

# Sumário

AOS PROFESSORES .....	9
APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO .....	11
APRESENTAÇÃO À NOVA EDIÇÃO .....	19
APRESENTAÇÃO DAS EDIÇÕES ANTERIORES .....	22
<b>CAPÍTULO I</b> POLÍTICA PÚBLICA NA RELAÇÃO COM O ESTADO AMPLIADO .....	26
1. Estado no contexto moderno .....	28
2. Estado ampliado, políticas públicas e educação no contexto brasileiro .....	29
<b>CAPÍTULO II</b> CONSTITUIÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO ESTADO AMPLIADO .....	50
1. Marcos legais e operacionais da EJA no Brasil .....	65
2. A educação para jovens, adultos e idosos em disputa .....	68
<b>CAPÍTULO III</b> REFLETINDO O FINANCIAMENTO DA EJA A PARTIR DOS PROGRAMAS FEDERAIS .....	72
1. O foco em ações de alfabetização .....	72
2. O Sistema Nacional de Educação e os programas federais para escolarização de trabalhadores .....	84
<b>CAPÍTULO IV</b> A EJA MATERIALIZADA NO ESTADO AMPLIADO .....	94
1. Experiências de governos e da sociedade civil .....	97
2. Produções físicas e virtuais sobre EJA no Brasil .....	109
CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS: ENTREGANDO A ENCOMENDA.....	19
REFERÊNCIAS .....	22

# AOS PROFESSORES

---

A Cortez Editora tem a satisfação de trazer ao público brasileiro, particularmente aos estudantes e profissionais da área educacional, a Coleção Docência em Formação, destinada a subsidiar a formação inicial de professores e a formação contínua daqueles que se encontram no exercício da docência.

Resultado de reflexões, pesquisas e experiências de vários professores especialistas de todo o Brasil, a coleção propõe uma integração entre a produção acadêmica e o trabalho nas escolas. Configura um projeto inédito no mercado editorial brasileiro por abarcar a formação de professores para todos os níveis de escolaridade: a **Educação Básica** (incluindo a **Educação Infantil**, o **Ensino Fundamental** e o **Ensino Médio**) e a **Educação Superior**; a educação de jovens e adultos e a educação profissional. Completa essa formação com as problemáticas transversais e com os saberes pedagógicos.

Com mais de 38 anos de experiência e reconhecimento, a Cortez é uma referência no Brasil, nos demais países latino-americanos e em Portugal pela coerência de sua linha editorial e atualidade dos temas que publica, especialmente na área da educação, entre outras. É com orgulho e satisfação que lançamos esta coleção, pois estamos convencidos de que representa novo e valioso impulso e colaboração ao pensamento pedagógico e à valorização do trabalho dos professores na direção de uma melhoria da qualidade social da escolaridade.

*José Xavier Cortez*  
*Diretor*



# APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO

---

A Coleção **Docência em Formação** tem por objetivo oferecer aos professores em processo de formação e aos que já atuam como profissionais da Educação subsídios formativos que levem em conta as novas diretrizes curriculares, buscando atender, de modo criativo e crítico, às transformações introduzidas no sistema nacional de ensino pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Sem desconhecer a importância desse documento como referência legal, a proposta desta Coleção identifica seus avanços e seus recuos e assume como compromisso maior buscar uma efetiva interferência na realidade educacional por meio do processo de ensino e de aprendizagem, núcleo básico do trabalho docente. Seu propósito é, pois, fornecer aos docentes e alunos das diversas modalidades dos cursos de formação de professores (Licenciaturas) e aos docentes em exercício, livros de referência para sua preparação científica, técnica e pedagógica. Os livros contêm subsídios formativos relacionados ao campo dos saberes pedagógicos, bem como ao campo dos saberes relacionados aos conhecimentos especializados das áreas de formação profissional.

A proposta da Coleção parte de uma concepção orgânica e intencional de educação e de formação de seus profissionais, e com clareza do que se pretende formar para atuar no contexto da sociedade brasileira contemporânea, marcada por determinações históricas específicas.

Como bem mostram estudos e pesquisas recentes na área, os professores são profissionais essenciais nos processos de mudanças das sociedades. Se forem deixados à margem, as decisões pedagógicas e curriculares alheias, por mais interessantes que

possam parecer, não se efetivam, não gerando efeitos sobre o social. Por isso, é preciso investir na formação e no desenvolvimento profissional dos professores.

Na sociedade contemporânea, as rápidas transformações no mundo do trabalho, o avanço tecnológico configurando a sociedade virtual e os meios de informação e comunicação incidem com bastante força na escola, aumentando os desafios para torná-la uma conquista democrática efetiva. Transformar as escolas em suas práticas e culturas tradicionais e burocráticas que, por intermédio da retenção e da evasão, acentuam a exclusão social, não é tarefa simples nem para poucos. O desafio é educar as crianças e os jovens propiciando-lhes um desenvolvimento humano, cultural, científico e tecnológico, de modo que adquiram condições para fazer frente às exigências do mundo contemporâneo. Tal objetivo exige esforço constante do coletivo da escola – diretores, professores, funcionários e pais de alunos – dos sindicatos, dos governantes e de outros grupos sociais organizados.

