



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (UERN)  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PROPEG)  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO CENTRAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (POSEDUC)  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**MARIA CLEIDE SOARES CAVALCANTE**

**POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS, ADULTOS E IDOSOS:  
CONTEXTOS INTERNACIONAIS, NACIONAIS E LOCAIS (1990-2020)**

**MOSSORÓ/RN**

**2023**

**MARIA CLEIDE SOARES CAVALCANTE**

**POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS, ADULTOS E IDOSOS:  
CONTEXTOS INTERNACIONAIS, NACIONAIS E LOCAIS (1990-2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), *Campus* Universitário Central, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Formação Humana e Desenvolvimento Profissional Docente.

**Orientador: Prof. Dr. Francisco Canindé da Silva**

**MOSSORÓ/RN**

**2023**

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

### **Catálogo da Publicação na Fonte.**

#### **Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

C376p CAVALCANTE, MARIA CLEIDE SOARES  
POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS,  
ADULTOS E IDOSOS: CONTEXTOS INTERNACIONAIS,  
NACIONAIS E LOCAIS (1990-2020). / MARIA CLEIDE  
SOARES CAVALCANTE. - UERN, 2023. 136p.

Orientador (a): Prof. Dr. FRANCISCO CANINDÉ DA  
SILVA.

Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em  
Educação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2. Políticas de  
alfabetização para EJA. Ciclos de políticas. Contexto de  
Influência. Contexto de texto. I. SILVA, FRANCISCO  
CANINDÉ DA. II. Universidade do Estado do Rio Grande do  
Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

MARIA CLEIDE SOARES CAVALCANTE

**POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS, ADULTOS E IDOSOS:  
CONTEXTOS INTERNACIONAIS, NACIONAIS E LOCAIS (1990-2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), *Campus* Universitário Central, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Formação Humana e Desenvolvimento Profissional Docente.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Francisco Canindé da Silva (Orientador)  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

---

Profa. Dra. Marinaide Lima de Queiroz Freitas (Examinadora externa)  
Universidade Federal de Alagoas - UFAL

---

Prof. Dr. Wellington Vieira Mendes (Examinador interno)  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

---

Profa. Dra. Divoene Pereira Cruz (Examinadora externa suplente)  
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

---

Profa. Dra. Sara Raphaela Machado de Amorim (Examinadora interna suplente)  
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERS

Ao meu pai, Manoel Soares Sobrinho (*in memoriam*), que sempre me motivou frente a tantas adversidades e, com seu exemplo de vida, mostrou-me caminhos a seguir.

## AGRADECIMENTOS

Cheguei até aqui consciente de minha imperfeição humana, percorrendo o caminho da incompletude e do desafio que é sempre de aprender por toda a vida, para ser mais, em uma relação dialógica com o outro, com os meus pares, com os livros e com o mundo em movimento que me cerca, por isso devo agradecer.

À luz e à proteção divina, que me abençoaram com saúde e paz, durante a trajetória da produção deste trabalho, o que me proporcionou a realização de um sonho, de mais uma conquista.

À minha família de origem, pais e irmãos. Em especial, a minha mãe Creusa, pelas orações e pelo amor incondicional. Ao meu pai, Manoel (*in memoriam*), pelo apoio ao longo de toda a minha caminhada. A eles, que, mesmo na condição de não alfabetizados, incentivaram-me, expressando orgulho pelo meu esforço para estudar. Essa luta não foi em vão!

Aos meus queridos filhos, Roberto e Renan, por todo o cuidado, pelo apoio nesse caminho, gerando sentimento de solidariedade e de confiança, para que eu pudesse entender os meus questionamentos.

Ao meu esposo Benedito, pela paciência e ajuda recebida em todos os momentos. E aos demais familiares e amigos pelo incentivo que, de alguma forma, estimularam-me a prosseguir nessa caminhada, buscando a felicidade na vida presente.

De forma especial, ao professor, educador, mestre, orientador e incentivador Dr. Francisco Canindé da Silva que, em redes de conversação, incentivou-me a refletir sobre as experiências vivenciadas na/com a pesquisa, pela compreensão e pelo interesse em me ajudar a ressignificar a escrita e desenvolver um pensamento crítico.

Às/aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos (GEPEJA/UERN) pelo apoio, pelo prazer da convivência, pela troca de saberes em espaços de diálogos e de reflexões coletivas, pelo contributo dado a esta pesquisa, cuja importância perdurará em toda a minha formação. A vocês que me incentivaram, cada um à sua maneira, incentivou-me. A vocês, os meus mais sinceros agradecimentos.

Aos/as meus/minhas professores/as de educação básica, que me proporcionaram experiências e ajudaram na minha formação ética e cidadã.

À universidade pública, UERN, que também tem sofrido com os impactos econômicos e políticos, mas tem proporcionado formação significativamente em contexto local. Aos professores e às professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC/UERN), pelos momentos significativos de aprendizagens em nossos estudos.

Aos professores e às professoras que compõem a banca de qualificação: Profa. Dra. Marinaide Lima de Queiroz Freitas, Prof. Dr. Wellington Vieira Mendes, Prof. Dra. Divoene Pereira Cruz, Profa. Dra. Sara Raphaela Machado de Amorim, pela disponibilidade, pelos saberes compartilhados, pelas contribuições teóricas e leitura do trabalho, com observações, comentários e avaliações, o que ajudou efetivamente no processo de aprofundamento desta produção.

Aos/as amigos/as Jaciara Medeiros, Cleide Monteiro, Martins, Ariane, Albeci, Michelly e Vera, pelas conversas iluminadoras, o que ajudou a seguir em frente, por todo o incentivo e contribuição na trajetória da realização desse sonho, que é fruto de muitas mãos, que me incentivaram para que eu prosseguisse com fé e esperança.

Aos colegas mestrandos, pela partilha das experiências, animando a minha vontade de prosseguir na luta pela concretização deste trabalho.

Aos colegas, amigos de trabalho, da Escola Municipal Centro educacional Dr. Amorim (CEPA), por tudo que me permitiram aprender, pela rica experiência com a Educação de Jovens, Adultos e Idosos (EJA) e pelo companheirismo.

Aos colegas, amigos da Escola Estadual Juscelino Kubitschek, pela rede de formação estabelecida e pelo espaço para a multiplicidade de formas de compreender, pensar e fazer educação.

Aos meus educandos e minhas educandas que, durante a trajetória na educação escolar, por meio dos seus saberes, ensinaram-me valores fundamentais a minha formação pessoal e desenvolvimento profissional na educação como pesquisadora aprendiz.

Aos profissionais da 11ª Diretoria Regional de Educação e Cultura (DIREC/RN), à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Estado do Rio Grande do Norte (SEEC/RN) e à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC/RN), pelo apoio disponibilizado.

Às professoras Ana Medeiros, Edileusa Barros, Glaudênia, Glória Brito, Leonila, Leopoldina Vicente, Lúcia Nogueira, Maria das Dores Silveira, Raimunda Silva, Socorro Rodrigues e Rosilene, a minha gratidão pela singela colaboração.

A todos e todas, anônimos, parentes, colegas, que, embora à distância, vibraram pelo êxito da minha pesquisa. Aos que desacreditaram de minha condição, mas que, de alguma forma, contribuíram para que eu superasse minhas dificuldades, pois, como afirma Paulo Freire, em sua obra *Pedagogia do oprimido* (2020), não há saber mais ou saber menos, há saberes diferentes.

A luta coerente por este sonho exige de nós respeito pelos outros, assunção de dever de cumprir nossas tarefas, de brigar por nossos direitos, de não fugir à obrigação de intervir como educador e educadora, de estabelecer limites à nossa autoridade como à liberdade dos educandos. Exige de nós capacidade científica, formação permanente, pela qual temos de lutar como direito nosso e clareza política, sem a qual dificultamos nossas decisões. É esta clareza política, por exemplo, que, demandando de nós profundo senso de responsabilidade, intensifica esta luta nos processos eleitorais, nos momentos de eleições. Como posso votar num candidato reacionário, autoritário, que mal disfarça suas opções, se alimento um sonho democrático e antielitista? (FREIRE, 2018, p. 254).

## RESUMO

Esta pesquisa analisa as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, em contextos internacionais, nacionais e locais, que compreendem o período de 1990 a 2020, a partir da abordagem analítica do Ciclo de Políticas de Bowe e Ball (2006), para discutir sobre como vêm sendo institucionalizadas estas políticas para este público. O objetivo geral deste estudo é de *discutir* sobre como foram pensadas, definidas e efetivadas as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos nos contextos internacional, nacional e local. Os objetivos específicos são: *i) compreender*, a partir do contexto de influência e do contexto de textos das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, movimentos de lutas tensionadas e; *ii) construir* reflexões político-epistemológicas acerca das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, a fim de ampliar as possibilidades de efetivá-las em contextos de práticas. Para alcançar os objetivos propostos, utilizamos os movimentos teórico-metodológicos do processo de análise e interpretação política em *ciclos*, considerando sua complexidade e instabilidade como resultantes de influências internas e externas que atuam nas arenas de definição das políticas. Para compreender a natureza dessas políticas, fizemos uma incursão histórica, um estudo de revisão da literatura e uma análise de documentos disponíveis no período da pesquisa. Reafirmamos, com base no estudo, que existem hiatos entre os períodos analisados acerca da política de alfabetização para jovens, adultos e idosos, campo que continua marginalizado e à mercê de políticas de governo, pois não há uma política de estado, efetivamente. Reconhecemos que poucas iniciativas foram adotadas para enfrentar os desafios impostos pelas necessidades e urgências desta população jovem, adulta e idosa sem alfabetização, o que interdita seu processo de aprender por toda a vida e compromete sua emancipação social.

**Palavras-chave:** políticas de alfabetização para EJA; ciclos de políticas; contexto de influência; contexto de texto.

## ABSTRACT

This research analyzes literacy policies for young people, adults and the elderly, in international, national and local contexts, covering the period from 1990 to 2020, based on the analytical approach of the Policy Cycle by Bowe and Ball (2006), to discuss how these policies have been institutionalized for this public. The general objective of this study is to discuss how literacy policies for young people, adults and the elderly were conceived, defined and implemented in the international, national and local contexts. The specific objectives are: i) to understand, from the contexts of influence and context of texts of literacy policies for young people, adults and the elderly, tensioned struggle movements and; ii) to build political-epistemological reflections on literacy policies for young people, adults and the elderly, in order to expand the possibilities of effectiveness in contexts of practices. To achieve the proposed objectives, we used the theoretical-methodological movements of the political analysis and interpretation process in cycles, considering its complexity and instability as a result of internal and external influences that act in the arenas of policy definition. We made a historical incursion to understand the nature of such policies, a literature review study and analysis of documents available during the research period. With the study, we reaffirm that there are gaps between the analyzed periods regarding the literacy policy for young people, adults and the elderly, a field that remains marginalized and at the mercy of government policies, since there is no state policy, effectively. We recognize that few initiatives were adopted in the face of challenges imposed by the needs and urgencies of this young, adult and elderly population without literacy, interdicting their lifelong learning process, undermining their social emancipation.

**Keywords:** literacy policies for EJA; policy cycles; context of influence; context of text.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O Ciclo de Políticas e seus contextos.....	32
Gráfico 1 – Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade por grupos .....	48
Gráfico 2 – Analfabetismo na população com 15 anos ou mais.....	49
Quadro 1 – Porcentagem da população de 15 anos ou mais considerada alfabetizada.....	99
Quadro 1 – Comparação entre os planos nacional, estadual e municipal de educação.....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABE</b>	- Anuário Brasileiro da Educação Básica
<b>ANPEd</b>	- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
<b>BID</b>	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	- Banco Mundial
<b>CEJA</b>	- Centro de Educação de Jovens e Adultos
<b>CEPAL</b>	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CES</b>	- Centros de Estudos Supletivos
<b>CF/98</b>	- Constituição Federal, de 1998
<b>CNAEJA</b>	- Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
<b>CONAE</b>	- Conferência Nacional de Educação
<b>CNE</b>	- Conselho Nacional de Educação
<b>CONFINTEAS</b>	- Conferência Internacionais de Educação de Adultos
<b>DAS</b>	- Direção e Assessoramento Superiores
<b>DIREC</b>	- Diretoria Regional de Educação e Cultura
<b>DUDH</b>	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>EaD</b>	- Educação a Distância
<b>EJA</b>	- Educação de Jovens Adultos e Idosos
<b>ENEJAS</b>	- Encontros Nacionais de EJA
<b>ENCCEJA</b>	- Certificação de Competências de Jovens e Adultos
<b>ENEJA</b>	- Encontro Nacional de Educadores de Jovens e Adultos
<b>ENEM</b>	- Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FCPE</b>	- Funções Comissionadas do Poder Executivo
<b>FEE-RN</b>	- Fórum Estadual de Educação do RN
<b>FHC</b>	- Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	- Fundo Monetário Internacional
<b>FNDCT</b>	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>FNDE</b>	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPE</b>	- Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	- Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNDEB</b>	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

