolar sem acréscimo adicional de recursos estatais significativos. Vale ressaltar que essa perspectiva de ampliação de acesso foi aprofundada no novo plano, já que havia sido manifestada no FUNDEB, PDE e ENCCEJA ao visar, respectivamente: ampliação de acesso considerando um valor mínimo por aluno com valores diferenciados por etapa e modalidade de ensino da educação básica; concepção de qualidade alinhada às diretrizes do Todos Pela Educação, com a questão do acesso restrito à população de 4 a 17 anos, excluindo um grande público que não frequentou a escola em idade própria; certificação do público da EJA, retomando a ideia de supletivo, educação aligeirada e de ensino parco. Diante do exposto, a concepção verificada coaduna com a perspectiva da qualidade total uma vez que expressam acesso à educação de forma diferenciada, não universal e de investimentos poucos significativos diante das demandas educacionais.

No caso do novo PNE, temos diversas metas a respeito do acesso, e considerando a Educação Básica como lócus dessa pesquisa, destacamos as metas de 1 a 11 (exceto a meta 7). Tais metas dizem respeito à universalização da Educação Infantil,

bem como a ampliação de 50% das matrículas de crianças de até 3 anos em creches; universalização do Ensino Fundamental de 9 anos para a população de 6 a 14 anos, esperando ainda que 95% desse público conclua essa etapa na idade recomendada até o fim do PNE; atendimento escolar para toda população de 15 a 17 anos, elevando em 85% as matrículas até o último ano do plano; universalização do acesso à Educação Básica e ao atendimento especializado, preferencialmente na rede regular de ensino para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; oferecimento de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas com vistas a atender 25% dos estudantes da Educação Básica.

O documento também prevê o aumento da escolaridade da população de 18 a 29 anos a fim de alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo para os indivíduos do campo e dos 25% mais pobres, e equiparação da escolaridade entre negros e não negros até o fim do PNE; a elevação da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais para 93,5% até 2015, também erradicando o analfabetismo absoluto e reduzindo 50% do analfabetismo funcional. Ainda acerca da ampliação do acesso, entre as metas verificamos o oferecimento de 25% das matrículas de EJA da Educação Básica vinculadas à educação profissional e o aumento de três vezes das matrículas da educação profissional técnica de nível médio, sendo que essa expansão deverá ser feita em pelo menos 50% no segmento público (BRASIL, 2014b).

Essas metas que destacamos visam à ampliação do acesso<sup>41</sup>, do número de matrículas, objetivando alcançar determinados índices e porcentagens. Entretanto, considerando o caráter quantitativo dos elementos que compõem a elevação desses índices, notamos que para a educação de qualidade deve-se ponderar sobre alguns elementos, tais como: estrutura física adequada a todos os níveis e modalidades, recursos humanos e materiais suficientes etc. a fim de atender quantitativamente o público acolhido. Na ausência de uma meta específica, a base material da educação é referida em estratégias do PNE, sendo previsto: “construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede

---

<sup>41</sup> De acordo com Gouveia e Souza (2012, p. 15-16), a ampliação do acesso contará com a inclusão de mais de 4,5 milhões de crianças na educação infantil e 1,5 milhão no ensino médio, cerca de 14 milhões de jovens e adultos analfabetos funcionais (representam os 50% do público que o Estado se responsabilizará) e o acréscimo de 10 milhões de estudantes na proposta de ampliação da jornada escolar. Essa ampliação do acesso poderá atingir cerca de, pelo menos, 51 milhões de estudantes na educação básica, sendo pelo menos 17 milhões em jornada de tempo integral.

física de escolas públicas de educação infantil”; “recursos pedagógicos e a melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar”; “reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência” (BRASIL, 2014b).

Ao propor qualidade por meio da ampliação do acesso, o PNE prevê recursos estruturais e pedagógicos, contudo, para alcançar essa ampliação devemos considerar se o financiamento permitirá ou limitará essa proposição, ao passo que os insumos investidos em educação revelarão a concepção proposta no plano, visto que a ”política de financiamento cujas bases sejam os princípios da igualdade e da eficiência constitui o alicerce de uma política de melhoria da qualidade do ensino” (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 20).

Então, pensando no investimento para a ampliação das matrículas, deve-se considerar o público incluído bem como a qualidade que será oferecida por meio desse financiamento. Todavia, além da questão polêmica sobre o investimento inicial de 10% do PIB não alcançado pela classe trabalhadora, Pinto (2014, p.642-643) também salienta que no novo PNE não foi definido como os entes federados se responsabilizarão diante da porcentagem do PIB a ser atingida, uma vez que estados e municípios estão no limite de suas possibilidades de financiamento da educação, sendo que a União arrecada maior parte dos impostos e contribui apenas com um quinto do montante necessário. O autor ainda ressalta que se não houver mudança nesse quadro “pouca coisa mudará e o PNE 2014-2024 correrá o risco de ser estigmatizado e ter o fim inglório do PNE 2001-2011” (Ibid., p.643).

Outro elemento do financiamento para atender a toda demanda quantitativa da ampliação do acesso diz respeito ao Custo-Aluno-Qualidade defendido por Carreira e Pinto (2007). O CAQ indica fatores como infraestrutura, a carga horária dos alunos, o número de estudantes por turmas e a remuneração dos profissionais a partir do desejável padrão de qualidade referenciada socialmente, em contraposição à qualidade total. Apesar de a proposição partir dos anseios da classe trabalhadora, Leher (2014a) denuncia que ao se pautar no aperfeiçoamento do financiamento da educação através do FUNDEB,

(...) a estratégia do custo-aluno é desastrosa para as escolas do campo, tendo em vista que, obviamente, as mesmas possuem número reduzido de estudantes: poucos alunos correspondem a poucos per capita e, portanto, a poucos recursos. O financiamento por meio de fundos

(FUNDEF, depois FUNDEB) explica, em parte, o fechamento de mais de 38 mil escolas no último decênio. Com efeito, a lógica de financiamento pelo número de indivíduos matriculados retira da agenda o financiamento global das unidades escolares, pois focaliza os per capita. Apesar do fato de que os estados e municípios são os entes que possuem rede de educação básica, sequer são mencionados na discussão do valor Custo Aluno Qualidade Inicial (LEHER, 2014a, p.18-19).

Em suma, o PNE apresenta a questão da ampliação do acesso bem como elevação do nível de escolaridade básica da população e para atender ao público incluído prevê melhorias e ampliação, sobretudo, da infraestrutura das escolas. Não obstante, os recursos não demonstram serem suficientes para fomentar a ampliação de infraestrutura que permitirá o atendimento do público incluído. Também, como apontado por Leher (2014a), a forma como os recursos são distribuídos para essa ampliação, tem reduzido o número de escolas, resultando no esvaziamento da proposição de ampliação de acesso do PNE.

Além da questão da ampliação do acesso em números de matrículas, dentre as metas que destacamos foi especificada a elevação da escolaridade, compreendendo principalmente a EJA. No caso da modalidade, no PNE há o objetivo de ampliar a escolaridade, elevar a taxa de alfabetização, erradicar o analfabetismo absoluto, reduzir o analfabetismo funcional e o atrelamento de 25% das matrículas de EJA à educação profissional sendo que, pelo menos, 50% das vagas devem ser ofertadas pelo poder público (BRASIL, 2014b). Diante do exposto, apesar do avanço em incluir educandos jovens e adultos no processo de escolarização, temos que o PNE, assim como as políticas anteriormente analisadas, tende a expressar a concepção de qualidade total em suas proposições ao passo que não condiz com a perspectiva de educação como direito inegável a todos os cidadãos independentemente da idade.

Segundo Brandão (2012, p. 14-15), essa perspectiva de ampliação do acesso perpassou os governos de FHC e Lula da Silva através das estratégias propostas pelo PNE direcionadas para a integração efetiva entre EJA e Educação Profissional e Tecnológica. O novo PNE apresenta o percentual de 25% de matrículas na Educação de Jovens e Adultos das séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, entretanto, constitui-se um percentual pequeno para ser alcançado em 10 anos (Ibid., p.15). Dessa maneira, no caso das metas de ampliação de acesso, esse direito é limitado, lento de ser alcançado e ainda converge para a perspectiva da educação voltada para o sistema produtivo e as necessidades de controle social.