Não se ignora que esse desafio precisa ser prioritariamente enfrentado no campo das políticas públicas. Todavia, não é menos certo que os professores são profissionais essenciais na construção dessa nova escola. Nas últimas décadas, diferentes países realizaram grandes investimentos na área da formação e desenvolvimento profissional de professores visando essa finalidade. Os professores contribuem com seus saberes, seus valores, suas experiências nessa complexa tarefa de melhorar a qualidade social da escolarização.

Entendendo que a democratização do ensino passa pelos professores, por sua formação, por sua valorização profissional e por suas condições de trabalho, pesquisadores têm apontado para a importância do investimento no seu desenvolvimento profissional, que envolve formação inicial e continuada, articulada a um processo de valorização identitária e profissional dos professores. Identidade que é *epistemológica*, ou seja, que reconhece a docência

como um *campo de conhecimentos específicos* configurados em quatro grandes conjuntos, a saber:

1. conteúdos das diversas áreas do saber e do ensino, ou seja, das ciências humanas e naturais, da cultura e das artes;
2. conteúdos didático-pedagógicos, diretamente relacionados ao campo da prática profissional;
3. conteúdos relacionados a saberes pedagógicos mais amplos do campo teórico da educação;
4. conteúdos ligados à explicitação do sentido da existência humana individual, com sensibilidade pessoal e social.

Vale ressaltar que identidade que é *profissional*, ou seja, a docência, constitui um campo específico de intervenção profissional na prática social. E, como tal, ele deve ser valorizado em seus salários e demais condições de exercício nas escolas.

O desenvolvimento profissional dos professores tem-se constituído em objetivo de propostas educacionais que valorizam a sua formação não mais fundamentada na racionalidade técnica, que os considera como meros executores de decisões alheias, mas em uma perspectiva que reconhece sua capacidade de decidir. Ao confrontar suas ações cotidianas com as produções teóricas, impõe-se rever suas práticas e as teorias que as informam, pesquisando a prática e produzindo novos conhecimentos para a teoria e a prática de ensinar. Assim, as transformações das práticas docentes só se efetivam à medida que o professor *amplia sua consciência sobre a própria prática*, a de sala de aula e a da escola como um todo, o que pressupõe os conhecimentos teóricos e críticos sobre a realidade. Tais propostas enfatizam que os professores colaboram para transformar as escolas em termos de gestão, currículos, organização, projetos educacionais, formas de trabalho pedagógico. Reformas gestadas nas instituições, sem tomar os professores como parceiros/autores, não transformam a escola na direção da qualidade social. Em consequência, *valorizar o trabalho docente significa dotar os professores de perspectivas de análise que os ajudem a compreender os contextos*

*históricos, sociais, culturais, organizacionais nos quais se dá sua atividade docente.*

Na sociedade brasileira contemporânea, novas exigências estão postas ao trabalho dos professores. No colapso das antigas certezas morais, cobra-se deles que cumpram funções da família e de outras instâncias sociais; que respondam à necessidade de afeto dos alunos; que resolvam os problemas da violência, das drogas e da indisciplina; que preparem melhor os alunos nos conteúdos das matemáticas, das ciências e da tecnologia tendo em vista colocá-los em melhores condições para enfrentarem a competitividade; que restaurem a importância dos conhecimentos na perda de credibilidade das certezas científicas; que sejam os regeneradores das culturas/identidades perdidas com as desigualdades/diferenças culturais; que gestionem as escolas com economia cada vez mais frugal; que trabalhem coletivamente em escolas com horários cada vez mais fragmentados. Em que pese a importância dessas demandas, não se pode exigir que os professores individualmente considerados façam frente a elas. Espera-se, sim, que coletivamente apontem caminhos institucionais a seu enfrentamento.

É nesse contexto complexo, contraditório, carregado de conflitos de valor e de interpretações, que se faz necessário ressignificar a identidade do professor. O ensino, atividade característica do professor, é uma prática social complexa, carregada de conflitos de valor e que exige opções éticas e políticas. Ser professor requer saberes e conhecimentos científicos, pedagógicos, educacionais, sensibilidade da experiência, indagação teórica e criatividade para fazer frente às situações únicas, ambíguas, incertas, conflitivas e, por vezes, violentas, das situações de ensino, nos contextos escolares e não escolares. É da natureza da atividade docente proceder à mediação reflexiva e crítica entre as transformações sociais concretas e a formação humana dos alunos, questionando os modos de pensar, sentir, agir e de produzir e distribuir conhecimentos na sociedade.

Problematizando e analisando as situações da prática social de ensinar, o professor incorpora o conhecimento elaborado, das ciências, das artes, da filosofia, da pedagogia e das ciências da educação, como ferramentas para a compreensão e proposição do real.