<b>FUNDEF</b>	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	- Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>INCRA</b>	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>IDBE</b>	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>INEP</b>	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
<b>IPI</b>	- Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>LDBEN</b>	- Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	- Ministério de Educação
<b>OCDE</b>	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	- Organização Mundial do Comércio
<b>ONGs</b>	- Organizações não governamentais
<b>ONU</b>	- Organização das Nações Unidas
<b>PAS-AFASOL</b>	- Programa Alfabetização Solidária
<b>PBA</b>	- Programa Brasil Alfabetizado
<b>PCN</b>	- Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PDE</b>	- Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PEE</b>	- Plano Estadual de Educação
<b>PLANFOR</b>	- Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
<b>PME</b>	- Plano Municipal de Educação
<b>PNA</b>	- Política Nacional de Alfabetização
<b>PNAC</b>	- Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
<b>PNAD</b>	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
<b>PNBE</b>	- Programa Nacional Biblioteca da Escola
<b>PNE</b>	- Plano Nacional de Educação
<b>PNLD/EJA</b>	- Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens, Adultos e Idosos
<b>PPA</b>	- Plano Plurianual de Alfabetização
<b>PPP</b>	- Projeto Político Pedagógico
<b>PROEJA</b>	- Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
<b>PROJOVEM</b>	- Programa Nacional de Inclusão de Jovens
<b>PRONERA</b>	- Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

<b>RN</b>	- Rio Grande do Norte
<b>SAEB</b>	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SECADI</b>	- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e
Inclusão	
<b>SEEC/RN</b>	- Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte
<b>SEMEC</b>	- Secretaria Municipal de Educação
<b>SIGEduc</b>	- Sistema Integrado de Gestão da Educação
<b>UERN</b>	- Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
<b>UNESCO</b>	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNICEF</b>	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 CAPÍTULO I – MOVIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: SENTIR, DIZER, FAZER COM .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Trajetória constitutiva do objeto de estudo e da pesquisadora.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 Abordagem da pesquisa e seus procedimentos qualitativos: definições e proposituras .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.1 Revisão da literatura sobre as políticas de alfabetização para a EJA.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Ciclo de políticas como eixos analíticos das políticas de alfabetização.....</b>	<b>29</b>
<b>3 CAPÍTULO II – POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS, ADULTOS E IDOSOS NOS CONTEXTOS INTERNACIONAL E NACIONAL (1990 A 2020): CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA E DE TEXTO .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 Movimentos históricos de alfabetização de jovens, adultos e idosos: campanhas, projetos e ações .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.1 Primeiro Ciclo de Políticas de alfabetização (1990 a 2000).....</b>	<b>38</b>
<b>3.1.2 Segundo Ciclo de Políticas de alfabetização (2000 a 2010).....</b>	<b>60</b>
<b>3.1.3 Terceiro Ciclo de Políticas de alfabetização (2010 a 2020).....</b>	<b>71</b>
<b>3.2 Discussões teóricas e a atualidade do/no campo das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos.....</b>	<b>82</b>
<b>4 CAPÍTULO III – AÇÕES POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS, ADULTOS E IDOSOS NO MUNICÍPIO DE ASSÚ/RN: AUSÊNCIAS E EMERGÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>
<b>4.1 Sentidos, relações de força, intenções e incompletudes nos documentos referenciais (planos, projetos e programas).....</b>	<b>92</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios da educação brasileira, ainda no século XXI, tem sido a recorrência dos problemas de alfabetização que persistem e concentram-se entre jovens, adultos e idosos, pois as oportunidades e as garantias não são iguais para todos. Apesar das legislações promulgadas e das campanhas de alfabetização, muitas pessoas não conseguem iniciar seu processo de alfabetização, seja isso por falta de acesso ou por questões de desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas. Isso revela uma situação que ocorre por meio do processo de exclusão social, uma vez que o Estado não cumpre a sua função de garantir equidade e direitos essenciais, como a educação inerente a todos, conforme está posto na Constituição Federal de 1998, independentemente da situação econômica, da raça, do gênero ou da orientação sexual.

Atentos a essa questão e às injustiças que decorrem desse processo, despertou-nos o desejo de aprofundar discussões sobre as políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, que tratam acerca de contextos internacionais, nacionais e locais, que é campo amplo e composto de muitas abissalidades.

Realizamos uma incursão, tomando como ponto de partida o período de redemocratização, posterior ao regime militar, com o recorte temporal referente ao período delimitado nos anos de 1990 a 2020, com o fim de compreender, a partir dos contextos de influência e do contexto de texto (BALL; BOWE; GOLD, 1992 *apud* MAINARDES, 2006), como foram institucionalizadas as políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos da EJA.

O interesse em desenvolver este trabalho de investigação emerge a partir do questionamento sobre como foram pensadas, definidas e efetivadas as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos nos contextos internacional, nacional e local. Observando as políticas formuladas ao longo da história, aglutinam-se interesses diversos, que têm descrito uma luta contínua para que a EJA se torne uma educação verdadeiramente inclusiva, o que exige do Estado a garantia do elo entre a alfabetização e a continuidade dos estudos, ofertando o acesso e a permanência na escola.

Para Arendt (2002), o pluralismo político também depende da essência do direito humano, que é ter direito ao direito, a uma boa qualidade de vida com respeito à diversidade, razão por que é importante reconhecer a educação como direito essencial, subjetivo. Esse deve ser um esforço contínuo, que poderá favorecer à elevação do alfabetismo.

Assim, objetivamos com este estudo: *i)* Compreender, a partir dos contextos de influência e de textos das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, os movimentos de lutas

tensionadas para esse público; *ii*) Construir reflexões político-epistemológicas acerca das políticas de alfabetização, para jovens, adultos e idosos, com a finalidade de ampliar as possibilidades de efetivá-las em contextos de práticas, e de contribuir com as discussões com ênfase nas políticas de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Souza e Sales (2011) nos ajudam a entender que, com as pressões de uma sociedade civil organizada, são implementados planos, ações, programas e projetos realizados pelo Estado, que se organizam de diferentes formas, amparados por um sistema normativo que visa garantir o direito universal à educação de qualidade, para o pleno desenvolvimento do educando. Porém, essas ações são insuficientes para responder às demandas da sociedade.

Ao refletir sobre o fenômeno complexo sociocultural das políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos, é importante pensar na alfabetização para além da capacidade de ler, escrever e contar. Como afirma Freire (1994), é necessário tomar consciência e, de forma crítica, compreender, mergulhar e realizar a leitura do universo do sujeito, da vida, do mundo, das experiências cotidianas, das reais necessidades de interagir, de comunicar a palavra, de pronunciar o mundo e de obter a autonomia e a emancipação social, para motivar a transformação do mundo.

Logo, pensar sobre o complexo fenômeno do analfabetismo em nosso país não se restringe a identificar a falta de capacidade de ler, de escrever, de contar ou de praticar a linguagem adquirida somente através do processo de escolarização. Trata-se também de refletir sobre as injustiças sociais, pois geralmente são os sujeitos oriundos das camadas mais pobres que são os mais afetados pelas desigualdades sociais.

Esse fator diz respeito a uma desigualdade educacional que se desenvolve desde cedo, a partir da infância e que se perpetua pela vida adulta. Portanto, isso se configura como um desafio nacional e político, que, por meio do qual percebemos a importância de realizarmos essa incursão acerca das políticas públicas de alfabetização para o público formado por jovens, adultos e idosos, com intuito de entendermos a dinâmica das relações sociopolíticas e econômicas que determinam ou não o progresso dos níveis de alfabetização desse segmento populacional (TFOUNI, 2006).

A alfabetização, como etapa primordial da EJA, caracteriza-se por sua diversidade. Esse segmento educacional sempre enfrentou dificuldades e resistências ao longo da história, consoante com a afirmação de Freire (1994), para o qual o aprendizado da leitura e da escrita é um meio de jovens, adultos e idosos serem autores dos próprios destinos, pois não são sujeitos incultos, mas portadores e produtores da própria cultura. Desse modo, assumir a leitura do seu

próprio contexto é o ponto de partida para que esse público tenha aprendizagem significativa e libertadora para esse público.

Nesse sentido, considerando o atual contexto socioeconômico, aliado aos efeitos da pandemia da covid-19 e à violação de direitos básicos das pessoas no Brasil, precisamos inicialmente compreender o real propósito das políticas públicas de alfabetização para EJA, realizadas pelo Estado, uma vez que nos deparamos com contextos de avanços e de retrocessos nas políticas públicas de educação de jovens, adultos e idosos.

Para analisar essa problemática, adotamos, como foco metodológico, a abordagem qualitativa, com a aplicação de uma revisão bibliográfica da literatura, para analisarmos os documentos. Fizemos um percurso distinto, com o objetivo de, a partir de uma incursão histórica, compreender os caminhos traçados para as políticas públicas em alfabetização destinadas às pessoas jovens, adultas e idosas da EJA.

Com esta pesquisa, é possível construir reflexões político-epistemológicas para ampliar as possibilidades de implementação das políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos da EJA, em contextos de uso, e reconhecer, no contexto das políticas públicas locais em que ocorre a pesquisa, dificuldades e desafios relacionados ao processo de alfabetização desse público formado por educandos inseridos no contexto da EJA.

Para atender aos objetivos propostos, recorreremos às contribuições de Ball e de colaboradores (1992 *apud* MAINARDES, 2006), que, ao tratar do ciclo contínuo de políticas, revelam que os agentes envolvidos e participantes das formulações e/ou das produções discursivas, retratam diferentes contextos fixados e disseminados em textos diversos, apresentando influências com base em interesses conflitantes, conforme as estratégias que definem a formulação das políticas e as ações adotadas, marcadas por disputas, acordos e intenções. Durante o processo de realização, existe um controle que impacta as mudanças educacionais para a EJA a serem oferecidas para a sociedade. Portanto, no processo de discussão, criação e/ou execução, compete a esses sujeitos que integram o sistema político perceberem, analisarem e compreenderem as diferentes demandas da sociedade

Ao estabelecer um diálogo com o tema, reconhecemos, em Santos (2011), sua crítica ao projeto de modernidade, como um modelo de conhecimento racionalista, instrumental, inquestionável, ocidental e capitalista, que tanto as políticas públicas quanto as práticas de alfabetização têm assumido, dificultando o avanço nesse campo.

De acordo com Santos (2011), com a deficiência desse fundamento moderno, emerge um novo paradigma, que originou a uma nova compreensão, a um movimento de desconstrução e de ruptura de pensamentos, em que podemos reconhecer outros saberes articulados com a

realidade, outra forma de conhecer o mundo e de nos colocarmos nele, dispostos a superar o conceito tradicional moderno de educação, considerando a construção do conhecimento como um processo dinâmico e inacabado. Há, portanto, nesse sentido, um movimento de transição, de aceitação do caos e da desordem, com um sentimento de inconformismo, para repensarmos nos problemas causados pelo desenvolvimento de uma sociedade capitalista, como também social e humana.

Freire (2020) sinaliza que, para suprir as necessidades de relações dialógicas de uma pedagogia que contribua para uma consciência e leitura crítica da realidade, como processo de evolução e de emancipação do ser humano, deve haver uma forma de autoafirmação e de reconhecimento como autor da própria história. Nesse sentido, a alfabetização um ato de resistência política em construção, um instrumento para o diálogo que pode romper com o estabelecido, para, assim, vencer a ignorância política e intelectual e gerar uma luta por uma sociedade mais democrática, a partir da compreensão da ideologia política que está em jogo em uma variedade de textos regulatórios.

Ao conceber o ser humano como um ser inacabado, que vive em processo constante de humanização, de consciência política, de autoconstrução, de autorrealização e de crescimento na busca do ser mais, em uma relação dialógica com o outro e com o mundo, a alfabetização possibilita essa transformação de si e da realidade a partir da consciência de sua condição de ser desumanizado.

Portanto, em uma sociedade capitalista, em que a ciência tem um desenvolvimento acelerado, o ser humano não alfabetizado é considerado o não-ser, o ser menos, que está submetido historicamente a um processo de desumanização e que não é capaz de vislumbrar outras possibilidades. Por isso, para resgatar-lhe a humanização, é necessária uma luta incansável, em comunhão, em que homens e mulheres sejam vistos como novos seres conscientes e capazes de romper com a opressão, sem que se tornem opressores dos demais.

Este trabalho é constituído de três capítulos. No primeiro, denominado ‘Movimentos teórico-metodológicos da pesquisa: sentir, dizer, fazer com’, apresentamos o percurso metodológico adotado para a realização da pesquisa, as abordagens que se relacionam para a produção de discussões e de análises dos dados que foram constituídos e uma reflexão acerca da nossa constituição, como professora atuante na educação básica, ex-professora da EJA e implicada com as questões político-pedagógicas que envolvem essa modalidade educativa, especificamente o campo da alfabetização, e o caminho teórico-metodológico, que é fundamentado na teoria do Ciclo de Políticas de Ball e de colaboradores (1992 *apud* MAINARDES, 2006). Para isso, utilizamos uma abordagem qualitativa, com vistas a analisar

e a interpretar os documentos. Acreditamos que os procedimentos adequados ao nosso interesse de pesquisa contribuem para interpretar os fenômenos que estão inseridos na realidade pesquisada.