Associado a isso, a meta 10 também apresenta a educação profissional vinculada ao setor privado. Ao possibilitar essa parceria defende-se um projeto educacional restrito aos interesses do capital, do empresariado, levando a uma concepção de qualidade educacional atrelada a “formas inovadoras de filantropia e de assistência, e em interesses regulados pelas demandas do mercado” (RUMMERT, 2008, p. 200). No lugar da responsabilização do Estado pela qualidade ofertada, com o estabelecimento dessas parcerias além dos recursos públicos para o setor privado de educação, tem-se qualidade para a conformação social, reafirmando “que a meta dos setores dominantes é educar a massa de crianças e jovens para um conformismo (que nada tem de estático) com a situação social vigente que pode e deve mudar para que tudo fique como está” (LEHER, 2014a,p. 6). Frente a isso, concordamos com Rummert (2008) ao observar que:

(...) a educação dos jovens e adultos trabalhadores tal como se configura, atualmente, no Brasil, tomando-a em sua historicidade, podemos desvelar a lógica que se oculta nas propostas de democratização das possibilidades de acesso ao conhecimento. Na realidade, não se verifica nenhuma intencionalidade de atingir linearmente toda a classe trabalhadora com um padrão igualitário e elevado de educação. Ao contrário, a regulação diferenciada da distribuição de condições de acesso aos bens materiais e imateriais – entre os quais, a educação – pelas forças dominantes não se ancora em critérios de igualdade, mas na “desigualdade substantiva” (MÉSZÁROS, 2002) e na difusão da crença na possibilidade individual de superá-la, como elemento essencial do desenvolvimento, da modernização e da competitividade (RUMMERT, 2008, p.186).

Diante do exposto, a perspectiva de ampliação de acesso no que diz respeito à EJA é desassociada da questão da qualidade social defendida na CONAE, por exemplo. A qualidade almejada pela classe trabalhadora vincula-se a elementos que compreendem a política de igualdade substantiva<sup>42</sup>, não se restringindo a uma educação com qualidade limitada às motivações particularistas de mercado, ofertada por meio de filantropia e de assistencialismo, como é o caso da iniciativa privada para oferecer cursos profissionalizantes.

---

<sup>42</sup> Igualdade substantiva desenvolvida por István Mészáros (2002), diz respeito a processos de igualdade não articulados à máxima extração do trabalho excedente, politicamente garantido e protegido. Essa igualdade está associada “à uma contínua reestruturação radical da ordem social estabelecida desde suas menores células até seus órgãos coordenadores mais abrangentes” (MÉSZÁROS, 2002, p. 293), já que injustiças e desigualdades são resultantes da estrutura capitalista.



Com base nos autores Costa, Silva e Rodrigues (2013, p. 53) é possível verificarmos que um dos motivos a respeito dessa preocupação com a ampliação do acesso, bem como a elevação da escolaridade dos indivíduos apresentadas nas metas diz respeito à formação da força de trabalho, uma educação fundamentada na teoria do capital humano a qual vimos ser defendida pelo Neoliberalismo da Terceira Via. Acompanhando essa tendência, a qualidade da educação demonstrada no novo PNE tende a ser orientada para a aquisição de competências através de um ensino técnico e em consonância com o desenvolvimentismo. Com base na teoria do capital humano, essa educação agrega potencial de empregabilidade ao passo que o indivíduo poderia atuar em cargos mais elevados nas empresas (Ibid., p.54).

Frente às proposições acerca da ampliação do acesso, o PNE tende a refletir qualidade total visto que mesmo estabelecendo metas quantitativas para ampliação do acesso, otimização do número de matrículas, ampliação da escolaridade e combate ao analfabetismo, expressou poucas mudanças no financiamento, conforme foi visto em termos de proporcionar condições de reestruturação e/ou ampliação do espaço escolar para atender essa demanda. Além disso, com o financiamento insuficiente, o estabelecimento de parcerias com o setor privado foi evidenciado na educação de adultos atrelado à Educação Profissional, resultando em um ensino tecnicista, na formação exclusiva para o trabalho simples e que ainda coopera para a conformação social à medida que converge para o assistencialismo, não contribuindo para “o pensamento rebelde que concorra para fragilizar as bases do “capitalismo auto-reformador”(Mészáros,2002, p. 38)” (RUMMERT, 2007, p. 47).

Além do eixo ***ampliação do acesso*** fortemente observado na proposta do novo PNE, outro eixo de destaque que elencamos para nossa análise diz respeito à ***perspectiva da inclusão***. Acerca da inclusão, além de estar relacionada com a questão do acesso, também é fator que exprime qualidade nos moldes do Neoliberalismo da Terceira Via.

A perspectiva de inclusão está associada ao acesso aos aportes estruturais, pedagógicos, de identidade cultural (diversidade), de parcerias com instituições da sociedade civil, correção do fluxo, capacitação tecnológica, inclusão em programa nacional de assistência ao estudante, assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso e permanência, bem como a aprendizagem e a conclusão do processo de escolarização. A fim de enriquecimento da análise, destacamos as seguintes metas e suas estratégias: 1 (estratégias 1.5 e 1.10), 2

(estratégias 2.4 e 2.7), 3 (estratégia 3.7), 4 (estratégias 4.5, 4.8, 4.9 e 4.17), 5 (estratégias 5.5 e 5.7), 6 (estratégias 6.2, 6.7 e 6.8), 8 (estratégia 8.5), 9 (estratégia 9.11), 10 (estratégia 10.5) e 11 (estratégias 11.9 e 11.13).

Nas metas e estratégias referenciadas observamos que a inclusão compreende a adaptação ou a estruturação dos espaços escolares respeitando às normas de acessibilidade; o atendimento das populações indígenas e quilombolas considerando suas especificidades; o acompanhamento e monitoramento de situações de discriminação, preconceito e violência na escola; trabalho pedagógico flexível, de acordo com a realidade, identidade e cultura local. Prevê Ensino Médio integrado à formação profissional que considera as peculiaridades da população do campo, indígena, quilombola e das pessoas com deficiência; a criação de centros de apoio às pessoas com deficiência; o estabelecimento de parcerias com instituições privadas a fim de ampliar o atendimento de pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento com idade superior à faixa etária de escolarização obrigatória (BRASIL, 2014b).

Observamos também a perspectiva de inclusão na proposição de alfabetização bilíngue; de arquitetura e mobília adequadas para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social; de materiais didáticos e acompanhamento específicos para crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes; do estabelecimento de parceria com as áreas de saúde e assistência social; o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola de pessoas das regiões mais pobres, negros, população do campo; da capacitação tecnológica da população jovem e adulta com baixos níveis de escolarização formal e para os (as) alunos (as) com deficiência; da redução das desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e da permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas (BRASIL, 2014b). Frente a esse panorama geral, a perspectiva de inclusão no PNE, pretende evitar a dominação cultural, buscar a ampliação do acesso e elevar a escolaridade da população indígena, quilombola, negra, de pessoas com deficiência e daqueles que vivem em situação econômica vulnerável.

Todavia, tais proposições visam solucionar problemas concretos no âmbito educacional sem romper com as bases capitalistas na qual emerge a exclusão. Sendo assim, o discurso da inclusão tende a se integrar à pedagogia da hegemonia mencionada por Martins e Neves (2010, p.24), assegurando repolitização da política voltada para a

dominação de classe por meio do convencimento e coesão social para uma nova sociabilidade. A perspectiva de inclusão no novo PNE tende a propor políticas que abrangem tanto o pedagógico como políticas públicas em consonância com a hegemonia burguesa, mantendo as estruturas capitalistas:

Se sempre o domínio envolveu o manejo da ideologia, há novos elementos nas estratégias de domínios atuais, que exigem uma mirada teórica inovadora sobre a problemática da ideologia. O deslocamento da exploração/expropriação para exclusão/inclusão é decisivo. A partir dessa caracterização, todo um enorme aparato de ideias é difundido para que os ditos excluídos possam vislumbrar a possibilidade de inclusão social (LEHER, 2010, p.12).