A Coleção investe, pois, na perspectiva que valoriza a capacidade de decidir dos professores. Assim, discutir os temas que perpassam seu cotidiano nas escolas – projeto pedagógico, autonomia, identidade e profissionalidade dos professores, violência, cultura, religiosidade, a importância do conhecimento e da informação na sociedade contemporânea, a ação coletiva e interdisciplinar, as questões de gênero, o papel do sindicato na formação, entre outros -, articulados aos contextos institucionais, às políticas públicas e confrontados com experiências de outros contextos escolares e com as teorias, é o caminho a que a **Coleção Docência em Formação** se propõe.

Os livros que a compõem apresentam um tratamento teórico-metodológico pautado em três premissas: há uma estreita vinculação entre os conteúdos científicos e os pedagógicos; o conhecimento se produz de forma construtiva e existe uma íntima articulação entre teoria e prática.

Assim, de um lado, impõe-se considerar que a atividade profissional de todo professor possui uma natureza pedagógica, isto é, vincula-se a objetivos educativos de formação humana e a processos metodológicos e organizacionais de transmissão e apropriação de saberes e modos de ação. O trabalho docente está impregnado de intencionalidade, pois visa a formação humana por meio de conteúdos e habilidades de pensamento e ação, implicando escolhas, valores, compromissos éticos. O que significa introduzir objetivos explícitos de natureza conceitual, procedimental e valorativa em relação aos conteúdos da matéria que se ensina; transformar o saber científico ou tecnológico em conteúdos formativos; selecionar e organizar conteúdos de acordo com



critérios lógicos e psicológicos em função das características dos alunos e das finalidades do ensino; utilizar métodos e procedimentos de ensino específicos inserindo-se em uma estrutura organizacional em que participa das decisões e das ações coletivas. Por isso, para ensinar, o professor necessita de conhecimentos e práticas que ultrapassem o campo de sua especialidade.

De outro ponto de vista, é preciso levar em conta que todo conteúdo de saber é resultado de um processo de construção de conhecimento. Por isso, dominar conhecimentos não se refere apenas à apropriação de dados objetivos pré-elaborados, produtos prontos do saber acumulado. Mais do que dominar os produtos, interessa que os alunos compreendam que estes são resultantes de um processo de investigação humana. Assim, trabalhar o conhecimento no processo formativo dos alunos significa proceder à mediação entre os significados do saber no mundo atual e aqueles dos contextos nos quais foram produzidos. Significa explicitar os nexos entre a atividade de pesquisa e seus resultados, portanto, instrumentalizar os alunos no próprio processo de pesquisar.

Na formação de professores, os currículos devem configurar a pesquisa como princípio cognitivo, investigando com os alunos a realidade escolar, desenvolvendo neles essa atitude investigativa em suas atividades profissionais e assim configurando a pesquisa também como *princípio formativo* na docência.

Além disso, é no âmbito do processo educativo que mais íntima se afirma a relação entre a teoria e a prática. Em sua essência, a educação é uma prática, mas uma prática intrinsecamente intencionalizada pela teoria. Decorre dessa condição a atribuição de um lugar central ao estágio, no processo da formação do professor. Entendendo que o estágio é constituinte de todas as disciplinas percorrendo o processo formativo desde seu início, os livros da Coleção sugerem várias modalidades de articulação direta com as escolas e demais instâncias nas quais os professores atuarão,

apresentando formas de estudo, análise e problematização dos saberes nelas praticados. O estágio também pode ser realizado como espaço de projetos interdisciplinares, ampliando a compreensão e o conhecimento da realidade profissional de ensinar. As experiências docentes dos alunos que já atuam no Magistério, como também daqueles que participam da formação continuada, devem ser valorizadas como referências importantes para serem discutidas e refletidas nas aulas.

Considerando que a relação entre as instituições formadoras e as escolas pode se constituir em espaço de formação contínua para os professores das escolas assim como para os formadores, os livros sugerem a realização de projetos conjuntos entre ambas. Essa relação com o campo profissional poderá propiciar ao aluno em formação oportunidade para rever e aprimorar sua escolha pelo Magistério.

Para subsidiar a formação inicial e continuada dos professores onde quer que se realizem: nos cursos de Licenciatura, de pedagogia e de pós-graduação, em universidades, faculdades isoladas, centros universitários e Ensino Médio, a Coleção está estruturada nas seguintes séries:

**Educação Infantil:** profissionais de creche e pré-escola.

**Ensino Fundamental:** professores do 1º ao 5º ano e do 6º ao 9º ano.

**Ensino Médio:** professores do Ensino Médio.

**Ensino Superior:** professores do Ensino Superior.

**Educação de Jovens e Adultos:** professores de jovens e adultos em cursos especiais.

**Saberes pedagógicos e formação de professores.**

Em síntese, a elaboração dos livros da Coleção pauta-se nas seguintes perspectivas: investir no conceito de *desenvolvimento pro-*

*fissional*, superando a visão dicotômica de formação inicial e de formação continuada; investir em sólida formação teórica nos campos que constituem os saberes da docência; considerar a formação voltada para a profissionalidade docente e para a construção da identidade de professor; tomar a pesquisa como componente essencial da/na formação; considerar a prática social concreta da educação como objeto de reflexão/formação ao longo do processo formativo; assumir a visão de totalidade do processo escolar/educacional em sua inserção no contexto sociocultural; valorizar a docência como atividade intelectual, crítica e reflexiva; considerar a ética como fator fundamental na formação e na atuação docente.