Na sequência, elaboramos uma revisão bibliográfica, com as contribuições dos seguintes autores: Arendt (2002; 2010), que propõe um sentido de política que propicia a liberdade em meio à pluralidade; já acerca da concepção teórico-metodológica, dialogamos com Stephen Ball e os colaboradores Bowe e Gold (1992) nos estudos de Mainardes (2006), utilizado como referencial teórico-analítico, que possibilitou analisar a política vista como um ciclo contínuo em movimentos nos diferentes contextos político; Fávero (2004; 2011), que discute sobre a análise das políticas públicas educacionais de EJA; Haddad; Di Pierro (2000) e Di Pierro (2005; 2010; 2015), com suas propostas de análises políticas de EJA; e Paiva (2004; 2006; 2009; 2018; 2021) que elaboraram uma versão do direito à educação. Acerca das discussões teóricas nesse campo de estudos, influenciadas pelos movimentos políticos, destacam-se as proposições de Ribeiro (1999) e de Tfouni (2006), que inspiram conceitualmente as reflexões sobre alfabetização; e as concepções de Freire (1994; 1996; 2016; 2018; 2020; 2021), sobre a política de educação, dialogicidade e politicidade. Há ainda os aportes teóricos de Silva (2014; 2012; 2016), que concebem o cotidiano e a alfabetização como emancipação social no contexto da EJA; e, por fim, as ideias de Santos (2002; 2008; 2011; 2016), o que nos possibilitou discutir sobre a política como campo de regulação e de emancipação.

No primeiro capítulo, apresentamos uma revisão da literatura, que foi efetivada anteriormente durante o desenvolvimento da disciplina ‘Pesquisa em Educação’, ofertada no Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), com o propósito de mapear e de analisar as produções acadêmicas que discutem acerca das políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos. Isso, com a intenção de identificar os objetivos que nortearam essas políticas, as metodologias utilizadas, os discursos e os sentidos produzidos por diferentes sujeitos em contextos distintos, para compreendermos o que esses estudos têm revelado sobre o objeto de nosso interesse. Para isso, realizamos um mapeamento de teses e de dissertações na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, com um recorte temporal no período de 1990 a 2020, a fim de encontrar trabalhos relacionados às políticas públicas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas.

No segundo capítulo, ‘Políticas de alfabetização de jovens, adultos e idosos no âmbito internacional e nacional (1990 a 2020): contextos de influência e de texto’, realizamos uma

incursão nas políticas públicas destinadas à alfabetização de pessoas jovens, adultas e idosas, evidenciando marcos e conexões estabelecidas pelos organismos internacionais, para adaptação do Estado brasileiro empreender reformas educacionais necessárias à ideologia de mercado, promovida pelo sistema capitalista com princípios neoliberais, a partir da década de 1990 até o ano 2020. Como o Estado é o agente executor-regulador das políticas destinadas à educação de pessoas jovens, adultas e idosas, percebemos alguns avanços e retrocessos, visto que essa é uma história de educação em construção e transformação, que visa universalizar o acesso à educação escolar, o que ocasionou ações assistencialistas e compensatórias de vários governos, como uma abordagem deficitária, caracterizada por tensões, conflitos e influências.

O terceiro capítulo, designado de ‘Ações políticas de alfabetização para jovens e adultos no município de Assú/RN: ausências e emergências’, objetiva demonstrar os hiatos e as possibilidades existentes nas políticas educacionais, especificamente de alfabetização para pessoas em contexto de EJA, em âmbito local, municipal e estadual.

No terceiro capítulo, em uma perspectiva de análise local, analisamos documentos e referências, como os planos de educação das redes estadual e municipal de Assú/RN, porque são textos políticos que responsabilizam todos a buscarem e a alcançarem o maior nível de alfabetização, a partir da proposição das metas e das estratégias adequadas à realidade que norteia e define as ações de políticas públicas de jovens, adultos e idosos, com o fim de assegurar uma educação com a qualidade almejada, também, pelo contexto local.

Por último, apresentamos as conclusões provisórias acerca das políticas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas. Reconhecemos que a análise do objeto pesquisado não se esgota nesta pesquisa, porque, ao destacar a importância deste trabalho, refletimos sobre sua construção, retomamos os objetivos e a problematização, revisitando aspectos observados, destacamos alternativas para os questionamentos iniciais, que proporcionam reflexões sobre o direito à alfabetização emancipadora.

## 2 CAPÍTULO I – MOVIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: SENTIR, DIZER, FAZER COM

**“Assim eu vejo a vida / A vida tem duas faces: / Positiva e negativa / O passado foi duro / Mas deixou o seu legado / Saber viver é a grande sabedoria / Que eu possa dignificar / Minha condição de mulher, / Aceitar suas limitações / E me fazer pedra de segurança / Dos valores que vão desmoronando. / Nasci em tempos rudes / Aceitei contradições / Lutas e pedras / Como lições de vida / E delas me sirvo / Aprendi a viver.”** Cora Coralina, 1985.

Neste capítulo, apresentamos nosso interesse, por desenvolver o tema abordado, a construção do objeto de estudo e os movimentos teórico-metodológicos necessários à pesquisa. Além de estabelecer um diálogo com a produção acadêmica, com o fim de perceber o olhar e o pensar sobre a literatura produzida nesse campo do conhecimento e as políticas de alfabetização para jovens e adultos a partir de suas abordagens epistemológicas.

Como está posto na epígrafe que abre esta seção, acerca das duas faces da vida, acreditamos que as políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, também apresentam, de acordo com o ângulo de interpretação, um lado positivo, quando são pensadas como resultantes das lutas de grupos e de movimentos sociais que influenciam os contextos de textos e de prática, e um lado negativo, quando não trazem as características reivindicatórias de seu público. Nesse sentido, entendemos que a privação de direitos que impediu que se pensasse/praticasse uma política-prática de alfabetização para jovens, adultos e idosos, respeitando e incluindo suas especificidades sociais, culturais e cognitivas.

O desafio a que nos colocamos, no cenário atual desta pesquisa com a política de alfabetização para jovens, adultos e idosos, é de pensá-la como um termo polissêmico, gerada em diversos contextos, entendida como processo manifesto em programas e ações propositivas de governos e de instituições (nacional, estaduais e/ou municipais), com o desafio de encontrar fendas que possam garantir a continuidade das reflexões acerca do tema e viabilizar a transformação de questões sociais que impedem a qualidade de vida desse público melhor..

Compreendemos que todas as ações e os textos elaborados e divulgados por órgãos de governos sofrem intervenções e evidenciam discursos de poder, tanto em resoluções, em decretos, em normas e em outros materiais que passam por processos de influências e de ressignificações que são refeitos por diversos membros (estatal ou civil). A política, então, é, na maioria das vezes, resultado de discussões, de interesses internacionais e nacionais, de contradições e de acordos que incidirão em um processo de formulação de ações públicas, que

são estudadas metodologicamente por Ball, Bowe e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006) por meio de ciclo de políticas. Portanto, é com essa abordagem teórico-metodológica do Ciclo de Políticas que analisamos as políticas públicas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas, com ênfase na política local do município de Assú/RN<sup>1</sup>, considerando que a análise em ciclos possibilita, por seu caráter de interdependência e indissociabilidade, reconhecer e potencializar especificidades.

Recorrendo a Arendt (2002, p. 15), entendemos que “a política se baseia no fato da pluralidade dos homens [...] de posições e visões de mundo, dentro de um espaço público”, e é mais bem traduzida quando compreendida em ciclos, em que as singularidades são mais perceptíveis em contextos. Nesse sentido, a ação e o discurso são construções políticas que ocorrem nesses espaços sociais, como atividade plural e não solitária, pois é no trato com os outros, com seus iguais e com o mundo que se experimenta a liberdade.

Essa compreensão da política como um ato de liberdade, encontra ressonância na visão de Freire (2020), para quem a política tem o sentido de libertação cultural, humana e social, pois a ideia de o sujeito pronunciar o mundo, direcionar o rumo da própria história, de fazer escolhas, de tomar decisões, de lutar para ver a realidade melhorar e de estar livre da opressão constituem-se como parte do processo de politização, o que se dá por meio de um processo mais amplo da educação. Por esse viés, a proposta política freireana é de pensar e praticar uma educação como instrumento de liberdade e de autonomia, porquanto “os homens humanizam-se, trabalhando juntos para fazer do mundo, sempre mais, a mediação de consciências que se coexistenciam em liberdade” (FREIRE, 2020, p. 29).

Ainda em concordância com Freire (2020, p. 12), acreditamos que o sentido político da educação se inicia com “o sentido mais exato da alfabetização: [que é] aprender a escrever a sua vida como autor e como testemunha de sua história, isto é, biografar-se, existenciar-se, historicizar-se”. Assim, nessa perspectiva da política, a alfabetização está relacionada ao desenvolvimento da conscientização e do conhecimento que se amplia com os sujeitos e os objetos das próprias cultura e história dos sujeitos.

---

<sup>1</sup> Nesta dissertação, escrevemos o nome Assú com dois “ss” e acento no “u”, pois para nomes próprios não existem regras, vale o que está registrado, conforme a Lei n.º 124, de 16 de outubro de 1845. De acordo com o escritor e historiador assuense, Ivan Pinheiro Bezerra, “o correto de fato é escrever com SS e acento”, e que a confusão surgiu a partir do momento em que as pessoas necessitaram escrever o nome do topônimo”. Para ele, os conservadores usam Assú baseados na Lei anteriormente citada, e “se amparam ao fato dessa lei nunca ter sido alterada pela Assembleia Legislativa do Estado do RN”. Outros seguem a origem indígena, escrevem “AÇU (“grande”, em Tupi Guarani) com “Ç”, obedecendo às normas impostas na sugestão do Ministério da Educação e Saúde (janeiro de 1942), aprovada pela Academia Brasileira de Letras em consonância com a Academia de Lisboa”.

O processo de politização presente nas concepções freireana e arendtiana também encontram eco nas noções de alfabetização defendidas por Paiva e Fávero (2004) e por Ribeiro (1999), como um processo complexo e não linear, que desenvolve valores, integra o indivíduo as sociedades e o emancipa. Por isso, a alfabetização extrapola a compreensão do domínio do sistema da leitura e da escrita e alcança o objetivo da autonomia, do ser como leitor e escritor do próprio texto, de sua história e de sua passagem pelo mundo, para conseguir reinventar os modos de sobreviver e de transformar a realidade.

Essa ideia é reforçada na afirmação de Tfouni (2006, p. 17), de que, quando se alfabetiza, não se devem ignorar “as práticas sociais mais amplas as quais a leitura e a escritura são necessárias, e que serão efetivamente colocadas em uso”, ou seja, é necessário contextualizar os aspectos sócio-históricos e incorporar a linguagem (fala, leitura e escrita) na sua própria vida, como um ato político e/ou movimento de um ciclo que é político e permanentemente construído.

Portanto, a alfabetizar é uma ação política, como um instrumento de luta e de poder, de acesso à produção cultural do saber em diferentes tempos e em lugares, para que a educação seja o fio condutor, visto como uma concretização desse ato. Portanto, se não houver uma análise política dos contextos em que esses movimentos de reivindicações e de garantias de direitos são tensionados, a reflexão poderá ser prejudicada, e, assim, os resultados podem não apresentar as contribuições devidas.

## **2.1 Trajetória constituída do objeto de estudo e da pesquisadora**

Neste tópico, apresentamos, de modo breve, a implicação com o objeto de estudo e a interlocução entre as experiências vividas como professora e pesquisadora, como processo reflexivo de construção do conhecimento.

O primeiro ciclo de análise política que nos propusemos a realizar iniciou-se no ano de 1986, na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), no Curso de Letras, quando iniciamos o processo de formação acadêmica em nível de graduação. Dentre as muitas questões que constituíram esse ciclo político de formação, destacamos as dificuldades de desenvolver as práticas de pesquisa e de elaborar de um relatório de estágio, pois se exigiam muitas leituras, de observações, de investigações e de reflexões. Esse contexto formativo inicial se dilatou durante sete anos após a experiência na universidade, quando ingressamos na docência como professora do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, em escolas das redes municipal e estadual.

A prática cotidiana docente exigiu outras reflexões e, por volta de 1998, sentimos o desejo de cursar uma especialização na área de Linguística Aplicada ao Ensino de Língua Materna, também na UERN, com o intuito de compreender bem mais a prática de professora de Língua Portuguesa e de ampliar perspectivas sobre discussões emergentes acerca da linguagem humana como prática social e interativa. Decorrente desse ciclo formativo, refletimos sobre as concepções de leitura de professores do Ensino Fundamental, considerando o ato de leitura como um processo de construção de sentidos.

Nessa construção, como sujeito político em permanente estado de mudanças, interessamo-nos em continuar os estudos nessa área da educação e cursamos uma segunda especialização, com foco na gestão como uma ação política global da escola. Analisamos, nesse ciclo, textos que foram produzidos em contextos da gestão escolar, especificamente os discursos contidos em documentos emitidos pela direção de uma escola da rede estadual de ensino, em Assú/RN. Esse processo de formação inicial e continuada, aliado à prática docente, teve seu ápice, para definir o objeto de estudo, com experiências docentes na EJA, no período de 1998 a 2010, no Centro Educacional Dr. Pedro Amorim (CEPA), cuja modalidade de ensino é marcada pela diversidade de histórias de vida, de raça, de faixa etária diferenciada, de aspirações, de bagagem cultural e de problemas socioeconômicos graves.