Sobre essa perspectiva, a inclusão tende a manifestar-se por meio de ações paliativas, como programas e assistência social com o objetivo de amenizar resultantes do capitalismo, como a degradação das condições de vida das massas. Dessa maneira, a inclusão sob a concepção da qualidade total constitui-se como um fator que viabiliza a coesão social. Por essa via, os indivíduos são cooptados e atraídos pelo consenso da classe dominante e tendem a acreditar que a atual estrutura, de face humanizada, pode resolver os problemas sociais que os atinge, como se fosse possível “substituir os antagonismos de classe pelas diferenças de ideias entre grupos, de tal maneira que o confronto vá cedendo lugar à colaboração” (MARTINS, 2009a, p. 78).

A perspectiva paliativa manifesta-se por meio de considerar grupos marcados pela vulnerabilidade social e econômica, entendendo-a como diferença entre grupos e não como antagonismos na fração da classe trabalhadora. O plano tende a reforçar políticas de focalização em detrimento de políticas de universalização alinhando-se com proposições do Neoliberalismo da Terceira Via em que “(...) o governo se abstém de envolvimento direto” visto que “(...) seus recursos podem continuar sendo necessários para apoiar atividades que grupos locais desenvolvem ou introduzem- sobretudo em áreas mais pobres” (GIDDENS, 2001, p. 90). Isso é evidenciado no financiamento insuficiente, uma vez que não sendo capaz de abarcar as demandas da universalização, focaliza as ações nos grupos mais vulneráveis, buscando cooptação para coesão social.

No caso da Educação de Jovens e Adultos, nas metas 8, 9 e 10 e em suas estratégias, a perspectiva da inclusão manifesta-se por ampliação do acesso; implementação de programas; acesso gratuito a exames de certificação de conclusão de Ensino Fundamental e Médio; inclusão das matrículas na educação profissional técnica

através de parceria entre a rede escolar pública e entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical; assistência social; programa nacional de transferência de renda para o público de alfabetização da EJA; inclusão dos educandos em programas suplementares de transporte, alimentação, saúde e inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos; abrangência dos educandos da EJA em programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta com baixos níveis de escolarização formal visando favorecer a efetiva inclusão social e produtiva dessa população, entre outros (BRASIL, 2014b).

Frente a esses elementos que destacamos, o PNE – apesar de representar alguns avanços para a EJA – pode servir para a inclusão na perspectiva do Neoliberalismo da Terceira Via ao passo que há foco em programas e na capacitação tecnológica da população jovem e adulta visando à inclusão social e produtiva dessa população, sendo típico de políticas focalizadas e do assistencialismo. Essas características coadunam com o que Giddens (2000, p.119) salienta: “Educação e treinamento tornaram-se o novo mantra para os políticos social – democratas” e, a “necessidade de melhores qualificações educacionais e de treinamento em habilidades é evidente na maioria dos países industrializados, particularmente no que diz respeito aos grupos mais pobres” (Ibid., p.119).

A perspectiva de inclusão para o público da EJA no PNE tende a ser como Giddens ressalta: o “investimento em educação é um imperativo de governo hoje, como uma base essencial da ‘redistribuição de possibilidades’” (GIDDENS, 2000, p. 119). Ou seja, a inclusão do indivíduo, do educando da EJA, só será possível mediante a educação, ignorando que os processos de exploração/ desigualdade que os levaram para longe da escolarização na idade própria são reflexos da sociedade capitalista. Outro ponto a ser destacado diz respeito à parceria entre público e privado na garantia da formação profissional dos educandos. Sobre isso, Martins (2009a) salienta a questão da “responsabilidade social”, em que a “classe empresarial deve se renovar politicamente para assumir um novo papel e uma nova conduta na sociedade civil (...)” (Ibid., p.82), depreendendo-se disso a harmonização das relações de classes, a intensificação das formas de exploração do trabalho, bem como propagação da sociabilidade capitalista.

Todavia, almeja-se inclusão educacional nos moldes da qualidade social, convergindo para a afirmação de Paro (2010):

(...) à luz de uma concepção radicalmente democrática de mundo, admite-se que os homens nascem igualmente com o direito universal

de acesso à herança cultural produzida historicamente, então a educação – meio de formá-lo como humano-histórico – não pode se restringir aos conhecimentos e informações, mas precisa, em igual medida, abarcar os valores, as técnicas, a ciência, a arte, o esporte, as crenças, o direito, a filosofia, enfim, tudo aquilo que compõe a cultura produzida historicamente e necessária para a formação do ser humano-histórico em seu sentido pleno (PARO, 2010, p. 771).

Dessa forma, a inclusão deve refletir no alcance universal tanto das pessoas com deficiência, quanto dos indivíduos marginalizados socialmente. Ou seja, as políticas públicas de educação devem propiciar meios de permanência a esse público visando assegurar o processo de ensino e aprendizagem justo e igualitário em todos os níveis e modalidades. Não obstante, no PNE observamos a perspectiva de qualidade total uma vez que apresenta pontualidade e focalização das políticas de inclusão, principalmente para a EJA, revelando que visa amortecer os conflitos sociais gerados pela desigualdade/exclusão. E diante dos recursos reduzidos que evidencia a lógica de se fazer mais com menos, o atendimento é prioritário aos grupos vulneráveis da formação social brasileira, revelando-se uma política assistencialista e não universal.

Articulado à questão da ampliação do acesso e da perspectiva da inclusão, apresenta-se uma *proposta educacional* no novo plano. Compreendemos por essa proposição os elementos que orientam a concepção de qualidade na gestão democrática através da cobrança de resultados nas avaliações em larga escala, na valorização docente e, por fim, nos recursos públicos a serem aplicados em educação. Esses elementos podem ser observados no PNE através das metas 7, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

Partindo do princípio de que uma proposta educacional exige gestão, iniciamos nossa análise a partir da meta 19, que diz respeito à gestão democrática. A referida meta é subdividida em oito estratégias que abordam sobre o repasse de recursos da União e entes federados; a ampliação de programas de apoio e formação de conselheiros do FUNDEB; o incentivo à criação de Fóruns Permanentes de Educação nos entes federados bem como de grêmios estudantis, associações de pais e conselhos municipais de educação; o estímulo à participação da comunidade escolar na formulação dos Projetos Político-Pedagógicos, currículos, planos de gestão escolar e regimento das escolas; favorecimento da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nas escolas e o desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares (BRASIL, 2014b).

No decorrer das estratégias, ressaltamos que se inscrevem alguns elementos defendidos pela classe trabalhadora de gestão democrática, como por exemplo, o incentivo à participação da comunidade na formulação de documentos que orientam o trabalho escolar, bem como o incentivo à criação de associação de pais e de estudantes. Esses fatores mencionados convergem para a gestão democrática ao passo que, segundo Peroni e Flores (2014, p. 186)

(...) é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente do Toyotismo, para a democrática. (PERONI, 2010). A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio (PERONI & FLORES, 2014, p. 186).

No entanto, no enunciado da meta há a associação de critérios de meritocracia e desempenho junto à proposição de consulta pública à comunidade escolar. São propostas de gestão escolar dicotômicas, visto que critérios de meritocracia se alinham ao modelo empresarial de gestão e o outro, por meio da consulta pública tende para a democracia, para o que se almeja como gestão democrática. Apesar de demonstrar a possibilidade de duas propostas de gestão, temos visto em nossas análises que a concepção de qualidade social, democrática de educação foi derrotada nos indicadores como financiamento, proposta de ampliação de acesso e da perspectiva de inclusão. Frente a essa tendência, inferimos que a gestão no plano exprime o modelo gerencial de administração com vistas à meritocracia, tendo a participação da comunidade de forma genérica, conforme afirmam Peroni e Flores (2014),

na Meta 19 do novo PNE, a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho (PERONI e FLORES, 2014, p. 186).