**Selma Garrido Pimenta**  
**Coordenadora**

# Prefácio

---

*O livro escrito pelas professoras e pesquisadoras doutora Maria Margarida Machado e doutora Cláudia Borges Costa apresenta reflexões e avaliação sobre as políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos e integra a Série Educação de Jovens e Adultos (EJA) da editora Cortez, na Coleção Docência em Formação. Dessa forma, as autoras objetivam contribuir para o estado da arte da questão e propiciar valiosas reflexões acerca da legislação e das experiências de EJA em várias instâncias, permitindo aos leitores apreenderem a complexa trama dos dispositivos legais e de sua materialização a partir dos sujeitos, saberes e práticas na EJA e sua interface com a educação popular e a formação de profissionais do Magistério para essa modalidade educativa, que, historicamente, como demonstrado, vem assumindo novas perspectivas em direção à garantia do direito à educação.*

Tendo por eixo a questão “O que no Brasil se fez e faz para assegurar o direito à escolarização aos jovens e adultos trabalhadores?”, as autoras vão tecendo o horizonte teórico-metodológico, buscando apreender o papel do Estado e de suas políticas na garantia do direito à educação aos jovens e adultos trabalhadores.

Por considerarmos que a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas, destacamos que a definição de tal percurso é imprescindível e de grande relevância, pois sinaliza o caminho de exposição adotado e as inflexões daí recorrentes diante das variadas formas de se conhecer e de se explicar a realidade, cuja produção é historicamente dotada de peculiaridades próprias.

Entendo, nessa direção, que é importante analisar essas relações e destacar as múltiplas conexões que as demarcam, estrutural e conjunturalmente, em determinado espaço histórico-social, na medida em que tais conexões traduzem o movimento do real por meio do tensionamento entre base material e a superestrutura.

Ao deslindarem o papel do Estado e de suas políticas na garantia do direito à EJA, As autoras fornecem aos leitores uma avaliação dessa política pública. Entendo que a avaliação de políticas é sempre resultante das condições objetivas em que ela é proposta e dos processos e percursos em que esta política se materializa ou não.

Nessa direção, apreender os percursos do direito à educação na modalidade EJA implica compreender os nexos, desenvolvimento e complexidade, em que se apresentam esta modalidade e suas políticas, bem como os movimentos no campo em direção ao alargamento dos direitos, ao delineamento político-pedagógico do que se entende por EJA, a compreensão do papel dos sujeitos, saberes e práticas no construto de uma educação de qualidade para todos.

A opção temporal adotada permite aos leitores um passeio sobre o cenário da regulação expresso por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; das Diretrizes Curriculares Nacionais de EJA; do Conselho Nacional de Educação; da concepção de EJA presente nas Conferências Nacionais de Educação 2010 e 2011; e da Lei n. 13.005/2014, que trata do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Importante des-

tacar que mereceu particular atenção e destaque as potentes e atuais reflexões feitas pelo Conselheiro Jamil Cury, em seu Parecer CNE/CEB n. 11/2000, orientador da resolução que trata das diretrizes curriculares nacionais para EJA.

A análise efetivada busca situar o processo e as concepções em disputa e, ao mesmo tempo, sinalizar a tessitura da política pública para EJA e as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais.

A partir desses marcos, o livro aborda a trajetória da EJA, sua reconfiguração, os programas federais e seu impacto, por meio de políticas indutoras nas políticas e ações de Estados, Distrito Federal e municípios no tocante à modalidade. Isso possibilita aos leitores situarem-se sobre a temática e navegarem em links que auxiliam novas problematizações e reflexões, configurando o que as autoras denominam de “conduta do inacabado”.

Esse percurso é promissor à medida que a materialização de uma política não é linear a sua proposição, mas se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcada por disputas que trazem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas. Ou seja, o Estado é entendido, em uma acepção gramsciana, como expressão da correlação de forças contraditórias, estendendo-se além dos limites da classe dominante, a partir da força e do consenso, ou seja, da hegemonia encouraçada de coerção.

Nesse contexto, o Estado ampliado (integral) não se reduz ao governo, constituindo-se, ele mesmo, na expressão das relações sociais contraditórias, por meio de atividades e ações políticas (práticas e teóricas) em que, de um lado, as classes dirigentes se mantêm e se justificam e, de outro, servem de espaço e força efetiva para a consciência e organização das classes dominadas.

Tendo em vista a proposta, estrutura e análises contidas, o livro organizado pelas duas pesquisadoras, professoras doutoras Margarida e

Cláudia, resultante de trabalho de investigação científica, apresenta análise fecunda sobre a EJA e seus desdobramentos político-pedagógicos no Brasil e, ao mesmo tempo, contribui para deslindar os avanços, limites e possibilidades da garantia do direito à educação para jovens e adultos no País. Desse modo, é uma obra indispensável àqueles que se interessam

por análises sobre políticas educacionais e, especialmente, sobre EJA e seus rebatimentos na agenda nacional da educação, seus simulacros e potencialidades.