Ao retornar à educação escolar, os estudantes procuravam novas oportunidades de aprender, e isso se configurava como uma organização escolar diferenciada, que requeria outras maneiras de pensar e de praticar a educação e exigia dos educadores e das educadoras inquietações e mais sensibilidade, cumplicidade e comprometimento para atender as necessidades sócio-histórico-culturais dos/das educandos/as.

O Centro Educacional Dr. Pedro Amorim foi um laboratório permanente de contato humano com os/as educandos/as e com as educandas da EJA, de relações que nos proporcionaram diferentes experiências com/no processo pedagógico de ensino-aprendizagem docente com essa modalidade de ensino. Essa responsabilidade nos assustou e nos inquietou, porque não tínhamos uma formação específica para atuar com e no processo de alfabetização na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, pois não nos sentíamos preparados para atender a uma maior diversidade, com singularidades de convívio entre as diferentes faixas de idade, com a heterogeneidade quanto à cultura, aos valores e aos comportamentos. Os estudantes necessitavam de oportunidades efetivas para o seu desenvolvimento integral, para que continuassem motivados a aprender por toda a vida, e a reconhecer o tempo na escola como um momento relevante de sua formação.

Por isso o nosso trabalho docente precisou ser repensado e reelaborado, o que nos fez amadurecer pessoal e profissionalmente, e passamos, então, a nos sentir responsáveis por esse processo de construção do conhecimento, pois as pessoas envolvidas no processo educativo revelavam, a seu modo, expectativas em relação à escola e à sua formação humana e profissional.

A experiência com essa modalidade de educação nos motivou a participar do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos (GEPEJA/UERN), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, *Campus* Avançado de Assú, que vem desenvolvendo leituras, reflexões e pesquisas neste campo.

No GEPEJA, percebemos que seria necessário ampliar a compreensão sobre a EJA e sobre o fazer político-docente com essa modalidade e encontrar, nas políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, um caminho possível de reflexão, de sistematização e de circulação de conhecimentos. Foi nesse contexto em que um novo ciclo começou a ser gestado e deu origem ao objeto de estudo dessa dissertação - as políticas públicas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas, que são interditas do direito de aprender a ler e a escrever as próprias histórias de vida.

Em consonância com Ribeiro (1999), a não alfabetização de jovens, adultos e idosos é vista como efeito da situação de desigualdade social. Para a autora, o analfabetismo é geográfico e situa-se em regiões desassistidas pelo poder público. A luta por uma educação pública com qualidade passa pelo reconhecimento das situações de vulnerabilidade social em que estão imersos, e não, o contrário, como têm preferido os discursos políticos advindos de representantes da direita. “A escolarização não funciona como vacina contra a ignorância” (RIBEIRO, 1999, p. 243), e não pode ser reconhecida como a única promotora da igualdade. Antes, deve ser entendida como parte do processo de aprender por toda a vida em que todos estão imersos.

Esse ciclo político-pessoal e subjetivo provocou e ajudou-nos a produzir as seguintes questões da pesquisa: a). Como foram institucionalizadas as políticas públicas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas da EJA, no município de Assú/RN, no período de 1990 a 2020?; b). Quais as dificuldades e os desafios que são percebidos no contexto de uso das políticas públicas para a alfabetização de pessoas jovens, adultas e idosas?

O município de Assú é situado na Região Nordeste do país, localizado no estado do Rio Grande do Norte, na Mesorregião Oeste Potiguar, Microrregião Vale do Açu, acerca de 210 km da capital do Estado, Natal (BEZERRA, 2010). Apresenta índices de analfabetismo

desafiadores, segundo o Censo do IBGE (2010) em que a população jovem, adulta e idosa representa um total de 18,14% de pessoas sem alfabetização.

Considerando essas duas questões, estabelecemos como objetivos: a) compreender, a partir dos contextos de influência e de texto, como foram institucionalizadas as políticas públicas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas da EJA; e b) reconhecer, no contexto das políticas públicas locais, dificuldades e desafios relacionados ao processo de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas.

Nesse sentido, nossa tarefa consistiu em construir uma compreensão reflexiva acerca do contexto de influência e do contexto de texto das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, no período de 1990 a 2020. Nesses contextos, destacamos, ações políticas que garantiram, a esse público, diferentes maneiras de vivenciar processos de alfabetização. Discutimos também a respeito sobre o exercício da liberdade, a construção crítica e politizada do saber como política de inclusão, para a oferta de melhores condições de aprendizagem e das habilidades de leitura e de escrita.

Portanto, para atender aos objetivos propostos nesta dissertação, pautamo-nos em uma abordagem metodológica e qualitativa, com destaque para a revisão bibliográfica e para a análise documental, a partir do Ciclo de Políticas de Ball, Bowe e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 25), a fim de reconhecermos os movimentos que impulsionaram os ciclos políticos vivenciados no período de 1990 a 2020, compreendendo-os à luz das concepções teóricas que foram assumidas nesta pesquisa.

## **2.2 Abordagem da pesquisa e seus procedimentos qualitativos: definições e propostas**

Nesta subseção, apresentamos a pesquisa qualitativa como uma forma de abordagem metodológica adotada no percurso do trabalho e como procedimentos para a revisão bibliográfica e para a análise de documentos fundamentados na abordagem do Ciclo de Políticas criado por Ball, Bowe e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006)<sup>2</sup>, que é uma abordagem analítica para o estudo das políticas educacionais.

Indicamos também, de maneira compreensiva, um diálogo com documentos e legislações (resoluções, leis e planos de educação estadual e municipal), que demarcaram a trajetória da alfabetização de jovens, adultos e idosos, seja por iniciativa e força dos movimentos sociais organizados, ou seja, por imposição de determinados grupos.

---

<sup>2</sup> A nossa compreensão teórica sobre o ciclo de políticas baseia-se nos estudos do professor Jefferson Mainardes (2011; 2009; 2006).

Nos textos selecionados para analisar as políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, destacamos os ciclos temporal e epistemológico, a partir dos contextos de texto e de influência, considerando as perguntas problematizadoras desta pesquisa. Vislumbramos a possibilidade de compreendermos as mudanças e as novas políticas anunciadas para alfabetizar jovens, adultos e idosos entre os anos 1990 e 2020, que buscam a garantia de direitos prescritos nas legislações, tanto no nível macro quanto no local.

A opção pela abordagem qualitativa se deu em função das características humanísticas de construção do conhecimento e do carácter compreensivo e reflexivo que emanam desse processo. Como afirma Gil (2008, p. 21): “a compreensão se refere ao sentido visado subjetivamente por atores, no curso de uma atividade concreta”. Ou seja, em nossa investigação, os interesses e os juízos subjetivos são compreendidos ao interpretar os sentidos das políticas para alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Nessa perspectiva, organizamos a análise compreensiva em torno de *quatro ciclos políticos*, a saber: o primeiro, composto de documentos internacionais, como a Conferência Internacional de Jovens e Adultos (CONFINTEA VI)<sup>3</sup>; o *segundo*, de documentos nacionais, como a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LEI n.º 9.394/1996), o Parecer CEB 11/2000 e a Política Nacional de alfabetização (BRASIL, 1996); o *terceiro ciclo* constitui-se de documentos estaduais, como o Plano Estadual de Educação (PEE); e o *quarto ciclo*, que contempla documentos locais, como o Plano Municipal de Educação (PME).

Na ótica de Bodgan e Biklen (1994, p. 50), “O processo de análise é como um funil: as coisas estão abertas de início (ou no topo) e vão-se tornando mais fechadas e específicas no extremo”, construindo abstrações à medida que os dados vão se agrupando. Em educação, essa abordagem assumiu variadas estratégias de investigação, contemplando contextos diversos, que nos possibilitaram ver, pensar e refletir de outros modos.

Para compreender as políticas públicas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas da EJA pesquisadas, dialogamos com pesquisadores da área e nos fundamentamos em abordagens conceituais de políticas, tais como o sentido de liberdade em Arendt (2010; 2002) e como os sentidos de libertação/emancipação, que são apresentados por Freire (2021; 2020; 2018; 2016; 2011; 1996).

---

<sup>3</sup> As Conferências Internacionais de Educação de Adultos são, em termos formais da UNESCO, conferências intergovernamentais (categoria II), para as quais todos os Estados-membros da Organização são convidados a enviar delegações. As CONFINTEAs (do francês Conférence Internationale de Éducation des Adultes, daí a sigla CONF-INT-EA) representam a culminância de processos cíclicos ocorridos a cada dez ou doze anos nas últimas seis décadas, e que, em grande parte, seguiram um padrão semelhante (IRELAND, 2013).

Nesse contexto, destacamos para a análise, as contribuições de Haddad e Di Pierro (2015; 2000) e de Paiva (2018; 2013; 2012; 2009), as quais discutem sobre a política de alfabetização como garantia de direito às pessoas jovens, adultas e idosas, e como forma de reflexão epistemológica acerca das concepções de Ribeiro (1999) e de Tfouni (2006). Por fim, em consonância com Santos (2011; 2002), analisamos as políticas a partir de duas categorias sociológicas de conhecimento – a da regulação e a da emancipação.

Na subseção a seguir, apresentamos os procedimentos metodológicos adotados para a revisão bibliográfica e as questões relacionadas às políticas públicas de alfabetização de educação de pessoas jovens, adultas e idosas, no período de 1990 a 2020.

### 2.2.1 Revisão da literatura sobre as políticas de alfabetização para a EJA

Dos estudos que foram pesquisados no repositório da Biblioteca Digital Teses e Dissertações (BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, em nível de Brasil no período de 1990 a 2020, destacamos o trabalho de Santos (2012), ‘Programa Brasil Alfabetizado: impacto para as políticas públicas de educação de jovens e adultos em municípios do sertão paraibano’, cuja proposta foi a de analisar o impacto do Programa Brasil Alfabetizado em 15 municípios do sertão paraibano, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2006). Os resultados indicaram que o índice dos não alfabetizados da região Nordeste entre famílias pobres, é vinte vezes maior que as famílias mais ricas, evidenciando uma acentuada concentração de renda.

A pesquisa constatou que as políticas de alfabetização de jovens e adultos não têm sido contempladas de forma satisfatória no planejamento e na gestão dos municípios, no tocante às políticas públicas para essa modalidade. Sobre isso, ressaltamos que os entes federados, União, os estados e municípios enfrentam desafios para desarticular a gestão dos programas de políticas educacionais que se configuram como complementação de estudos que permeiam e desqualificam a educação destinada a essa população que não se percebe como parte desse sistema educacional. Isso amplia a evasão escolar e a não alfabetização, havendo a necessidade de encontrar formas para que a aprendizagem seja significativa, considerando as necessidades dos alfabetizandos da EJA.

Na dissertação de Silveira (2013), designada de ‘O Programa DF Alfabetizado/Brasil Alfabetizado e a continuidade dos estudos: dos números à percepção dos sujeitos da EJA’, encontramos uma discussão e uma análise das ações de alfabetização e de elevação de escolaridade para o público de jovens e adultos do Distrito Federal, no período de 2003 a 2011.

O autor conclui que as mudanças do programa não deram conta de uma política que vise à constituição e ao fortalecimento do Sistema Nacional de Educação, marcado pela descontinuidade, não favorecendo à integralidade da formação humana, que a escola não pode ficar alheia ao que se passa fora de seus muros e que as políticas públicas devem atender às especificidades do público da EJA, como a proposição de horários e de currículos específicos, pois há problemas estruturais do Estado e da sociedade capitalista, que perpetuam a exclusão social e econômica, além da orientação sexual, o que nem sempre potencializa as singularidades dos sujeitos, e, por esse motivo, não dão conta do baixo nível de alfabetização no Brasil.

A pesquisa de autoria de Silva (2015), 'Estudantes egressos do Programa MOVA/ALFA 100, de Cruzeiro do Sul/Acre: relações de aprendizagem e inserção social', visa compreender as relações com os saberes e com as contribuições do Programa MOVA/ALFA 100<sup>4</sup>, em relação à alfabetização de 100% de jovens e adultos acreanos não alfabetizados. Os resultados apontaram que o período após o processo de redemocratização trouxe esperança e mudança de perspectiva com os novos programas. No entanto, as políticas públicas de alfabetização para a EJA precisam considerar as condições de vida desses jovens, adultos e idosos, do contrário, eles continuarão a sofrer as consequências de ordem econômica e social.

Medeiros (2009), em sua dissertação 'O Projeto Alfabetização Solidária e seu impacto na atuação dos professores e nas práticas de letramento de jovens e adultos de Maracanaú-CE', investigou o impacto da escolaridade na vida dos egressos do programa criado em 1997, Alfabetização Solidária (AlfaSol) -cujo objetivo era de reduzir os baixos índices de alfabetização entre jovens e os adultos, com a faixa etária entre 12 e 18 anos de idade.