Outro fator que reforça essa perspectiva de gestão gerencial, atrelada à meritocracia, diz respeito à preocupação com a formação dos gestores das escolas

públicas, revelando que o bom gestor é aquele que possui capacitação técnica oferecida por cursos que supomos que sejam ofertados pelo meio empresarial frente às influências da qualidade total na educação. Além da capacitação dos gestores, a meta também prevê a avaliação dos mesmos por meio de uma prova nacional (estratégia 19.8) (BRASIL, 2014b). Nessa configuração, essa formação e avaliação demonstram limites na consulta à comunidade escolar, pois pode não significar a eleição direta de dirigentes escolares como se defende numa gestão democrática, contrariando ainda a proposição da CONAE 2010. Também, há priorização de repasse voluntário de recursos públicos da União para os entes federados. Obrigatoriamente os estados e municípios devem adotar critérios técnicos de mérito e desempenho sendo que esses recursos, em regime de colaboração, são direitos. Assim, diante dessa concepção de gestão que se apresenta e que se pauta nos termos de qualidade total ao expressar meritocracia e desempenho, concordamos com Paro (2010) ao salientar que

como as demais unidades produtivas, no sistema capitalista, se pautam, em geral, pelo modo de produção e de administração capitalista, esse equívoco leva a administração da escola a se orientar pelos mesmos princípios e métodos adotados pela empresa capitalista, que tem objetivos antagônicos aos da educação (PARO, 2010, p.771).

Além da meritocracia e desempenho que se pauta a gestão escolar do PNE, outro princípio empresarial que também se manifesta na educação diz respeito à lógica da produtividade. De acordo com Paro (Ibid., p. 770), tem-se a necessidade de se estudarem maneiras de o diretor contribuir para uma maior competência administrativa e disso decorre demonstrar qualidade na educação. Essa produtividade que o gestor deve buscar na direção das escolas revela que a qualidade da educação está associada às avaliações em larga escala. No PNE, na meta 7 e em suas estratégias, qualidade da educação se associa à melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem apresentada pelos estudantes no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O termo qualidade aparece diversas vezes entre as estratégias da meta e aponta que a qualidade da educação está associada às médias nacionais do IDEB. Isso ao estabelecer que as políticas das redes de ensino devem buscar atingir tais metas a fim de garantir equidade da aprendizagem, diminuindo as diferenças entre as médias dos estados, Distrito Federal e municípios, partindo, principalmente, da criação de uma base curricular nacional

comum com definições de objetivos de aprendizagem para cada nível/série que serão medidos ao longo da vigência do PNE (BRASIL, 2014b).

Além da meta específica sobre a questão da avaliação e sua estreita relação com qualidade da educação, a meta 20 (estratégia 20.11) aborda a Responsabilidade Educacional que visa

aprovar no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (BRASIL, 2014b).

Podemos inferir diante do exposto que qualidade da educação pública se resume nas médias que os alunos e as escolas alcançam. Na educação pautada nesse molde os demais elementos que compõem qualidade podem ser praticamente ignorados, uma vez que os testes padronizados não consideram as condições socioeconômica e sociocultural dos estudantes. Esse pensamento se firma frente ao fracasso do sistema educacional brasileiro que, mesmo reduzindo qualidade à aferição de conteúdos, os índices são vexatórios, ou seja, querem avaliar o produto final ignorando os processos e fatores intra e extraescolares que implicam na qualidade, como por exemplo, os recursos financeiros, qualificação e plano de carreira para os professores, recursos humanos e materiais a disposição dos estudantes entre outros (SILVA, 2009, p. 224-225). Além disso, através da divulgação dos resultados dos testes padronizados, poucas iniciativas políticas e administrativas são tomadas a fim de alcançar melhorias. Em síntese, de acordo com Oliveira e Araújo (2005)

(...) as políticas de avaliação mediante testes padronizados como o SAEB, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se, por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequencial. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino (OLIVEIRA & ARAUJO, 2005, p.18).

A ênfase em qualidade pautada na avaliação de resultados também se articula com o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)(BRASIL, 2014b), tendo como base projeções de médias a serem alcançadas pelos estudantes em matemática, leitura e ciências. O PISA constitui-se como ações da OCDE (Organização



para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Essa organização tem por objetivo atuar “como foro de consulta e coordenação, consolidação do modelo liberal e complementação ao FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial e GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)” (ARAÚJO, 2013). Frente a isso, a política de avaliação do PNE expressa a necessidade do Brasil se firmar no cenário mundial, sendo a educação um fator de competitividade, revelando uma retórica da qualidade educacional ligada a noção de “competitividade-rentabilidade”, reforçando que só é de qualidade aquele “produto educação” que atua competindo no mercado (GENTILI, 2001, p.157).

Ademais, observamos que no PNE qualidade se limita aos índices e médias a serem alcançados pelo financiamento pouco significativo, pela focalização das políticas nos grupos mais pobres ao invés de políticas sociais efetivas, pelos percalços na ampliação do acesso, pela concepção de inclusão e até pela proposição de valorização docente. Nesse último, que é de suma importância para que a qualidade de ensino seja alcançada, o PNE apresenta as metas 15 a 18<sup>43</sup>. Nas metas que destacamos, há a previsão de licenciatura para todos os professores da Educação Básica; formação continuada para 50% dos professores; instituição de política nacional de formação; visa equiparar o rendimento dos professores aos demais profissionais; plano de carreira da educação pública e piso salarial como referência (BRASIL, 2014b). Entretanto, os recursos disponíveis não têm se apresentado suficientes para ampliação do acesso e inclusão, e como seria viável o fortalecimento da carreira docente e sua valorização, como piso salarial, por exemplo? Diante disso, concordamos com Hypólito (2015) ao afirmar que as “(...) políticas educacionais previstas no PNE, na Lei do Piso Salarial (...) estarão dependentes das forças políticas e sociais em atuação, dos contextos econômicos e culturais, e são, (...) de certo modo, caóticas, como aponta Ball (2008)” (HYPOLITO, 2015, p. 526).

Também interferindo na carreira docente, Augusto (2015) aponta “(...) que os governos esperam é que as escolas se transformem, sejam colocadas em um movimento convergente à eficácia escolar (melhoria dos índices antecipadamente definidos) e à eficiência (redução de custos associada à melhoria dos resultados)” (Ibid., 542). No próprio PNE, na meta 7, estratégia 7.36, há a previsão do estabelecimento de “(...)

---

<sup>43</sup> Apesar de destacarmos essas metas, no decorrer do plano pode-se observar proposições que dizem respeito à formação inicial e continuada, carreira e trabalho docente.

políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014). Somando-se a isso, a valorização docente vincula-se à submissão de suas práticas pedagógicas às avaliações, refletindo qualidade total ao expressar critérios do mundo empresarial como mensurabilidade, adaptabilidade, produtividade e rentabilidade (GENTILI, 2001, p.157).

Além disso, no PNE há ênfase na formação continuada (meta 16). Nessa lógica, se não alcançadas as médias nas avaliações, há a responsabilização da ineficiência da formação inicial do professor defendendo que cursos de formação continuada possam solucionar esse impasse. Tais cursos são menos custosos e tendem a ser ministrados pelo setor privado (HYPOLITO, 2015, 527-528). Frente a isso, mesmo considerando elementos que beneficiam os docentes, o plano estabelece medidas que submetem a carreira, bem como valorização docente aos resultados das avaliações em larga escala, reforçando, como denuncia Augusto (2015), o “baixo reconhecimento social da profissão por parte daqueles governos que as adotam e da sociedade a que a escola pública deveria servir” (Ibid., p.543).

Nesse contexto em que a educação proposta pelo PNE se alinha à concepção de qualidade total, a Educação de Jovens e Adultos também é perpassada por essa perspectiva nos fatores acerca da proposta educacional analisada. Não há especificação por metas no que diz respeito à gestão, financiamento específico, formação docente específica (exceto para a EJA vinculada à Educação Profissional) e sobre a avaliação da modalidade. Todavia, com base na configuração da gestão escolar direcionada a obter melhores resultados nas avaliações em larga escala a fim de aferir qualidade, bem como na submissão da carreira docente ao objetivo de alcançar melhores médias nas avaliações, para o público da EJA também se oferta a qualidade total.