Professor titular e emérito da Universidade Federal de Goiás; doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-doutorado em Sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris (França); ex-membro do Conselho Nacional de Educação (CNPq); membro do Conselho Superior e do Conselho Técnico-Científico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pesquisador do CNPq.

---

*Luiz Fernandes Dourado*

*Goiânia (GO), abril de 2016.*

# Introdução

*Os livros da Série Educação de Jovens e Adultos (EJA), anteriores a este, na Coleção Docência em Formação, preparam os leitores com suas reflexões acerca dos sujeitos, saberes e práticas na EJA, educação popular e docência e formação de professores para EJA. Este, em específico, tem a “encomenda” de apresentar aos leitores reflexões acerca das políticas públicas para EJA no Brasil.*

Valemo-nos do termo “encomenda” para, como autoras filhas de costureiras, utilizá-lo como metáfora, explicitando o percurso que utilizamos para “costurarmos” este livro a quatro mãos. Como mulheres em ação, nessa lida com uma encomenda a entregar, a trataremos como um vestido de festa, pela sua complexidade, mas também pela beleza do desafio de fazê-lo. Valemo-nos, ainda, de nossa formação acadêmica, como licenciadas em História, mestre e doutoras em Educação, para convidar os leitores a nos acompanharem nas reconstituições propostas para a trajetória da política educacional voltada para EJA, sempre com uma pergunta norteadora: o que no Brasil se fez e faz para assegurar o direito à escolarização aos jovens e adultos trabalhadores?

Vamos, pois, ao processo de constituição desta “obra-vestido”. Quando uma costureira tradicional, aquela como as nossas mães, recebia uma encomenda de trabalho, por vezes a demanda iniciava na própria



escolha do tecido, procurando um mais apropriado ao modelo pedido e ao figurino da cliente. Neste livro, isso não foi diferente. A encomenda que nos foi feita pelos organizadores da Série EJA provocou-nos, desde o início, a decidir e apresentar o pano de fundo de uma reflexão que ajudasse os leitores a compreenderem as políticas públicas e, em especial, as políticas públicas de EJA no Brasil.

Esse cenário foi elaborado com base em autores que definem Estado e Políticas Públicas: Hobbes (2006), Locke (2005), Rousseau (2001), Hegel (1974), Marx (1985), Gramsci (2004, 2007), Severino (2006), Azevedo (1997); e Educação como Direito: Friedman (1977), Oliveira (2010). Além de diálogo com esses renomados autores, sistematizamos, neste livro, nossa produção de artigos e palestras sobre EJA, realizadas ao longo dos últimos dez anos, atualizando dados, revendo posições e retomando pontos que julgamos ser fundamentais para os objetivos desta obra.

Cabe aqui um destaque para a retomada de artigos publicados na revista Retratos da Escola, veículo de formação dos professores da Educação Básica, publicada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e do periódico Em Aberto n. 82, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a quem agradecemos gentilmente a liberação dos textos para compor este livro, com as devidas atualizações e ampliações que o tempo nos exige, como a retomada das reflexões sobre a EJA nas conferências nacionais e no Plano Nacional de Educação, que tem sido nosso objeto de intenso debate nos últimos seis anos.

Além da escolha do tecido, cabe à costureira retirar as medidas que orientarão a feitura do molde para o corte do vestido. Também tivemos de medir e recortar, pois o campo das políticas públicas é amplo e, assim, para servir à “encomenda” desta série, foram feitas escolhas de temporalidade e apropriação documental para dar evidências às políticas de EJA. Nossa opção foi por um enfoque que, não desconsiderando o arcabouço construído historicamente, se pautasse pelas políticas implementadas pós Constituição Federal de 1988, expressas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/1996; nas Diretrizes Curriculares Nacionais de EJA, emanadas pelo Conselho Nacional de Educação nos anos 2000

e 2010; na concepção de EJA presente nas Conferências Nacionais de Educação 2010 e 2011; e explicitadas na Lei n. 13.005/2014, que trata do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Por fim, em um trabalho profissional de confecção, após escolha do tecido, medidas e recortes, partimos para a costura e para os acabamentos. Neste livro, buscamos um eixo orientador para “costurar” as informações sobre as políticas públicas para EJA no Brasil, quando tomamos como referência principal as reflexões emanadas pelo Conselheiro Jamil Cury, em seu Parecer CNE/CEB n. 11/2000 (Brasil, 2000a), orientador da resolução que trata das diretrizes curriculares nacionais para EJA, ainda tão atuais para a modalidade. O tomar de empréstimo, em várias partes deste livro, do valioso parecer é também um ato de reconhecimento e agradecimento a esse intelectual, por sua escuta cuidadosa aos vários segmentos que atuam na EJA, o que resultou em um longo texto, de mais de sessenta páginas, que merece ser lido e compreendido por todos que acreditam em uma educação como direito de todos, em especial como direito de todos os trabalhadores e trabalhadoras.