A pesquisadora concluiu que o modelo proposto por Fernando Henrique Cardoso (1997-2002), inicialmente nas regiões Norte e Nordeste, nos municípios com altos índices de não alfabetizados (acima de 55%), possibilitou uma empregabilidade temporária para aqueles que desejavam ser alfabetizadores. Essa forma não gerava vínculo empregatício, era uma espécie de ensaio de terceirização de políticas educacionais, com a mínima intervenção do governo, com a participação de fundos privados, utilizando-se das Instituições de Educação Superior (IES).

Constatou que os jovens, os adultos e os idosos estavam desmotivados, pois, no final do curso, eles continuaram com dificuldades de ler e de escrever uma diversidade de textos e de ingressar no mercado de trabalho. Isso indica que devem ser renovadas perspectivas e de práticas políticas de alfabetização para esse público.

---

<sup>4</sup> O Projeto MOVA-Brasil foi desenvolvida em diversas administrações com variações. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/programas-e-projetos/projeto-mova-brasil>. Acesso em: 23 out. 2022.

Os trabalhos mencionados corroboram com a ideia de que as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos devem considerar a alfabetização para além do domínio mecânico das técnicas de leitura e de escrita. Trata-se de um campo sensível, pois essas políticas não se apresentam muito claras, sempre foram marcadas por movimentos de lutas cotidianas em prol de uma população que não teve a oportunidade de ingressar na educação pública, nos diferentes espaços culturais.

Portanto, são desafios ainda postos e que devem ser superados, para garantir os direitos fundamentais a quem foram negados (COSTA; MACHADO, 2017). Assim, essas lutas são e devem continuar sendo travadas em prol de uma ampla alfabetização, com intensos avanços e retrocessos em relação ao direito à educação pública em uma realidade marcada por exclusões e por negação de direitos constitucionais.

Nesse cenário complexo, o debate e as reflexões sobre as políticas de alfabetização de jovens, adultos e idosos devam continuar, uma vez que as consequências negativas sobre os processos de alfabetização não estão descartadas e, por isso, nós nos preocupamos em discutir a respeito das mudanças políticas, que são fundamentadas em estudiosos que investigam esse tema.

No processo de revisão bibliográfica, muitas lições e percepções foram enlaçadas sobre a produção do conhecimento na área de alfabetização para jovens, adultos e idosos, que são essenciais na construção de outros saberes, utilizados para implementar o debate e a luta por políticas de alfabetização equânimes.

Portanto, a revisão de literatura nos ajudou a desenvolver uma pesquisa sobre a alfabetização de jovens, adultos e idosos, a partir de ciclos de políticas públicas, no contexto internacional, nacional e local, evidenciando as intenções implícitas e as implicações nos textos políticos.

### **2.3 Ciclo de políticas como eixos analíticos das políticas de alfabetização**

Para analisar as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, acerca de contextos internacionais, nacionais e locais, utilizamos como lente teórico-metodológica o Ciclo de Políticas, que é uma forma de abordagem formulada pelos pesquisadores ingleses da área das políticas educacionais - os sociólogos Stephen Ball, Bowe e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006). Isso possibilitou uma leitura atenta e uma análise consistente do processo de produção de políticas em nível macro (global e estado) e microsocial (local), por meio das quais percebemos os movimentos de lutas tensionadas para esse público, as intenções

formuladas e as implicações desses textos políticos que são difundidos ou implementados (MAINARDES, 2006).

Essa abordagem de ciclo contínuo de produção das políticas sugere um movimento que nos ajuda a compreender os processos, a multiplicidade de sentidos, a relação de poder, os embates, as astúcias, as contribuições e as fragilidades das políticas evidenciadas *nos contextos de influência, no contexto de texto e no contexto de prática*.

Destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Comprendemos, com base no referido autor, que as pesquisas realizadas nesse campo são desenvolvidas com o intuito de se compreender uma determinada política ou um conjunto de políticas, e, ao fazerem isso, poderiam ser úteis para a reorientação dessas mesmas políticas no contexto das práticas. Defende o autor que a formulação das políticas educacionais perpassa por diferentes contextos, que são constituídos e constituintes de ideias e influenciam o desenvolvimento da formulação discursiva e das práticas pedagógicas.

Nesse aspecto, Mainardes (2006, p. 55) reitera sua defesa, afirmando que: “A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro”.

Os estudos de Ball *et al* (1992 *apud* MAINARDES, 2006) contribuem para que possamos compreender a política como movimento dialógico e cíclico, em que as políticas educacionais são formuladas e propõem contextos em que os processos de correlação de forças ideológicas, políticas, sociais e práticas entram em divergência e em convergência, compondo um determinado conjunto de orientações, que respondem e tencionam os diferentes projetos de educação e de sociedade, interconectadas com outros domínios, assumindo várias formas. Acerca disso, Mainardes e Marcondes (2009, p. 305) afirmam:

O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais como, por exemplo, o de atuação ou encenação.

A análise das ideias do Ciclo de Políticas de Ball e colaboradores, amplamente discutidas no Brasil por Mainardes (2006), explicita a evolução do autor na identificação de

diferentes contextos que compõem esse ciclo, relacionando-o com o desenvolvimento das políticas educacionais, e reconhece que elas têm contradições, tensões e possibilidades.

Sob essa perspectiva, a política é interpretada a partir de textos e dos discursos nela imbricados, que são um “produto de muitas influências e agendas, que envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política” (BALL; MAINARDES, 2011, p. 157).

De acordo com Ball e Mainardes (2011, p. 83), na década de 1990 todas as áreas da Sociologia da Educação e a pesquisa educacional ajudaram a conduzir as reflexões sobre a necessidade de se compreender “o projeto político e ao discurso da política e da reforma educacional”, produzindo uma variedade de sentidos (formulação, produção, atuação, resultados, consequências). Segundo a abordagem dos ciclos: “O texto é modificado por processos de simplificação, condensação e reelaboração, desenvolvidos em meio aos conflitos entre os diferentes interesses que estruturam o campo de recontextualização” (LOPES, 2002, p. 388).

Mainardes (2006, p. 48), a partir do contexto de texto, evidencia a relevância das discussões sobre as políticas públicas, que foram propostas pelos agentes dominantes (públicos e privados), possibilitam diversas interpretações, refletem interesses e disputas que “afetam as ciências sociais e humanas” e o público a que se destina, embora muitos sentidos e intenções sejam recontextualizados na prática educativa cotidiana em que se efetivam.

A abordagem do Ciclo de Políticas desenvolvida por Stephen Ball e seus colaboradores ajuda a compreender a dinâmica da política oficial, como emerge e evolui nos *espaçostempos* educativos, nos quais os processos de correlação de forças ideológicas, políticas, sociais e práticas entram em divergência e em convergência e compõem determinado conjunto de orientações, que respondem e tencionam diferentes projetos de educação e sociedade.

Portanto, por esse viés, “os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política” (MAINARDES, 2006, p. 52), os valores, as opções étnicas e as outras formas alternativas.

Os autores propuseram um ciclo contínuo, complexo e não linear, dispostos a externar a complexidade que perpassa as políticas educacionais nos distintos, *espaçostempos*. Inicialmente, caracterizam o processo político em três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso.

**Figura 1 - O Ciclo de políticas e seus contextos.**



**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Atualmente, o Ciclo de Políticas é constituído de cinco contextos, como demonstrado na figura 1, que são os seguintes: Contexto de Influência, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados/efeitos, visto como extensão do contexto da prática, e Contexto da Estratégia política, pertencente ao contexto de influência (BALL; MAINARDES, 2011). Esses contextos estão inter-relacionados à medida que circulam, movimentam-se, adaptam-se aos grupos de interesses que desenvolvem negociações, contradições, disputas, embates, resistências e acordos a partir dos quais vão se desenhando as políticas.

Essa movimentação é necessária nessas arenas de discussão e reflexão, redes de forças para reafirmar compromissos e amadurecer de propostas para definir políticas adequadas às especificidades dos alfabetizandos da EJA, financiamento público e direcionamento das ações que promovam a equidade, condições para o acesso e permanência na escola, padrão de qualidade do ensino, organização do sistema educacional de forma a torná-lo amplo, inclusivo, transparente e democrático, efetivando direitos já desenhados num conjunto de textos que representam a política, resultantes das lutas da sociedade, e proporcionar mudanças que atendam a esse segmento, historicamente marcado pela marginalização e que, apesar de imersos em uma sociedade grafocêntrica, ainda, reincide os baixos níveis de alfabetização, devido ao reflexo da vulnerabilidade socioeconômica, cultural e/ou territorial, cujas ausências foram evidenciadas na revisão da literatura.

O primeiro contexto do Ciclo de Políticas elaborado por Ball, Bowe; Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 52), é o *Contexto de influência*, que “está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral”, em que são iniciadas as políticas de interesse de grupos hegemônicos, de órgãos governamentais, de associações, de agências internacionais, de empreendedores de política, entre outros autores com distintos interesses e expertises.

O contexto da ação política, na realidade, pertence ao contexto de influência, porque é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas, ou podem ser mudadas ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado. O pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 306).

Conforme Ball *et al* (1992 *apud* MAINARDES, 2006), as influências internacionais podem ser entendidas de duas maneiras: pelo fluxo das ideias por meio de redes políticas e sociais, que envolvem a circulação internacional das ideias, o processo de empréstimos de políticas e os grupos e indivíduos que vendem suas soluções no mercado político e acadêmico, pelo patrocínio, pela imposição, pelas soluções oferecidas e as que são recomendadas por agências multilaterais (MAINARDES, 2006).

O segundo ciclo é o *Contexto da produção de textos*, entendido como o espaço em que as políticas são traduzidas por meio de textos e de discursos políticos, formatados em normas, legislações e orientações que se transformam em produtos de múltiplas influências, conforme é afirmado a seguir:

Os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política [...] Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios (MAINARDES, 2006, p. 52).

Como diferentes grupos estão envolvidos nesse processo, todas as vozes (suas representações) podem e devem ser consideradas como legítimas, pois precisam ter suas expectativas atendidas e ser acolhidas pela proposta, considerando seus *espaçostempos* como formas diferentes e específicas de sua produção.

A política como texto nem sempre apresenta significados claros e fixos, há necessidade de considerar as diferentes interpretações dadas pelos diversos sujeitos que estão inseridos em *espaçostempos* distintos, como destaca-se a seguir:

Há necessidade de considerar os antecedentes e o contexto das políticas (contexto econômico e político, contexto social e cultural), incluindo os antecedentes históricos, as relações com outros textos e políticas e os efeitos a curto e longo prazos que as políticas podem gerar nas práticas (BALL; MAINARDES, 2011, p. 158).

O *Contexto da prática* é um espaço em que a política está sujeita a uma nova interpretação, recriação, ressignificação e consequências que podem promover mudanças significativas na política original. A “questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos [...] interpretação é uma questão de disputa” (BALL; BOWE; GOLD, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53), o que se pensa e acredita influenciar a implementação<sup>5</sup> das políticas.

De acordo com Mainardes (2006), Ball e outros pesquisadores desta arena teórico-metodológica, vem ampliando-se o Ciclo de Políticas. O *Contexto dos resultados/efeitos* específicos ou gerais é um outro ciclo assumido, no qual se reconhecem os impactos das políticas na realidade social existente, sejam elas de desigualdades econômicas, regionais, raciais e de gênero, entre outras.

O contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. Esses efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos (MAINARDES, 2006, p. 54).

Os efeitos da política educacional são observados na relação numérica pelos resultados de avaliações em larga escala e representam um forte indicador de repercussão na prática, mas também podem ser percebidos em forma de resistência criativa, quando os sujeitos envolvidos com seu uso apontam outros indícios positivos que não se relacionam com a larga escala.

Por essa perspectiva, Mainardes e Marcondes (2009, p. 307), apoiados nessa abordagem teórico-metodológica, afirmam que “uma política tem uma trajetória semelhante à de um foguete: decola, atravessa o espaço e depois aterrissa. Algumas vezes, acidenta-se; em outras, atinge uma realização espetacular, mas move-se através do tempo e, algumas vezes, simplesmente desaparece”.

---

<sup>5</sup> Em entrevista concedida aos pesquisadores do Centro de Estudos Críticos de Políticas Educacionais, do Instituto de Educação da Universidade de Londres, Ball declarou: “Quero rejeitar completamente a ideia de que as políticas são implementadas. Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo não linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo” (MAINARDES, J.; MARCONDES, M., 2009, p. 305).

A compreensão da natureza metodológica do ciclo de políticas evidencia várias contribuições para a realização de pesquisas nesse campo, uma vez que é um processo multifacetado e dialógico, que captura políticas educacionais desde a sua formulação, incorporação e recontextualização.

O Ciclo de Políticas é dialético, dinâmico e flexível, no entanto, focamos nossa análise a partir de dois contextos: o *Contexto da influência* (em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos são produzidos pelos grupos de interesses) e o *Contexto da produção de texto* (uma formulação de políticas a partir da elaboração dos documentos normativos e/ou dos processos micropolíticos) e suas respectivas concepções e estratégias, como caminho teórico-metodológico que tenciona diferentes projetos de educação e sociedade.