No caso da carreira docente, para a modalidade é destinada a meta 10 (estratégia 10.8) a qual se refere à formação específica de professores que atuam na EJA vinculada à Educação Profissional. Essa iniciativa demonstra-se insuficiente pois, de acordo com os dados apresentados por Brandão (2012),

em abril de 2006, o Brasil possuía quase 260 mil professores de EJA, atuando em aproximadamente 45 mil escolas, o que traduz uma proporção (aproximada) de 18 alunos por professor, média que não pode ser considerada alta. Desse total de professores, 37% possuem apenas o Ensino Médio completo e 63% possuem o Ensino Superior completo (BRANDÃO, 2012, p.17).

Diante dos dados, a necessidade de formação continuada para os educadores da EJA é latente ao passo que se constitui um dos fatores que colaboram para qualidade do ensino ofertado. Além disso, devemos considerar que tal formação deve contemplar o público peculiar, haja vista que em sua maioria são trabalhadores, responsáveis por família, entre outros. A modalidade exige profissionais aptos para lidar com tais especificidades. De todo modo, cabe salientar que defendemos formação continuada, mas não vinculada ao setor privado de formação, uma vez que tende a serem cursos aligeirados, de conteúdos simplórios, restritivos e de ação pontual na prática pedagógica, não colaborando para uma formação de educador crítico. De acordo com Hypolito (2015, p. 528), esses tipos de cursos tiram da universidade a formação docente e a direciona para uma formação interessada na prática, sendo esta mais pragmática, visando atender aos objetivos das políticas educacionais que, conforme verificamos, expressam qualidade total.

Na proposta educacional que depreendemos do PNE, outro fator que perpassa a EJA é a questão da qualidade associada à avaliação em larga escala. Na meta 7 ratifica-se: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” de modo a atingir as médias do IDEB (BRASIL, 2014b) e com isso, através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), tem-se o objetivo de avaliar, subsidiar políticas públicas para a educação básica, certificar a conclusão do Ensino Médio (no caso da EJA), aferir conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e classificar os estudantes que visam o Ensino Superior. Em que pese ser importante considerarmos essas questões, observamos que o ensino da modalidade de EJA tem sido limitado às avaliações visando certificação, como o caso do ENCCEJA. A certificação, por si só, não é capaz de formar sujeitos que terão uma postura contra-hegemônica. Segundo Rummert (2008),

(...) no que se refere à elevação da escolaridade dos jovens e adultos trabalhadores, surge no País (...), mais precisamente a partir de 2003, uma variedade de ofertas de oportunidades de certificação que correspondem, no mais das vezes, a simulacros de ações educativas (RUMMERT, 2008, p. 180).

Por meio desse quadro, compreendemos que a ampliação da escolaridade, bem como o combate ao analfabetismo converge para a “valorização discursiva da educação geral e de qualidade para todos, e o concomitante processo social de concentração do

conhecimento (RUMMERT, 1995; 2000) ” (Ibid., p.180). A proposta que se apresenta é de qualidade da educação atrelada à meritocracia, produtividade e competitividade, já que não há financiamento suficiente para viabilizar a educação que considera elementos sociais, culturais e pedagógicos dos educandos.

Frente ao exposto, as referências de qualidade nas metas acerca da proposta educacional estão associadas à concepção de qualidade total e demonstram isso através de fatores como financiamento, gestão educacional, valorização docente e políticas de avaliações em larga escala que abrangem alunos e professores. Diante disso, a educação nesses moldes tende a expressar meritocracia através dos resultados, responsabilização dos sujeitos, desresponsabilização do Estado em propiciar insumos necessários, gestão que vise fazer mais com menos, ênfase na certificação dos educandos jovens e adultos, entre outros. Contudo, a educação de qualidade é aquela que considera as especificidades dos educandos, contribuindo para uma formação que amplie seus conhecimentos culturais, sociais, econômicos, políticos e que leve os educandos a transformarem a realidade hegemônica burguesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises dessa pesquisa centraram-se na apreensão da concepção de qualidade no âmbito das políticas educacionais que foram implementadas, principalmente, os elementos que revelam a perspectiva ofertada à Educação de Jovens e Adultos. As políticas no âmbito educacional foram implementadas visando o enfrentamento de problemas históricos da formação social brasileira, como o analfabetismo, a retenção escolar e a baixa escolaridade da população. Para tanto, ponderamos acerca de algumas políticas da educação desde a reforma do Estado, na década de 1990, em que expressou a necessidade de uma nova sociabilidade por meio do Neoliberal da Terceira Via, ou capitalismo de face humanizada. Essa perspectiva perpassou as políticas de educação haja vista que houve o alinhamento dos blocos de poder aos ditames do capital, visando manter a estrutura vigente. Observamos que as políticas orientadas por essa sociabilidade buscaram o consenso para a coesão social a fim de manter a hegemonia burguesa e, sob essa perspectiva, a educação ofertada às massas, principalmente aos educandos da EJA convergiu para a qualidade atrelada ao Capital Humano. Com a formação restrita ao trabalho, à certificação e políticas de inclusão focalizadas, assistencialistas, expressou-se um ensino aligeirado e parco, cerceando a educação que possibilita aos estudantes consciência crítica e política que potencialize posturas e ações contra-hegemônicas.

Nesse sentido, por meio da análise documental, verificamos que a concepção que se revela é a do empresariado, de qualidade total. Para essa constatação, identificamos fatores que expressaram a otimização de recursos, sob a lógica de se ampliar o acesso sem o financiamento necessário para subsidiar as necessidades de recursos estruturais e pedagógicos para o público incluído. De um modo geral, a qualidade total manifestou-se na Educação de Jovens e Adultos através de seu financiamento indefinido, por exemplo, no cerceamento da contabilização das matrículas no FUNDEF. E mesmo com sua inclusão no FUNDEB, não significou reais melhorias para a modalidade, haja vista que possui o menor fator de ponderação do fundo frente à demanda a ser atendida visando combater o analfabetismo histórico do país. Além disso, as proposições de financiamento também não foram condizentes ao proposto pela classe trabalhadora, visto que o investimento do PIB em educação evidenciou a ampliação dos serviços com os menores recursos possíveis.

O financiamento da educação revelou-se insuficiente para as demandas educacionais e reforçou políticas focalizadas. Diante disso, verificamos a inclusão, a ampliação e a elevação da escolaridade do público da EJA atrelada à certificação, ao ensino aligeirado voltado para atender as demandas da reestruturação produtiva. Sobre essa perspectiva, como no exemplo do ENCCEJA, observamos um ensino restrito à aquisição de competências, a fim de que o educando exprima potencial de empregabilidade e ação empreendedora ao ser responsabilizado pelo seu sucesso ou fracasso. Esse empreendedorismo também reforça a iniciativa dos indivíduos para agirem em grupos mais vulneráveis a fim de amenizar as mazelas do capitalismo, sendo condizente com a sociedade civil ativa do Neoliberalismo da Terceira Via.

Através da concepção de qualidade total por meio da contenção de recursos para a educação, a perspectiva de ampliação de acesso, inclusão e elevação da escolaridade, pauta-se em ações focalizadas buscando alcançar os grupos mais pobres. Também, exprime uma proposta educacional em que a qualidade se expressa através da certificação vazia que, de acordo com Rummert (2008), fragmenta a concepção de mundo, “propiciando àqueles aos quais se destinam a crença no fato de que suas individualidades estão, finalmente, sendo contempladas”, resultando ainda na perda das potencialidades transformadoras, uma vez que a educação nesses moldes considera apenas ações imediatas e fenomênicas (Ibid., p. 197).