Os capítulos que se seguem neste livro são como partes do vestido, que terão sentido se compreendidos em seu todo. O capítulo I expressa, portanto, nossa leitura de como o Estado se constituiu no capitalismo moderno, e qual a relação desse jeito de ser do Estado com a educação, no caso específico com a política educacional brasileira. Essa relação, apresentada a seguir, apresenta-se por vezes tensa e conflituosa, quando examinamos ações, políticas e programas que materializam os interesses de governos e da população. Governos são tratados conceitualmente (Gramsci) como Sociedade Política e a população, nesse caso da EJA, como uma população organizada em movimentos e instituições, tomada como Sociedade Civil.

O capítulo II aborda a constituição da EJA no Estado ampliado, a partir dos marcos legais e operacionais para essa modalidade da Educação Básica no Brasil. A opção de preferir as ações que envolvessem a escolarização de jovens e adultos tem o objetivo de explicitar um movimento importante que vem ocorrendo no País, desde meados do século XX, na busca de reconfigurar a EJA no âmbito das políticas públicas educacionais, sejam elas nas esferas federal, estaduais ou municipais.

O capítulo III traz elementos para reflexões acerca dos programas federais que induzem a política de EJA, sobretudo com financiamento de ações no âmbito de Estados e municípios, tomando como marco temporal o ano de 1996. Na expectativa de compreender o significado da participação da União nos principais programas de alfabetização e na EJA, faz-se necessário reconhecer, historicamente, o papel indutor do Governo Federal, pois a União sempre exerceu o papel principal de orientar e motivar a política com o objetivo de atender à demanda da modalidade.

O capítulo IV propõe um olhar sobre algumas iniciativas de EJA que estão sendo desenvolvidas no País. Nesse sentido, aponta as experiências dessa modalidade na configuração do Estado ampliado, governos federal, estaduais, municipais e sociedade civil. Buscamos assim, além de apresentar as iniciativas, indicar também produções e links de sites que poderão ser acessados para consultas e novas reflexões. Dessa forma, marcamos a conduta do inacabado, ou do muito ainda que possa ser vivenciado e escrito na Educação de Jovens e Adultos.

Com o vestido quase pronto, chega a hora de quem o encomendou experimentá-lo. Portanto, não consideramos a obra totalmente acabada. Mas convidamos os leitores e leitoras que o apreciem, critiquem e possam melhorá-lo com suas intervenções. Apenas alertamos que essa “entrega da encomenda” é sempre provisória... quando finalizamos até aqui já considerávamos que muito podia ser acrescentado e convidamos os leitores que sigam fazendo isso em suas reflexões.

Uma boa leitura!

# I

## Política pública na relação com o Estado ampliado

---

*Esta reflexão sobre Políticas Públicas e EJA exige de nós uma reconstrução do cenário das políticas, que demanda a compreensão de onde vem o modelo de Estado que impera na maioria das sociedades mundiais. O Brasil, não sendo diferente de muitos outros países, foi e é influenciado, em sua trajetória política, econômica, social e cultural, pelos processos internos ao sistema capitalista vigente. Esses processos internos explicitam o caminho que o Estado brasileiro vem tomando em termos de oficialização e garantia dos direitos sociais, entre os quais o direito à educação.*

Partimos do princípio de que a educação é um direito social constitutivo da estrutura da República Federativa, que, no caso do Brasil, conserva suas especificidades como nação única, com Estados que mantêm uma relação direta com o poder central da União para fazer valer as obrigações relacionadas à garantia da oferta educacional. Nesses 126 anos de República Federativa do Brasil, o direito à educação não foi sempre um direito pensado para todos. Conforme Severino (2006), os teóricos modernos buscaram traduzir uma aproximação entre democracia e o caráter público da ação do Estado, possibilitando, dessa forma, que todos os viventes na sociedade tivessem acesso aos

“bens humanos”, os quais poderiam contribuir para assegurar o máximo de igualdade a toda sociedade.

No entanto, essa perspectiva foi rotineiramente sendo fracassada na sociedade brasileira, uma vez que nossa experiência histórica foi marcada pela discriminação e exclusão do direito aos denominados bens humanos, sobretudo no campo educacional, cuja oferta, desde o início deste país, foi concedida a poucos, consolidando assim uma grande parcela dessa população sem instrução escolar. Quase cem anos após a Proclamação da República (1889) no Brasil, foi com a Constituição Federal (1988) que, no campo do direito, foi evidenciada a promessa de educação para todos. Isto indica que, mesmo na República, seria possível perceber uma convivência entre o velho e o novo; entre um Estado para poucos e um Estado para todos.

Gramsci nasceu em 22 de janeiro de 1891, em Ales (Cagliari, Sardenha). Viveu 46 anos. Considerado um renomado escritor, fundou, em 1921, o Partido Comunista da Itália, sendo o primeiro secretário-geral do partido, do qual se elegeu deputado. Preso em 8 de novembro de 1926 e confinado primeiramente na Ilha de Ustica pelo fascismo, foi libertado três dias antes da sua morte, ocorrida em 27 de abril de 1937. Embora encarcerado, Gramsci não foi privado de escrever cartas e notas, o que nos legou uma obra

Para se compreender como chegamos ao século XXI em uma estrutura política republicana e como cabe ou não falar em políticas públicas para EJA nessa estrutura política, optamos por organizar esta exposição objetivando explicitar o conceito de Estado ampliado. Esse conceito é originário das produções do autor italiano Antonio Gramsci (1891-1937),

pensador de abordagem marxista. A partir de estudos e reflexões da história da economia, das sociedades, aparelhos e os nexos entre produção e circulação, abordados por Marx, o autor voltou-se aos temas ligados à superestrutura.