Portanto, compreendemos o que está posto nos contextos das políticas, a partir do Ciclo de Políticas formulado por Ball *et al* (1992), o que nos possibilita reconhecer, nas políticas de alfabetização anunciadas para pessoas jovens, adultas e idosas em âmbito internacional, nacional, regional e local, indícios de abissalidades e de aproximações, que tanto podem inspirar resistências quanto forças para ampliar as lutas pela garantia do direito à educação e à cidadania plena.

No capítulo seguinte, refletimos sobre o ciclo de políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos anunciadas no contexto internacional e no nacional, evidenciando as influências, as intenções, as resistências, rupturas e as conquistas durante o processo da redemocratização de 1990-2020, bem como as diferentes concepções de alfabetização que sustentam as políticas públicas para formar leitores e escritores para a produção de conhecimentos e o acesso a ele.

### 3 CAPÍTULO II – POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS, ADULTOS E IDOSOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL E NACIONAL (1990 a 2020): CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA E DE TEXTO

“A ação educativa e política não pode prescindir do conhecimento crítico dessa situação, sob pena de se fazer bancária ou de pregar no deserto.” (FREIRE, 2020).

A epígrafe que abre este capítulo, da obra *Pedagogia do Oprimido*, de Paulo Freire (2020), instiga-nos a lançar um olhar reflexivo e crítico para compreender a história das propostas políticas de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas, que vêm sendo tensionadas ao longo das décadas, considerando, nesse movimento complexo, aspectos ideológicos, sociais, políticos, epistemológicos e culturais e as concepções de mundo que fundamentam e influenciam essas políticas em âmbito internacional e nacional.

Nesse movimento ideacional, reconhecemos intervenções, incoerências, confrontos e transformações que essas políticas produziram no contexto das lutas pela garantia e a legitimidade de direitos à alfabetização para esse público, pois, ao discutir sobre a educação de jovens, adultos e idosos, estamos tratando das políticas de alfabetização, uma vez que ambas se relacionam mutuamente.

Nesse percurso, refletimos acerca das políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, que foram delineadas nos níveis internacional e nacional, a partir de documentos de orientação política, com o objetivo de compreender o processo de formulação das políticas à luz da abordagem do Ciclo de Políticas proposto por Ball, Bowe e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006), percebendo o caráter complexo dessas políticas, por meio das quais diferentes agentes desencadeiam discussões e relações de poder e de disputas.

Nesse contexto, entendemos as políticas como *espaçotempos* de luta não neutros, que se referem às questões coletivas resultantes de interações e de múltiplos interesses em disputa, o que nos permitiu adotar, nesse movimento da pesquisa, os *Contextos de influência e de texto* como possibilidades de analisar a política, nos planos macro e local, de maneira menos linear e mutável, como recomendam Ball e Mainardes (2011).

No *Contexto de influência*, interessados se pronunciam, se manifestam-se e lutam pela definição de interesses em que vigorem suas concepções de mundo, de sociedade e de humano, as quais, nem sempre, são representativas do interesse comum e coletivo. Nesse sentido, é preciso considerar os *espaçotempos* da produção dos textos políticos que, no entendimento de

Mainardes (2006), apoiando-se na concepção de Ball (1992, p. 52), “são intervenções que carregam limitações e possibilidades”.

As políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, que foram delimitadas para a análise nesta pesquisa, compreendem o período de 1990 a 2020, justificadas pela ação emergente do regime democrático, após a promulgação da Constituição Federal, em 1988. As disputas e as tensões geradas nesse período são férteis de paradoxos, de tentativas de controle contra hegemonias e de emergências de grupos e de forças que desempenham funções sociais para a garantia e a efetivação do direito.

### **3.1 Movimentos históricos de alfabetização de jovens, adultos e idosos: campanhas, projetos e ações**

Nesta subseção, abordamos os cenários políticos internacional e nacional da alfabetização de jovens, adultos e idosos, a partir do Ciclo de Políticas de Ball, Bowe e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006), como também de Ball e Mainardes (2011), especificamente analisando os contextos de influência e de texto em documentos, como legislações, orientações e diretrizes de domínio público.

Para compreendermos como se configura a política de alfabetização para jovens, adultos e idosos, nossas reflexões são tecidas com base nas políticas educacionais definidas em documentos internacionais e nacionais, como também por meio das relações sociais, econômicas, culturais e epistemológicas, que influenciam a definição e a materialidade textual desses documentos.

Reiteramos que compreendemos política como uma arena carregada de intencionalidades, como um espaço permeado de conflitos, de forças e de poderes estabelecidos de acordo com determinados interesses (vontades e intenções) de uma representação política. Arendt (2002, p. 17) postula que “A política, assim aprendemos, é algo como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade”.

Partindo desses pressupostos, entendemos que as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, em tese, decorrem das necessidades individuais e de reivindicações coletivas, sendo articuladas por organismos institucionalizados socialmente. Essas políticas geralmente estão alinhadas às exigências de um modelo econômico, que apresenta configurações diversas, como as disputas e os embates que determinam as atividades públicas para a elaboração e a realização de ações, como a geração de recursos, a criação de regras e os procedimentos.

A incursão histórica que ensaiamos sobre as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos se organiza em torno de três ciclos, a saber: *o primeiro ciclo* de análise se dá entre a década de 1990 a 2000, destacando para a reflexão: a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (1990); o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), em 1991; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei n.º 9.394, de 1996; a V CONFINTEA, em 1997; o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), (1996); o Programa Alfabetização Solidária (1997); os Parâmetros Curriculares Nacionais (ensinos fundamental e médio), em 1997; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), em 1998; e o Parecer CEB n.º 11/2000.

No *segundo ciclo* de análise, discorremos sobre o período compreendido entre 2000 e 2010, acerca do qual ressaltamos para a reflexão: o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), em 2003; o Programa Recomeço (2001); o Fazendo Escola (2006); e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA, 2002); o Programa Literatura para todos, em 2003; o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), em 2005; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD/EJA, 2009); o Programa Nacional Biblioteca na escola (PNBE); o Projeto Olhar Brasil (2007); o Programa Nacional da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), em 2006; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007; e a CONFINTEA VI (2009).

No *terceiro ciclo* (2010 a 2020), a partir de novos programas e de rupturas formuladas, discutimos acerca dos seguintes documentos: o Plano Nacional de Educação (2014/2024); e o Decreto n.º 9.765/2019, em que elencamos as características das ações, considerando os impactos na alfabetização e no conjunto de mudanças, o que nem sempre tem refletido em políticas satisfatórias para a Educação de Jovens, Adultos e idosos, cujas expectativas não foram contempladas, por estarem pautadas nas ideias do modelo neoliberal de governo, na redução de gastos, havendo uma notável marginalização da EJA.

### 3.1.1 Primeiro ciclo de políticas de alfabetização (1990-2000)

No primeiro ciclo político de alfabetização, delimitamos para a análise o período entre as décadas de 1990 a 2000, e destacamos as ações que consideramos relevantes à discussão.

No que diz respeito ao contexto internacional, como havia, no mundo, milhões de pessoas que não dominavam a leitura nem a escrita, a Organização das Nações Unidas (ONU), declarou 1990 como o Ano Internacional da Alfabetização, cujo objetivo foi o de evidenciar a

importância da alfabetização para o desenvolvimento socioeconômico mundial, atrelado à erradicação dos baixos índices de alfabetismo, portanto, constituiu-se como uma referência para as iniciativas políticas posteriores.

Nessa declaração, constam reflexões sobre as situações causadas pelos baixos índices de pessoas alfabetizadas, o que representa, segundo a visão dos promulgadores, o aumento da pobreza. Justifica, ainda, que o resultado desse quadro é motivado pelo conjunto de intervenções políticas de cunho neoliberalista, especialmente em países que estão na mira da exploração econômica eurocêntrica e nortecêntrica.

Em nível mundial, procurou-se discutir sobre a problemática da EJA com a participação dos organismos internacionais que são responsáveis por negociar, orientar, financiar e fiscalizar as reformas educacionais, que devem ser expressas nas legislações e nos planos de educação a serem promulgados nos países signatários, além de documentos formulados que foram repensados e revitalizados, gerando novas discussões.

Os ciclos de grandes avanços, ao indicar caminhos para os desafios da alfabetização na educação de jovens, adultos, idosos, representam um estado de devir, um produto de discussão entre representantes de diferentes países com o lema de um melhor desenvolvimento educacional, para enfrentar novos desafios, mas resultam em diferentes formas de assimilação, de criação e de conflitos, considerando a realidade de cada país que tem a sua formação histórica, social e política, além de desenvolver os seus ciclos de lutas de acordo com as suas características heterogêneas em setores como a cultura, a geografia, a língua e a situação socioeconômica.

Na década de 1990, no plano internacional, houve outro marco que representou o planejamento das políticas educacionais, não só no Brasil, mas também no mundo - a Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada em março de 1990, em Jomtien, Tailândia, em uma conferência sob a orientação da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com apoio do Banco Mundial e das organizações não governamentais (ONGs).

Isso foi realizado com a proposta de satisfazer às necessidades básicas da aprendizagem para todos, difundindo a ideia de que haveria uma educação ao longo da vida, compromisso que foi assumido pelos participantes (HADDAD; DI PIERRO, 2000), e apontar reformas homogêneas para os mais diferentes países (Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) com baixo índice de alfabetização. A agenda elaborada recomenda ações que avancem na educação básica em países em desenvolvimento.

Para Paiva (2009), outro aspecto que influenciou os rumos da educação de jovens e adultos foi o relatório 'Educação, um Tesouro a Descobrir', publicado no Brasil e elaborado em 1998, pela UNESCO. A comissão sobre Educação para o século XXI foi presidida por Jacques Delors, com a participação de representantes intelectuais de outros países, em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). O relatório contribuiu com/na educação por apresentar princípios para que houvesse uma educação ao longo da vida pensada para os sujeitos que se pretende formar, adaptando-se às exigências do mundo moderno.

No referido relatório, o potencial dos sujeitos é percebido a partir dos quatro pilares da educação, considerados essenciais à construção do conhecimento para a vida social e profissional: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. Esses pilares representam formas de aprendizagens desafiadoras para a construção de uma educação de boa qualidade, porquanto propõem alternativas compartilhadas nos países da agenda internacional da UNESCO, em meio a um projeto econômico e político neoliberalista, evidenciando um Estado mínimo para as questões sociais e máximo para o capitalismo.

O relatório propõe uma revisão das políticas públicas de educação de vários países, considerando o atendimento às demandas do modelo produtivo, que é um modelo influenciado pelo processo de globalização, apesar de demonstrar uma preocupação com a diversidade social e com o compromisso com o desenvolvimento de todos/as (PAIVA, 2009).

Apesar dos convênios e das parcerias com as agências internacionais, o analfabetismo ainda é latente na realidade brasileira. Assim, evidenciamos que com o anseio de garantir uma educação para todos, isso não caracteriza, especificamente, a garantia da inclusão na educação para jovens, adultos e idosos que desejam retornar à escola para se fazerem visíveis na sociedade, sem ter em conta as especificidades, os valores e as culturas diferentes.

Portanto, sem garantir o reconhecimento das políticas públicas para atender às demandas da alfabetização dos marginalizados socialmente, com o acesso a novos ciclos de formação, não é possível haver uma educação democrática e inclusiva para todos. Desse contexto, estabeleceu-se que cada país criaria seu Plano Decenal, atentando para as prioridades nacionais, sem perder de vista as metas de Jomtien, na Tailândia, entre elas a garantia da equidade de oportunidades, como uma aposta de políticas fortes, que articulem a alfabetização de jovens, adultos e idosos, fato não perceptível na criação e no desenvolvimento das políticas nacionais.

Como resultado da Conferência de Jomtien, novos e estranhos caminhos foram delineados para a educação brasileira, graças às políticas de governo neoliberalistas e à

hegemonia do sistema capitalista. Por isso, as reformulações educacionais propostas pelos acordos internacionais financiam os países que estão à margem, nesse caso, há políticas recontextualizadas para outros contextos.

Nesse documento, merece destaque, nesse documento, o preâmbulo que evidencia que há milhões de crianças fora da escola e milhões de pessoas jovens, adultas e idosas não alfabetizadas em todo o mundo. O documento entende “A educação como direito fundamental de todos: mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro” (UNESCO, 1990, p. 2), referindo-se à formação escolar, demonstra uma certa preocupação com os excluídos, no sentido de cobrar do poder público a responsabilidade pelo desenvolvimento da educação para todos no contexto mundial.

No entanto, apesar de ser um direito fundamental para o desenvolvimento humano, o cenário de que dispomos é restrito aos grupos sociais ainda marginalizados, devido às dificuldades econômicas, sociais e políticas que prejudicam a liberdade da nação.

A linguagem do texto valida um compromisso mundial, o acesso universal à educação e o combate ao baixo nível de alfabetização, o que se configurava como prioridade, uma vez que deve haver uma proposta de inclusão de todos - crianças, jovens, adultos e idosos - com oportunidades não só para atender as necessidades básicas da aprendizagem, que se iniciam com o nascimento e se desenvolvem ao longo de toda a vida, mas também para garantir a todos/as, em qualquer idade, o direito à educação e à melhoria da qualidade de vida. A esse respeito, ainda não havia no Brasil consenso em torno do tema.