Apesar dos debates da CONAE em torno da educação de qualidade social – a qual contempla os fatores extra e intraescolares – a proposição foi limitada à ampliação do acesso desassociada dos insumos necessários que implicam na ampliação estipulada pelo novo PNE, por exemplo. O PNE (2012-2024) confirmou a concepção de qualidade associada à inclusão dos educandos na formação profissional por meio, principalmente, das escolas do Sistema “S”, ou programas de treinamentos da força de trabalho. Ao estabelecer parcerias com o empresariado para fomentar ampliação do acesso, inclusão e formação profissional, foi evidenciada uma concepção de educação convergente para o assistencialismo, filantropia e educação direcionada para as demandas da reestruturação produtiva e conformação social (FRIGOTTO, 1989, p.166). Essa perspectiva se alinha à pedagogia da hegemonia que reforça a educação associada, conforme indica Frigotto (1989), ao ensino elementar, funcional às empresas produtivas, viabilizando a manutenção e desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas, negando as condições objetivas, materiais que facultem uma escola de qualidade (Ibid., p. 166).Essa colocação se evidencia por meio do

financiamento insuficiente que não permite políticas educacionais que busquem equalização de oportunidades. Ademais, com as parcerias com o setor privado na educação, recursos públicos, já escassos, são direcionados a esse setor, reforçando a desresponsabilização do Estado com seu dever de propor qualidade da educação.

Em síntese, por meio das análises, verificamos a proposição de educação ofertada com base na concepção da hegemonia burguesa no que diz respeito à gestão educacional, avaliações em larga escala, valorização docente e financiamento a ser aplicado em educação. Confirma-se a hipótese de que as políticas analisadas reforçam a qualidade total ao priorizar a escolarização por meio da ampliação do acesso sem o financiamento suficiente, políticas focalizadas aos grupos vulneráveis evidenciando a concepção do empresariado em fazer mais com menos, restringindo ainda qualidade aos resultados de avaliações em larga escala. Nesse contexto, a qualidade para a EJA é mais do mesmo em que se prioriza a formação para o trabalho simples, com o ensino limitado ao tecnicismo, certificação, e com caráter aligeirado, alinhado à aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora.

Evidenciamos que as discussões acerca da concepção de qualidade na educação, principalmente, na EJA, empreendida nessa pesquisa não se encerram nas análises realizadas, haja vista que se trata de um conceito amplo e complexo devido ao seu caráter histórico e polissêmico que possibilita estudos de outros fatores que são indicadores de qualidade. Frente a isso, a pesquisa realizada permitiu confirmar, no contexto histórico e de correlação de forças, a concepção de qualidade total na educação. Em crítica a essa concepção que reflete na educação escolar, concordamos com Frigotto (1989) ao salientar que historicamente a escola tem negado o acesso aos instrumentos que possibilitam a apropriação do saber, constituindo-se em uma disfuncionalidade necessária, uma “improdutividade produtiva”. De acordo com o autor, a escola é funcional pelo que nega, e subtrai.

Não obstante, para se romper com essa lógica é necessária a articulação política da classe trabalhadora a fim de propor um ensino que fomente a consciência política e criticidade diante da estrutura capitalista. É um desafio posto à classe trabalhadora, mas que ao mesmo tempo, possibilitará acesso e condições objetivas de educação de qualidade, como a concepção expressa na escola politécnica gramsciana defendida por Frigotto (1989, p. 199) – que envolve o desenvolvimento intelectual, físico, a formação científica e tecnológica e a indissociabilidade do ensino junto ao trabalho produtivo –

considerando um ensino que articule o saber com os interesses hegemônicos da classe dos trabalhadores.

Portanto, não se trata de como são realizadas as políticas educacionais propostas pela dominação burguesa ao analisar o analfabetismo, a retenção escolar, a baixa escolaridade como problemas pontuais que se referem, por exemplo, ao acesso, a um mínimo de recursos ou apenas à focalização nos grupos mais vulneráveis. Assim como Mészáros (2011, p. 264-266), concordamos que a implementação de políticas nesses moldes, como ações pontuais, não combate problemas estruturais, ao passo que são assimiladas pela hegemonia burguesa e não resultam em mudanças reais através das políticas, por mais que sejam benevolentes.



## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Marcia S. de. **Sentidos da cidadania:** políticas de educação de jovens e adultos. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010, p. 145 - 195.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). **A cidadania negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez; Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2001.

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024:** a gestão democrática da escola na política pública. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

ARAÚJO, Maria de Lourdes Haywanon Santos. **Avaliação Internacional:** concepções inerentes ao PISA e seus resultados no Brasil. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MaLourdesAraujo-ComunicacaoOral-int.pdf>

ARROYO, Miguel. O direito do trabalhador à educação. In: GOMEZ, Carlos M. (org.). **Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador/** Carlos Minayo Gomez ... [et al.]. – 6.ed.- São Paulo: Cortez, 2012, p. 103 -127.

BARREYRO, Gladys B. O “Programa Alfabetização Solidária”: terceirização no contexto da Reforma do Estado. In: **Educar Revista**, Curitiba, Brasil, nº 38, p. 175-191, set./dez. 2010. Editora UFPR.

BATISTA, Neusa Chaves. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública:** participação na elaboração do princípio constitucional de Gestão Democrática do Ensino Público. 2008. Disponível em: [http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao\\_escola/modulo1/embat\\_e\\_legislativo.pdf](http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/embat_e_legislativo.pdf)

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEISIEGEL, Celso. R. **Considerações a Propósito de um Projeto Educacional.** São Paulo em Perspectiva, 7(1): 38-49, janeiro/ março, 1993. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v07n01/v07n01\\_07.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v07n01/v07n01_07.pdf). Acesso: 03/07/2014.

\_\_\_\_\_. Alfabetização de jovens e adultos: desafios do século 21. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p. 34-42, jan./dez. 2003.

BELLONI, Isaura. Educação. In: BITTAR, J. (Org.). **Governos estaduais: desafios e avanços:** reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

BENVENUTI, Patrícia. A luta pelos 10% para a educação. **Brasil de Fato**, 11/07/2012, disponível em: <http://antigo.brasildefato.com.br/node/10076>

BOITO JR., Armando. A Burguesia no Governo Lula. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org). **Neoliberalismo u sectores dominantes**: tendências globais y experiências nacionales. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p. 237-263. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **O governo Lula e a reforma do neoliberalismo**. In: Revista Adusp, São Paulo, v. 34, p. 6-11, 2005.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional De Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. Educação de Jovens e Adultos: entre o “velho” e o “novo” Plano Nacional de Educação (PNE). **Educação em Revista**, Marília, v. 13, n. 2, p. 7-24, Jul.-Dez., 2012. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/3284/2544>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)Acesso em: 09 de Dezembro. 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Parecer ao Projeto de Lei nº 8035, de 2010. Plano Nacional de Educação. 2011. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=947081&filename=Tramitacao-PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947081&filename=Tramitacao-PL+8035/2010)>. Acesso em: 28 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Parecer ao Substitutivo do Senado Federal que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2014. Disponível em:<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1237910&filename=Tramitacao-PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1237910&filename=Tramitacao-PL+8035/2010)>. Acesso em: 29 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto número 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre o estabelecimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em: 22 de Dezembro. 2014.

\_\_\_\_\_. Documento Base Programa de Integração da Educação Profissional Técnica de Nível Médio ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Brasília, Ministério da Educação, Secretária de Educação Profissional e Tecnológica, 2005.

\_\_\_\_\_. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007/2013. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/20upf>.

\_\_\_\_\_. IBGE. “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios”. Síntese de Indicadores

2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. “Geografia da Educação Brasileira”. 2001. Brasília: MEC/INEP, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as leis de diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/lei9394.pdf>>. Acesso em: 22 Dezembro. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei 10172/ 2001. Plano Nacional de Educação. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: DF, 2014b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2014, Brasília, DF. Documento Referência: CONAE 2014. Disponível em:<<https://www.google.com.br/#q=documento+referencia+conae+2014>> Acesso em: 29 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010a. 164p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional e Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Presidência da República. Brasília – DF, 2011a

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 10 Janeiro. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 3.415, de 21 de outubro de 2004. Institui o Exame Nacional de Avaliação na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Disponível em:

[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/portmec3415\\_04.htm](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/portmec3415_04.htm)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 2.270, de 14 de agosto de 2002. In: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Livro introdutório: documento básico: Ensino Fundamental e médio. Brasília, 2002. p. 188-190. Disponível em:

[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/encceja/material\\_estudo/livro\\_introdutorio/introdutorio\\_completo.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/material_estudo/livro_introdutorio/introdutorio_completo.pdf)>

\_\_\_\_\_. Parecer CEB 11/2000: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/cne/default.shtm>>. Acesso: 01/06/ 2013.