Diz respeito à hegemonia, ao bloco histórico, à política, à sociedade civil, à cultura, aos intelectuais e à educação.

O caminho para chegar ao conceito de Estado ampliado nos faz passar pelas reflexões que, no contexto histórico anterior a Gramsci, advêm das reflexões de outros autores que nos ajudam a compreender como o Estado moderno se organiza. O Brasil é tributário dessa construção histórica de Estado moderno, mesmo que tardia. As reflexões

que faremos a seguir influenciaram a organização dos Estados modernos europeus e norte-americanos um século antes de chegar ao Brasil. Como referência dessa distância entre o Estado moderno fora do Brasil, tomemos a Revolução Francesa (1789) como o marco político dessa nova organização dos Estados-nações, enquanto a Proclamação da República Tupiniquim só ocorreria em 1889.

Portanto, é fundamental compreender a discussão acerca da política pública do Estado ampliado (Gramsci), que significa apreender um contexto a partir dos estudos filosóficos, teórico-políticos e da complexidade da sociedade. Faz-se necessária uma inflexão às principais elaborações do pensamento social produzido na modernidade. Sendo assim, propomos inicialmente estabelecer a importância das produções contratualistas, pois estas expressavam o confronto, no plano teórico, das relações entre as classes sociais no interior do regime feudal.

Os contratualistas estavam comprometidos em situar a ordem social para assegurar os direitos à burguesia, direitos esses cerceados pelo absolutismo feudal: de vida em Hobbes (1588-1674), de propriedade privada em Locke (1662-1704) e de liberdade em Rousseau (1712-1778). Dessa forma, essa corrente se queixava do que depois fora denominado de Estado de Direito, ou seja, uma forma determinada de relação entre Estado e sociedade civil que assegurasse a todos os homens direitos naturais fundamentais inalienáveis.

Hegel (1770-1831) é o representante do rompimento decisivo com essa corrente. Para o pensamento hegeliano, a concepção do contrato ou pacto situava-se, de forma voluntária ou obrigatória, entre indivíduos que viveriam, supostamente, um estado de natureza, tornando rotineiramente alvo de ameaça, como na compreensão de Hobbes, ou acomodado, para Locke e Rousseau.

Entre os séculos XVI ao XVIII apareceram correntes teóricas que objetivavam refletir e explicar a gênese do Estado. Os pensadores desta corrente filosófica tinham como base que o Estado havia sido criado por meio de um suposto contrato social, apesar de algumas divergências no pensamento de cada um em relação ao caminho tomado para a consolidação do pacto (Torres, 1989).

O contexto histórico que compreende o fundamento social da filosofia da referida corrente, nos séculos XVII e XVIII, também é o período em que Marx, em *O capital*, denominou de “acumulação primitiva de capital” (1985, p. 261). A análise desse autor (1818-1883) sobre o Estado, a sociedade civil e o cenário liberal está densamente atrelada à crítica da filosofia do direito de Hegel, obra reveladora da produção filosófica alemã. Revisitar a análise crítico-revolucionária realizada por Marx é necessária para chegarmos a Gramsci (1891-1937), com a discussão do Estado ampliado. Dessa forma, vamos construindo análises e reflexões sobre as políticas públicas na relação do Estado ampliado.

## 1. Estado no contexto moderno

Hegel, inspirado em Platão, argumenta que a racionalidade considera que o real é, em última análise, racional e que a razão é, portanto, capaz de conhecer o real e de chegar sobre a natureza das coisas.

“O que é racional é real, e o que é real é racional” (Hegel, Prefácio, 1820),

A constituição do Estado moderno trilhou um caminho extenso e distinto. A consolidação da estrutura estatal foi delineada a partir de componentes que embasaram esse arcabouço estatal e que contou com a ordem da justiça real, os ajustes tributários, a caracterização de governo e a fundação de um circuito administrativo abrangente a todas as regiões. Na argumentação de Torres (1989, p. 38), a origem do Estado moderno demandou um corte histórico, “a formação do Estado moderno é uma inovação histórica tão radical e profunda quanto o processo e desenvolvimento capitalista e de constituição da sociedade civil-burguesa.” A inovação referenciada pelo autor diz respeito a todo um contexto do processo de formação da sociedade moderna que se apoiou na racionalidade e no poder da representação dos interesses de todos os indivíduos, assegurando o controle social e, ao mesmo tempo, a liberdade de todos para usufruto de seu poder.