Consideramos, com apoio em Ball *et al* (*apud* Mainardes, 2006), que esse documento-texto é uma representação do processo da política, cujo objetivo é de assumir um compromisso mundial de proporcionar uma educação básica a todas as crianças, os jovens e os adultos, através de políticas públicas nos países em desenvolvimento, por meio de medidas tomadas em um plano de metas a serem alcançadas para garantir a continuidade do direito de se ter educação de boa qualidade, essencialmente os que, historicamente são privados dessas garantias fundamentais, trazendo-nos o indicativo de influências, de conflitos das políticas internacionais para a educação do Brasil, em nome da melhoria das condições econômicas, políticas e sociais.

Esse movimento de articulação evidencia avanços acerca de novas formas de desempenhar o processo de alfabetização na EJA e estabelece compromissos com as nações que se propõem a atender às necessidades básicas de aprendizagens dos sujeitos e garantir-lhes os direitos à educação, considerando suas singularidades por meio de políticas e de programas que lhes oportunizem ingressar na escola para concluir a educação básica, conforme determina o Art. 1: “Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve ter acesso a oportunidades educativas

voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem” (UNESCO, 1990, p. 2), porquanto a educação é um direito de todos, de fundamental importância para o desenvolvimento integral do ser humano.

Nessa dura realidade, o documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos reconhece que: “Os programas de alfabetização são indispensáveis, pois saber ler e escrever constitui-se uma capacidade necessária para outras habilidades vitais” (Art. 5, UNESCO, 1990, p. 4). Embora esse texto, embora apresente compromissos aparentemente coerentes, aponta muito mais para o sonho de uma sociedade capitalista, cuja mão de obra precisa ser funcionalmente qualificada e formada, baseada em princípios da competitividade e do individualismo, desrespeitando os processos e as lutas sociais de classe, inclusive as lutas pela garantia do direito à alfabetização na vida adulta ou na velhice. As políticas públicas são definidas a partir dessa orientação, não partem das realidades específicas locais, vivenciadas pelos próprios sujeitos, tampouco valorizam as experiências e as culturas diversas, sobretudo as que estão fora do registro oficial da sociedade, como as culturas ribeirinhas e indígenas, além das experiências da agricultura sustentável, entre outras potencialidades locais.

As políticas públicas de educação e, por conseguinte, de alfabetização para pessoas jovens, adultas e idosas assumirão nessa perspectiva características de reparação, com o intuito de inserir os indivíduos na lógica da formação técnica e de habilitá-los para o mercado de trabalho, cuja preocupação é de fortalecer o capital por meio da privatização da força de trabalho especializada. Desse modo, alfabetizar-se implica aprender a dominar a técnica do ler e do escrever sem relação com o mundo e com a existência cultural local.

De acordo com as diretrizes mencionadas na Conferência de Jomtien (1990), o Art. 6 do documento determina que: “Os conhecimentos e as habilidades necessários à ampliação das condições de aprendizagem das crianças devem estar integrados aos programas de educação comunitária para adultos” (UNESCO, 1990, p. 5). Ao analisar esse documento orientador de políticas, entendemos que nele está ausente a formulação de políticas para o reconhecimento das habilidades existentes das pessoas jovens, adultas e idosas no processo de alfabetização, fato que deveria ganhar força se os sujeitos da ação política estivessem representados no contexto de influências e de elaboração do texto político.

Dessa forma, entendemos que o processo de alfabetização deve ser visto como um instrumento de emancipação dos grupos sociais invisibilizados, o que requer a articulação de experiências dos sujeitos em seus cotidianos, sem as quais continuaremos adotando cegamente a concepção de alfabetização como desenvolvimento social, diferente da abordagem

antropológica de Freire, que entende o processo de alfabetização como ato dialógico que emana do mundo e da experiência feita.

O contexto político de influência apontava para o debate acerca da reforma educacional, em um *espaçotempo* histórico (década de 1990), em que a discussão estava ancorada nas reformas ocorridas em toda a América Latina e no Caribe, em seus discursos políticos, por meio de conferências, conduzidas pelos organismos multilaterais. Por conseguinte, a educação passou a ser vista como promotora do desenvolvimento das nações. Para orientar as políticas educacionais e universalizar as possíveis condições de acesso à educação básica, foram deliberadas estratégias na tentativa de avançar na formulação e na implantação de políticas de educação de jovens, adultos e idosos.

Nessa perspectiva, sob a influência das organizações internacionais, o investimento em educação seria o mecanismo para o desenvolvimento e, dessa forma, atenderia às exigências da economia, como propostas assumidas pelo conjunto dos países, por uma mudança de gestão com mais recursos e de uma nova estrutura, seja nas reformulações das normas, no financiamento, na administração das escolas e ou/ nas reformulações de currículos.

Vale destacar a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 10 de dezembro de 1948, em decorrência de contextos de conflitos da história da humanidade, de acordos políticos que têm como princípio fundamental a garantia da dignidade humana mundialmente e reconhecem o direito em vários aspectos (saúde, educação, emprego, moradia, saneamento básico e justiça), atribuídos aos diversos grupos sociais, particularmente, contemplando a questão educacional, ao declarar que todos/as têm direito à educação gratuita, nos graus elementares e fundamentais (ONU, art. 26).

Esse evento inspirou outros movimentos que buscaram reafirmar a EJA como um direito de todos/as jovens, adultos e idosos, além de observar as demandas formativas no processo de escolarização básica, visto como assunto secundário, embora consideremos que a educação transcende os espaços formais da escolaridade e reconhece os/as outros/as como sujeitos com condições de serem autores de suas próprias histórias.

As CONFINTEAs foram realizadas no período de 1949 a 2022, a cada 12 anos, sob a responsabilidade da UNESCO, sediadas, respectivamente em: Elsinore (Dinamarca, 1949); Montreal (Canadá, 1960); Tóquio (Japão, 1972); Paris (França, 1985); Hamburgo (Alemanha, 1997) e Belém (Brasil, 2009). No ano de 2022, foi recepcionada em Marrocos, a 7ª CONFINTEA, com a participação do Ministério da Educação que representou o Brasil, que é signatário e assume a responsabilidade pelo desenvolvimento da educação conforme o Marco de Ação de Marraquexe, ganhando relevância o compromisso de ampliar investimentos

financeiros na aprendizagem e na educação de jovens, adultos e idosos com a visão do direito fundamental à aprendizagem ao longo da vida, um chamado coletivo para se construir um novo contrato social a reparar as injustiças sociais, reinventando a educação.

Essas conferências têm apontado diretrizes para efetivar das políticas públicas para o enfrentamento dos baixos índices de alfabetização, em busca de diálogos e de avaliações das políticas de educação e de aprendizagem de jovens, adultos e idosos, em contexto internacional, com compromissos renovados mediante os movimentos sociais, a vulnerabilidade dos direitos básicos, a falta de oportunidades para os jovens, os adultos e os idosos, visando a uma educação de qualidade. Isso ocasionou a realização de fóruns e de Encontros Nacionais de EJA (ENEJAS)<sup>6</sup>, como espaços de lutas coletivas, de disputas pelo processo de legalidade e de legitimidade da EJA (IRELAND, 2013; PAIVA, 2009).

No ciclo de 1990 a 2000, marcado por eventos internacionais, a educação de jovens e adultos passou a ser visibilizada na esfera internacional a partir da Quinta Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos, em que foi aprovada a Declaração de Hamburgo e adotada a Agenda para o Futuro, em Hamburgo (Alemanha), em julho de 1997. O documento elaborado, do qual o Brasil é signatário, também, de várias iniciativas no contexto internacional, propôs reconhecer as habilidades e as competências dos indivíduos envolvidos no contexto da EJA, além de oferecer as condições necessárias para o exercício dos seus direitos, por reconhecer a alfabetização fundamental para a educação continuada por toda a vida.

Na CONFITEA V (1997), cujo tema “Educação de Adultos como a chave para o século XXI”, dá-se início à discussão sobre o reconhecimento das singularidades dos sujeitos da EJA. Nessa reunião, vivenciaram-se momentos de homenagem ao educador Paulo Freire (1921-1997), com a participação da sociedade civil com intensas mobilizações. Isso reafirmou a importância do desenvolvimento centrado no ser humano, baseado no respeito integral aos direitos humanos, e de oferecer a todos/as educação continuada, com a percepção de que a aprendizagem deve ser considerada desde a alfabetização à aprendizagem ao longo da vida, em todas as relações na busca por uma sociedade justa.

A Declaração de Hamburgo articulada pela participação significativa de diferentes grupos de interesse (estado, sociedade civil, setor privado e parceiros sociais), foi um chamado para os desafios para mudança em nível mundial e local, que prevê a reparação das necessidades do público não alfabetizado, objetivando estabelecer o diálogo entre culturas e reconhecer a diversidade: “assegurar o direito universal à alfabetização e à educação básica”,

---

<sup>6</sup> Nesse sentido (cf. PAIVA, 2009).

compreende processos de aprendizagens, formais ou não formais, a “alfabetização concebida como conhecimento básico necessário, direito fundamental a todos os cidadãos deve também promover a participação em atividades sociais, políticas, econômicas e culturais” (UNESCO, 1997, p. 5-9), para o desenvolvimento coletivo e/ou individual.

A agenda política assegura ações que promovam o sucesso da alfabetização de jovens, adultos e idosos e elevem a taxa da escolaridade, visando a uma sociedade inclusiva, porquanto a alfabetização é um direito essencial, reconhecendo que jovens, adultos e idosos são agentes no processo de aprendizagem. Também orienta sobre as políticas públicas de alfabetização para os que estão marginalizados, com a adoção de medidas que assegurem as reais condições de acesso, de participação e de aprendizagens e transformem o cenário da educação brasileira, realizando o direito à educação para todos.

Nesses movimentos, com a realização das conferências, gradativamente foram sendo criados fóruns de discussão, firmados acordos e divergências, o que tem influenciado caminhos em prol de políticas mais democráticas, que constituem uma luta contínua para reduzir os níveis baixos de alfabetismo de jovens, adultos e idosos sem escolaridade ou com escolaridade básica incompleta, o que representa um campo convidativo e a aberto para a realização de outras discussões (DI PIERRO; HADDAD, 2015).

A Conferência de Hamburgo articula, em seus contextos de influências e de texto, processos democratizantes com a participação de vários segmentos sociais, com a garantia de que haja um maior número de representantes das nações, inclusive da América Latina e da América do Sul, embora as câmaras ainda estejam sob o controle de lideranças eurocêntricas, cujos objetivos de formação se diferenciam dos objetivos de populações para as quais o direito à alfabetização ainda não é uma garantia.

No Brasil, a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 é uma referência na condução das políticas, assegura os direitos em diferentes contextos e determina que o Estado deve possibilitar e ampliar o acesso gratuito à educação pública em todos os níveis e oferecer políticas que assegurem o direito a uma educação de boa qualidade para todos, como compromisso fundamental e social, o que indica a participação dos diferentes grupos de interesse com o seu grau de influências.

Nesse contexto da produção de texto, ocorre um ciclo de formulação das políticas públicas complexas, com relevância para o desenvolvimento socioeconômico do país. No Brasil, as políticas públicas direcionadas para alfabetização e para escolarização na EJA vêm se configurando a partir da Constituição Federal, na qual a educação é definida como um “direito de todos e dever do estado e da família” (Art. 205), quando revela a preocupação com

os que não tiveram a oportunidade de estudar e reconhece que todos têm o direito à educação (Art. 208).

A história da educação de jovens, adultos e idosos se insere nesse contexto. Logo, destaca-se um novo ciclo, com mudanças substanciais e reformas na educação, após uma ditadura que desencadeou a produção de uma Constituição Federal/1998 em prol dos direitos coletivos, como parte da agenda do Estado brasileiro. Esse avanço significativo, no campo do Direito, é um divisor de águas na definição de políticas para a modalidade da EJA, especificamente para os processos de alfabetização, embora reconheçamos que iniciativas anteriores à CF de 1988 já haviam sido empreendidas. Uma experiência que tem recebido especial atenção de pesquisadores dessa área é o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)<sup>7</sup>.

Considerando o recorte temporal, de 1990 a 2000, o primeiro movimento histórico de alfabetização no Brasil ocorre a partir da década de 1990. Um novo ciclo se inicia em um contexto de transição e ascendeu à presidência da República Fernando Collor de Mello (1990-1992), pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), eleito pelo voto direto após a ditadura militar; renasce as esperanças. Porém, o Brasil afetado com os gastos públicos na década anterior e impactado com a globalização, enfrentava uma hiperinflação, queda de crescimento econômico, uma dívida externa ainda não renegociada, sem abertura econômica ou estando à margem, sem crédito com o mercado financeiro internacional e com altos índices de exclusão social, o que proporcionou instabilidade em vários setores do país.