\_\_\_\_\_. Plano Decenal de Educação Para Todos. Brasília MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. PROJovem URBANO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17462-projovem-urbano-novo>. Acesso em 12 de Agosto

CAMPANATO, Valter. Conferência Nacional de Educação, valeu a pena esperar? **Brasil de Fato**, 02/12/2014, disponível em:

<http://antigo.brasildefato.com.br/node/30701>

CARREIRA, Denise; PINTO, Marcelino R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. **As políticas para a educação de jovens e adultos nos governos Lula (2003-2010)**. In: III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, Espanha, 2012.

CATELLI JR, Roberto; GISI, Bruna; SERRAO, Luis Felipe S. ENCCEJA: cenário de disputas na EJA. In: **Revista brasileira de Estudos pedagógicos** (online), Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n238/a05v94n238.pdf>. Acesso em 16 de Janeiro de 2015.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CIAVATTA, Maria; RUMMERT, Sonia. As implicações políticas e pedagógicas do currículo na Educação de Jovens e Adultos integrada à formação profissional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 461-480, abr.-jun. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

COSTA, Amanda Cristina Bastos. **A participação social expressa na política educacional brasileira na primeira década do século XXI: uma análise das novas estratégias de educação para o consenso** / Amanda Cristina Bastos Costa. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

COSTA, Amanda C.; SILVA, Ana C.; RODRIGUES, Rubens L.,. Formação social brasileira e dominação burguesa: raízes dos embates em torno da educação escolar. . In.:

RODRIGUES, Rubens L. (org.). **Educação do século XXI**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In.: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 4ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. O desafio dos que pensaram bem o Brasil. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, nº. 54, 2001

CUNHA, Luiz A. **Educação, Estado e democracia**. São Paulo: Cortez; Niterói: EDUFF; [Brasília, DF]: FLACSO, 1991.

DAVID, Hellen C.; FURLANETTE, Fátima M. **O Programa de Alfabetização Solidária e a erradicação do analfabetismo no Brasil**. 2007. Disponível em: [http://alb.com.br/arquivo-porto/edicoes\\_anteriores/anais16/sem01pdf/sm01ss10\\_05.pdf](http://alb.com.br/arquivo-porto/edicoes_anteriores/anais16/sem01pdf/sm01ss10_05.pdf). Acesso em: 14 de Janeiro de 2015.

DAVIES, Nicholas **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. O financiamento da Educação Básica no Brasil. In.: RODRIGUES, Rubens L. (org.). **Educação do século XXI**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas, SP: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

DI PIERRO, Maria Clara. A Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul. –set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação**: perspectivas e desafios. Cadernos Cedes, Campinas. v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014. Rio de Janeiro. **Anais do evento**. 2014, 54 p. Disponível em: <https://ene2014.files.wordpress.com/2014/12/anais-ene-final.pdf>

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SIVA, Tomaz Tadeu da. (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2001. cap. 3 p. 93-110.

EVANGELISTA, Alessandra R. **A EJA no contexto da política de fundos contábeis**: o caso de Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. Disponível em: <<http://www.dfe.uem.br/texto.Olinda.PDF>>. Acesso em: 12/07/2014.

EVAGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário** – [www.uff.br/trabalhonecessario](http://www.uff.br/trabalhonecessario); Ano 10, Nº 15/2012.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In.: **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina (orgs.). Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011.

FERNANDES, Claudia. A organização escolar em ciclos e as tensões geradas nas escolas a partir da avaliação em larga escala. In.: SARMENTO, Diva C. (org.). **Educação e Qualidade: sistemas educacionais em construção**. Juiz de Fora – MG: Ed. UFJF, 2012.

FREIRE. Paulo. *Pedagogia do oprimido*, 17ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa/ Paulo Freire*. - - São Paulo: Paz e Terra, 1996. - - (Coleção Leitura).

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Capital Humano**. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Disponível em: [www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/vervetes/caphum.html](http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/vervetes/caphum.html). Acesso em 12 de Junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Educação e a construção democrática no Brasil. In.: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Educação e a crise do trabalho: perspectiva de final de século**. 11 ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Qualidade e Quantidade da Educação Básica no Brasil: Concepções e Materialidade**. 2013. Acessado em 20/08/2014 em: <http://www.sinproeste.org.br/wp-content/uploads/2013/04/A-QUALIDADE-DA-EDUCAC%CC%A7A%CC%83O-BA%CC%81SICA.-TETXO-PARA-A-ESCOLA-DE-GOVERNO--SANTA-CATARINA..pdf>

\_\_\_\_\_. Os Circuitos da História e o Balanço da Educação no Brasil na Primeira Década do Século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235 - 274, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva.** – São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Teoria e práxis e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas. In.: **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, suplemento, p. 67-82, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

GADOTTI, Moacir. **Da palavra a ação.** In. : INEP. Educação para todos: a avaliação da década. Brasília: MEC/ INEP, 2000, p. 27-31.

\_\_\_\_\_. Qualidade na Educação. Uma nova abordagem. In: **FÓRUM ESTADUAL EXTRAORDINÁRIO DA UNDIME**, 2009, Hotel Excelsior – Av. Ipiranga, 770 – Centro – São Paulo. 07 a 08 de Dezembro de 2009. P. 1 – 13.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A.; SIVA, Tomaz Tadeu da. (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação:** visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 111-177.

\_\_\_\_\_. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In.: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação.** 3 ed. - Campina, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005. - (Coleção educação contemporânea).

GIDDENS, Anthony. **A terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **A terceira via e seus críticos.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMEZ, Carlos M. (org.). **Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador/** Carlos Minayo Gomez ... [et al.]. – 6.ed.- São Paulo: Cortez, 2012.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ricardo de. Os Desafios Atuais Referentes ao Financiamento de uma Educação de Qualidade. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.3, 2012. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>

GROPPO, Luís Antônio; MARTINS, Marcos Francisco. **Terceira via e políticas educacionais:** um novo mantra para a educação. RBPAAE. Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 215-233, maio/ago. 2008.

HADDAD, Sérgio. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org). **LDB Interpretada:** diversos olhares se entrecruzam. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002, p.111-127.



HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria C. **Escolarização de Jovens e Adultos**. Revista Brasileira de Educação. São Paulo. N.14, p.108-130, maio/ago.2000.

\_\_\_\_\_. **Satisfação das necessidades básicas de Aprendizagem de jovens e adultos no Brasil**: uma avaliação da Década da Educação para Todos. São Paulo: Ação Educativa, 2000b.

HADDAD, Sérgio; XIMENES, Salomão. **A educação de jovens e adultos e a nova LDB**: um olhar passados dez anos. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). LDB Dez Anos Depois: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo/SP, Cortez Editora, 2008, p. 130-148.

HELENE, Otaviano. Sobre os recursos do pré-sal e a educação pública, 2015. Disponível em:

[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11179:2015-10-23-17-47-05&catid=71:social&Itemid=180](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11179:2015-10-23-17-47-05&catid=71:social&Itemid=180). Acesso em: 16 de junho de 2016.

HYPOLITO, Álvaro Luiz M.. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 517-534, set.-dez., 2015.

KOSIK, Karel. **A Dialética do Concreto**. 2ª Edição. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 2011.

LEHER, Roberto. Encontro Nacional de Educação: um acontecimento para mudar as lutas em defesa da educação pública. **Correio da Cidadania**, 15/08/2014b, disponível em:

[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9942:submanchete150814&catid=72:imagens-rolantes](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9942:submanchete150814&catid=72:imagens-rolantes)

\_\_\_\_\_. Prefácio. Uma penetrante perspectiva teórica para compreender como os dominantes dominam. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

\_\_\_\_\_. **Organização, Estratégia Política e o Plano Nacional de Educação**. Curso de especialização do MST. Coletivo CANDEEIRO. Centro de Estudo, Pesquisa e Ação em Educação Popular – CEPAP, Faculdade de Educação da USP. Versão revista e ampliada em outubro de 2014a.

LEITE, Sandra F. **O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil**: um resgate histórico e legal. Curitiba, PR: CRV, 2013.