Como o Estado moderno é tecido em princípios liberais, Hobbes (1588-1674), na gênese do pensamento liberal, rejeita os preceitos místicos e considera as instituições políticas advindas de convenções estabelecidas pelo ser humano. Assim, o autor compreende o Estado como contrato. Para ele, o conhecimento construído pela sociedade estava adaptado a uma ciência empiricista. O indivíduo era o referencial, nesse contexto, e representava essencialmente a natureza, o constructo natural. Dessa forma, esses indivíduos incorporariam a condição subjetiva de defesa de seus próprios interesses e, caso fosse necessário, poderiam ser violentos em nome de seus interesses próprios. Assim, caberia ao Estado o poder e o controle social por meio do contrato/pacto com os indivíduos, que deveriam abandonar a impetuosidade da agressividade e delegar ao Estado o domínio da situação e a capacidade de solucionar os conflitos.

No empirismo, na opinião de Locke (1632-1704) e Hume (1711-1776), não há outra fonte de conhecimento senão a experiência e as sensações. Todo o conhecimento humano deriva, direta ou indiretamente, da experiência sensível externa ou interna

Locke (1662-1704) retoma a ideia da condição da “natureza humana” e define a propriedade como categoria basilar. Desse modo, o Estado passava a ser também “sujeito” que afixava a propriedade. Essa discussão da propriedade encontra-se, também, em Hobbes, *Leviatã* (1651), visto que a compreensão do Estado envolvido com a ordem, mesmo lançando mão de ação repressora, justifica-se pela contraditória defesa da liberdade e da propriedade privada. Para Locke, o Estado configura-se como aparelho ideológico em defesa da propriedade privada; para Rousseau (1712-1778), a propriedade privada tornou-se a essência da desigualdade e da agressão social.

No mundo liberal em que nasce o Estado moderno e sua tendência de incorporar a condição de organizador da sociedade e mediador da relação entre a sociedade e a estrutura estatal, a ideia de nação é construída como objeto integrador da sociedade e o Estado. A Revolução Francesa (1789) vinculou a história do Estado

Carré de Malberg (1861-1935), jurista francês, afirmava que a Nação é um dos elementos formadores do Estado, o qual é constituído por três elementos: população, território e governo. O Estado, em sua opinião, é a nação



com o Nacionalismo e este assume o caráter de assegurar a estabilidade do Estado, impedindo qualquer vicissitude ou intranquilidade. Os Estados Nacionais, constituídos no continente europeu, formavam-se a partir de agrupamentos populacionais de diferentes origens étnicas, que reuniam distintas tradições, culturas e religiões.

Com a burguesia, estrato social nascido no contexto liberal, as categorias sociedade civil e sociedade política surgem ligadas ao conceito de Estado. A sociedade civil representaria o fundamento da vida social, o espaço da vida privada; e sociedade política compreende as instituições de poder, isto é, os órgãos do Estado. Na argumentação de Hobbes (1588-1674), a sociedade civil assume a obediência ao Estado, pois este teria todo o poder. Para Locke (1662-1704), a proteção à propriedade privada demandaria do Estado ouvir os apelos dos proprietários, os quais compõem a sociedade civil, com os demais integrantes da sociedade, no entanto, aos proprietários era concedido o direito às reivindicações.

Conforme os referidos pensadores clássicos, essa situação revela a natureza humana e reflete a sociedade burguesa, na qual concorrem interesses subjetivos contraditórios, presentes na sociedade civil. Ao Estado, possuidor do poder da violência legitimada pelo seu papel de “organizador” da sociedade, cabe-lhe força suprema na sociedade para exercer seu papel de proteção aos interesses de todos, não podendo também se esquivar de defender os interesses dos proprietários privados, representados pela burguesia.

Estudiosos da matriz materialista histórica, Marx e Engels manifestaram que o pensamento liberal contribuiu para construção ideológica do Estado burguês, bem como no empreendimento para romper com as formas de Estado desenvolvidas anteriormente que consolidavam as antigas classes dominantes. Na análise crítica de Marx (1985), os liberais classificavam como “natureza humana” as características dominantes na sociedade burguesa, camuflando, nesse sentido, a existência da relação social de exploração e a desigualdade social entre as classes. De forma idealista, concebiam o Estado como uma entidade superior, independente e acima

*a um bem indispensável como o é o acesso à educação escolar. Dizer que os cursos da EJA e exames supletivos devem habilitar ao prosseguimento de estudos em caráter regular (art. 38 da LDB) significa que os estudantes da EJA também devem se equiparar aos que sempre tiveram acesso à escolaridade e nela puderam permanecer. Respeitando-se o princípio de proporcionalidade, a chegada ao patamar igualitário entre os cidadãos se louvaria no tratamento desigual aos desiguais que, nesta medida, mereceriam uma prática política consequente e diferenciada (grifos nossos).*

Estas e outras passagens sobre a EJA como direito podem ser acedidas nos trechos em destaque da Lei n. 9.394/1996, selecionados aqui para auxiliar os leitores sobre os diversos momentos em que a legislação traz a questão da educação para jovens e adultos (Brasil, 1996).

## Presidência da República

### Casa Civil

#### Subchefia de Assuntos Jurídicos

#### Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional

#### TÍTULO I

##### Da Educação

Art. 1º - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º - **Esta Lei disciplina a educação escolar**, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º - **A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.**

#### TÍTULO II

##### Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º - A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, **tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.**

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;**

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;