LOWY, Michael. **Ideologias e ciência social**: elementos para uma análise marxista. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MARTINS, André S. **A direita para o social**: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: UFJF, 2009a.



\_\_\_\_\_. A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos Pela Educação”. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n.1, p. 21-28, jan./jun. 2009b.

MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. In.:NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.); MARTINS, André Silva (et.al); **A direita para o social e a esquerda para o capital: intelectuais da nova hegemonia no Brasil**. – São Paulo: Xamã, 2010.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio/ Guiomar Namó de Mello; colaboração Madza Julita Nogueira**. – 5. ed. – São Paulo: Cortez, 1996.

MELO, Adriana Almeida S. de; SOUZA, Camila A.; MELO, Marcelo Paula de. Determinantes externos da formação para o trabalho simples. In.: MARTINS, André S.; NEVES, Lúcia Maria W., (organizadores); MELO, Adriana Almeida S...[et al]. **Educação Básica: tragédia anunciada?** – São Paulo: Xamã, 2015.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital : rumo a uma teoria da transição / István Mészáros; tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa**. - 1.ed. revista. - São Paulo: Boitempo, 2011.

MILITÃO, Silvío Cesar Nunes. FUNDEB: mais do mesmo? FUNDEB: more of the same? **Nuances: estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP**. V. 18, n. 19, p. 124-135, jan/abr. 2011.

MOTTA, Vania. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 6, p. 549-571, 2009.

NARDI, E. L. SCHNEIDER, M. P. Qualidade (social) na educação básica: O desafio da construção nos municípios do oeste catarinense. **IX ANPED SUL**, 2012. Disponível em:  
<<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/807/99>>. Acesso em: 10 set. 2013.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra; MENDONÇA, Sônia Regina de. **Capital Social**. ANPPAS-Revista Ambiente e Sociedade (revistaambienteesociedade@gmail.com), 2012. Disponível em: Acesso em 12 AGO.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, ago. 2011. Disponível em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141324782011000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141324782011000200011&lng=pt&nrm=iso) Acesso em: 28 mar. 2014.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. O momento Lênin. **Novos Estudos Cebrap**, v 2, n.24, p.23-47, 2006.

\_\_\_\_\_. Queda da ditadura e democratização do Brasil. In.: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.) **Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.36, n.3, p. 763-778, Dez/2010

\_\_\_\_\_. **Gestão Escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: A ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In.: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada: Diversos olhares se entrecruzam**. 8ª Ed São Paulo: Cortez, 2003, p. 19 – 42.

PINTO, Álvaro V.. **Sete lições sobre educação de adultos**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, José Marcelino R.. Federalismo, descentralização e planejamento da Educação: desafios aos municípios. **Cad. Pesqui**. Vol. 44 nº 153, São Paulo, Julho/setembro, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198053142946>. Acesso em: 07 de Junho de 2016.

PIOLLI, Evaldo. A valorização docente na perspectiva do plano nacional de educação (PNE) 2014 -2024. **Cad. CEDES** vol.35 no. 97 Campinas Sept./Dec. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015155703>

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: EdiçõesGrael, 1980.

RAMOS, Marise Nogueira. A pedagogia das competências e as reformas educacionais dos anos de 1990: relações entre o (neo) pragmatismo e o (neo) tecnicismo. In.:

ANDRADE, Juarez de; PAIVA, Lauriana G. de (orgs.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011, p. 56-76.

RODRIGUES, Rubens Luiz. A contribuição da escola na trajetória de escolarização de Jovens e Adultos. In: SARNENTO, Diva Chaves; YAZBECK, Dalva Carolina M. (Orgs.). **A escola e Sistema de Ensino: Memória, Gestão e Saberes**. 1ª.ed- Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009, p. 215 – 226

\_\_\_\_\_. **Constituição do espaço público e escola brasileira: igualdade e pluralidade**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Educação de Jovens e Adultos: tensões e intenções nos processos escolares. In: RODRIGUES, Rubens Luiz (org.). **A contribuição da escola na trajetória de escolarização de jovens e adultos**. -1ª.ed- Curitiba: Editora CRV, 2009, p.15-27.

\_\_\_\_\_. (org.). **Educação do século XXI**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013, p. 47-62.

RODRIGUES, R., SOLANO, C., AMBRÓSIO, I., SILVA, A., OLIVEIRA, R.. Uma crítica à cidadania liberal no contexto da formação de jovens e adultos na educação escolar. **CONJECTURA: filosofia e educação**, América do Norte, 20, jul. 2015. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/3245>. Acesso em: 11 Abr. 2016

ROMANZINI, Beatriz. **EJA – Ensino de Jovens e Adultos e o mercado de trabalho. Qual ensino? Qual trabalho?** Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2010.

RUMMERT, Sonia Maria. **A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o “novo” que reitera antiga destituição de direitos**. In: Revista Sísifo, nº2, Jan./Abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil atual: do simulacro à emancipação. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 26, n. 1, 175-208, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em 13 de Maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Educação e identidade dos trabalhadores: as concepções do capital e do trabalho**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.

RUMMERT, Sonia; ALVES, Natalia. Jovens e adultos trabalhadores pouco escolarizados no Brasil e em Portugal: alvos da mesma lógica de conformidade. **Revista Brasileira de Educação** v. 15 n. 45 set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n45/09.pdf>

SANTOS, Thayene da Costa Campos. **Educação Profissional em Cena: uma análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e suas implicações para a formação humana**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

SARMENTO, Diva C. (org.) **Educação e Qualidade: sistemas educacionais em construção**. Juiz de Fora – MG: Ed. UFJF, 2012.

SAUL, Renato P. **Giddens: da ontologia social ao programa político**. Sociologias, Porto Alegre, v. Ano 5, n.9, p. 142-173, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013, p. 425 – 451.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010. P. 769-787. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 10 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005, Coleção Educação Contemporânea, p. 13-24.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, vol 29, n. 78, p. 216-226, 2009. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0101-32622009000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0101-32622009000200005). Acesso em 14 de Julho de 2016.

SILVA, Tomaz Tadeu. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In.: Neoliberalismo, qualidade total e educação. In: GENTILI, Pablo A. A.; SIVA, Tomaz Tadeu da. (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

SOARES, Leôncio J. G. **Educação de Jovens e Adultos**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

\_\_\_\_\_. **O educador de jovens e adultos em formação**. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 29,. Anais eletrônicos. Caxambu: 2006. Disponível em: <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT18-2030--Int.pdf> . Acesso em: Abril de 2016.

\_\_\_\_\_. O surgimento dos Fóruns de EJA no Brasil: articular, socializar e intervir. **Alfabetização e Cidadania**. Revista de Educação de Jovens e Adultos, nº 17, p. 25 – 35, maio/ 2004.

SOLANO, Cleonice H. **Plano de desenvolvimento da educação e plano de desenvolvimento da escola**: desdobramentos da implementação dessas políticas no contexto escolar / Cleonice Halfeld Solano. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011.

SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011.

TIBLE, Jean. Lutas operárias em São Paulo e no ABC nos anos 70. In revista: **LUGAR COMUM** – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia, p. 291-309, Rio de Janeiro: UFRJ, nº25-26, mai-dez, 2008.

TPE. **Cinco metas**. 2012. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5metas>

VOLPE, Geruza C. M. Educação de Jovens e Adultos: uma história de luta pelo direito de todos à educação. In: RODRIGUES, Rubens Luiz (Org.). **A contribuição da escola na trajetória de escolarização de jovens e adultos**. 1.<sup>a</sup> ed- Curitiba: Editora CRV, 2009, p. 29-50.

\_\_\_\_\_. **O direito à Educação de Jovens e Adultos em municípios mineiros**: entre proclamações e realizações. 19p. In: 27<sup>a</sup> Reunião Anual da ANPED. 2004. Caxambu. Anais da 27<sup>a</sup> Reunião Anual da ANPED, 2004.

ZITKOSKI, Jaime José. Educação de qualidade: que qualidade queremos? In.: **Qualidade em educação**: um debate necessário. Passo Fundo: Universidade Educação Básica, 1997.