Devido à complexidade política e econômica, Fernando Collor foi o primeiro presidente de um país da América Latina afastado em consequência de um processo de *impeachment*, pautado na luta contra a corrupção e mobilizado por movimentos sociais, por ter sua gestão caracterizada por reformas econômicas impactantes, que tentava alinhar-se aos ditames do mercado internacional, com o confisco de valores em contas bancárias, marcadas por demissões de funcionários públicos, alegando cortes dos gastos do governo, congelamentos de preços, reformas fiscais e administrativas, escândalos de corrupção, privatizações e medidas de choques que desencadearam indignação e agitação social, levante dos movimentos estudantis e de outras entidades da sociedade civil, tais como “os caras-pintadas” ou os “vestidos de pretos”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> A esse respeito, recomendamos a leitura da tese de Silva (2018), intitulada “A memória dos esquecidos: narrativas dos sujeitos partícipes das ações do Mobral Cultural no Sertão de Alagoas”.

<sup>8</sup> O governo do presidente Collor (1990-1992), o primeiro eleito democraticamente após os 29 anos de ditadura militar no Brasil, ficou marcado na história por uma das maiores mobilizações: o Movimento Caras-Pintadas (1992), após uma crise econômica e política, as pessoas com caras pintadas (verde-amarelo) e vestidos de preto, protestaram contra a permanência de Collor na presidência. Simboliza a retomada da possibilidade de uma mobilização democrática no país após duas décadas de ditadura

Souza e Sales (2011) demonstram em suas pesquisas, que uma de suas medidas iniciais foi a extinção da Fundação Educar, em 1990, criada no governo Sarney (1986), com a proposta regionalizada de alfabetizar jovens, adultos e idosos, transferindo a responsabilidade dos programas de alfabetização para os municípios.

Nesse ciclo, o governo vigente, ao criar o Plano de Ação para o suposto período 1990-1995, logo tentou colocar em desenvolvimento o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), em setembro 1991, com o objetivo de financiar as escolas de iniciativas públicas e privadas e de reduzir os baixos níveis de alfabetização. Isso foi realizado sem êxito, mas com o discurso de firmar a participação brasileira no Ano Internacional da Alfabetização (1990), promovido pela ONU, a partir de planos e metas com impactos midiáticos.

Logo, codificar e decodificar a língua escrita não seria suficiente sem pensar nas condições sociais da educação e sem intervenções para atenuar a desigualdade social, fatores, entre outros, que dificultou o acesso e a permanência na educação escolar. Foi um governo saturado de muitos discursos e de poucas ações, e cuja proposta não foi continuada por seu substituto, o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994), vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no período de 1992 a 1994 (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Do ponto de vista epistemológico, Ribeiro (1999), em suas pesquisas, refere-se a graus ou a níveis de alfabetização e descarta a definição em termos mecânicos, como processo linear que ignora as práticas da leitura e da escrita que devem ser colocadas em prática. Assim, “o foco de atenção hoje em dia não deve ser mais o analfabetismo, mas os níveis de alfabetismos requeridos pela sociedade”, pois os níveis altos de alfabetização ocorrem, segundo o que Santos (2008) denominaria de ecologia de saberes<sup>9</sup>, que pode ser entendido como o conhecimento em rede (comunidade, professores e estudantes).

Por conseguinte, no governo de Itamar Franco (1992-1994), em substituição a Fernando Collor, buscou-se recuperar a credibilidade política, realizando reformas econômicas com reajuste fiscal e privatizações, com a liderança do Ministério da Fazenda, tendo como agente político Fernando Henrique Cardoso. O Ministério da Educação e do Desporto elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, para o período de 1993-2003. Em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a Conferência de Jomtien, em 1990, em defesa da

---

militar. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/caras-pintadas>. Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>9</sup> Baseia-se na ideia de que o conhecimento é interconhecimento, no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos, o que substitui a monocultura do saber e do rigor científicos e a confronta com outros saberes e outros critérios de rigor, se baseia na ideia de que o conhecimento é interconhecimento, no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos (SANTOS, 2011).

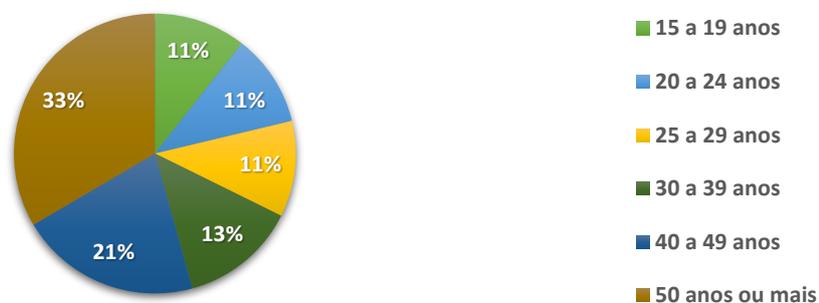
universalização da educação básica, estabeleceu diretrizes norteadoras das políticas da educação, com iniciativas para descentralizar a gestão de alguns programas de assistência educativa, processo que não se aprofundou e nem se consolidou, uma vez que as ideais e as metas não se efetivaram no chão da escola. Assim, discussões vinham sendo realizadas para formular de um projeto político educacional, o que se consolidou com a criação da nova LDBEN (Lei n.º 9.394/96).

Como consequência do Plano Decenal de Educação para Todos, outros planos foram criados pelos estados e municípios, para executar as ações e alcançar as metas previstas, como “prover oportunidades de acesso e de progressão no ensino fundamental a 3,7 milhões de analfabetos e a 4,6 milhões de jovens e adultos pouco escolarizados” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 121). Ou seja, equidade e qualidade compreendidas como possibilidades de formar mão de obra, e não, para promover a formação integral dos sujeitos, travestidas de um discurso de educação para todos.

Desde a conferência de Jomtien (1990), havia compromisso político por parte do Brasil de universalizar o acesso à educação, de promover a equidade, de valorizar os profissionais da educação, de propiciar um ambiente adequado para a aprendizagem, com objetivo de atingir as competências fundamentais à participação da vida socioeconômica, política e cultural.

No início da década de 1990, o quadro educacional era insatisfatório e apresentava um contingente elevado de pessoas não alfabetizadas. Dados recenseados de 1991, indicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Pesquisa (IBGE), constataram que, no Brasil, no período de 1991, a taxa de analfabetismo era elevada, um cenário ainda é recorrente no Brasil, segundo o Gráfico 1.

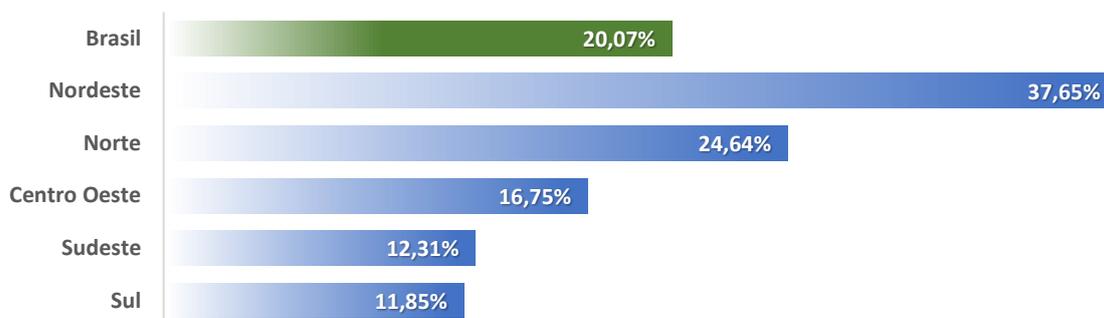
**Gráfico 1 - Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade por grupos.**



Fonte: IBGE (1991).

Na sequência, apresentamos também os índices de analfabetismo e as variáveis entre as regiões do país, sendo mais desfavoráveis para as regiões Norte e Nordeste, conforme demonstrado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Analfabetismo na população com 15 anos ou mais.**



**Fonte:** IBGE (1991).

Frente a essa realidade, os indicadores oferecidos pelo IBGE permitem diagnosticar os desafios para a inclusão de jovens, adultos e idosos, que são vítimas das desigualdades sociais, pois o analfabetismo é um problema ainda não solucionado. Assim, o processo de formulação de políticas públicas apresenta fases que estão relacionadas, como a formação da agenda ou da seleção das prioridades, a formulação das políticas ou da apresentação de soluções ou alternativas, o processo de escolhas e/ou de decisão das ações e a efetuação das ações e da possível avaliação.

Em virtude da observação da realidade evidenciada no Gráfico 2, percebemos que esses indicadores apresentam uma situação muito problemática, uma vez que a desigualdade regional em relação à negação do alfabetismo deverá ser inserida na agenda governamental. Isso porque, sob a ótica da classe dominante, o analfabetismo seria a origem dos maiores problemas de ordem social no país.

Logo, o Brasil tem o dever de definir as linhas de ação para adotar soluções e equilibrar o desenvolvimento social e econômico, por meio de políticas públicas, que atendam às reais necessidades e expectativas da sociedade, encarando a educação não como privilégio, mas como a condição para a humanização, favorecendo e um caminho de insubmissão e de liberdade, de democracia, como propôs Freire (2020).

Em decorrência dessa realidade, direitos continuam negados para alfabetizar jovens, adultos e idosos, porquanto os desafios desse século exigem a criatividade para fortalecermos os ambientes de aprendizagens ao longo da vida, e consolidar os direitos, desconsiderando as políticas neoliberais de países periféricos da América Latina, quando na prática, os resultados

da luta contra os baixos índices de alfabetismo são insatisfatórios, uma realidade que persiste. Isso demonstra pouca efetividade das políticas, apesar dos acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro.

Ao ler os escritos de Ribeiro (1999, p. 123), há destaque para a importância da escolarização, considerando que a alfabetização é um fenômeno complexo, que requer uma compreensão que envolve “habilidades de natureza cognitiva, quanto atitudes ante os usos da linguagem escrita influenciadas por práticas, padrões culturais mais amplos”.

Assim, pensar sobre a perspectiva de como o sujeito aprende é um produto da relação de diversos fatores linguísticos, históricos, naturais, econômicos e políticos, que produzem sentido com a inter-relação de todo o conhecimento de mundo que passa por transformações. Essa é uma discussão antiga que envolve necessidades históricas, devido ao alto índice dos não alfabetizados, às questões estruturais dos sistemas de ensino e às diversas formas de pensar em educação para jovens, adultos e idosos, que não são filhos da elite, mas da classe trabalhadora.

Na esteira de governos democratas-liberais, Fernando Henrique Cardoso, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumiu a presidência da República Federativa do Brasil, nos períodos de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002, com amplo apoio popular. Ocupou-se da pasta presidencial durante dois mandatos, em defesa de uma política econômica neoliberal, de acumulação de capital no Brasil, com uma agenda política que priorizava programas de privatizações, interesses empresariais em oposição aos interesses ou investimentos sociais, abertura econômica com maior participação das multinacionais no país e estabeleceu um padrão de redistribuição dos recursos públicos, o que acarretou para a busca da realização do projeto de alfabetização de EJA uma posição marginal, como forma moderna de dominação.

A história da educação de jovens e adultos do período da redemocratização, entretanto, é marcada pela contradição entre a afirmação no plano jurídico do direito formal da população jovem e adulta à educação básica, de um lado, e sua negação pelas políticas públicas concretas, de outro (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 119).

Nesse aspecto, reformas educacionais foram surgindo na contramão do texto da Constituição Federal (1998), marcada pela afirmação de direito formal e de sua negação na prática das ações políticas, norteadas por uma lógica mercadológica, preocupada com o desenvolvimento econômico, que só beneficia uma minoria. Em 14 de setembro de 1996, foi instituído, pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(FUNDEF), implantado nacionalmente em janeiro de 1998, com vigência de 10 anos, após a regulamentação da Lei n.º 9.924, de 24 de dezembro/96, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho/1997, cujos recursos se destinavam ao financiamento de ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, o que demandava uma política de financiamento da educação, fruto de disputas intensas nesse contexto de inspiração neoliberal, que estava em caminhos contrários à oferta de educação pública de boa qualidade para toda a população.

Com a política de contenção de gastos, o presidente induziu a municipalização, já introduzida na Constituição de 1998 (Art. 211; Art. 30 VI), ao antever a educação infantil e a fundamental, com ajuda de outros entes federativos, mas sem atender a todas as modalidades da educação escolar, uma vez que a educação infantil e a EJA ficaram fora desse financiamento público.

Devido a isso, logo foi implementada uma política aquém das necessidades educacionais de nosso país, sem o compromisso de ampliar a alfabetização de jovens e adultos já excluídos do processo de educação, um movimento que requer apoio financeiro e descentralização de responsabilidades, de ampliação de direitos, de uma efetiva política de expansão da alfabetização e da universalização da educação de jovens, adultos e idosos, pessoas pouco ou não escolarizadas.

Com a alfabetização de jovens, adultos e idosos não é encarada como política pública, os recursos são deslegitimados com os vetos do presidente da República nesse ciclo (Lei n.º 9.424/96), ação discriminatória pela ausência do reconhecimento de recursos destinados à EJA, o que reduz a responsabilidade de erradicar os baixos níveis de alfabetização, sem considerar as desigualdades regionais nem equalizar os recursos. Isso desestimula os entes federativos a ampliarem seus investimentos e deixa pessoas à margem da sociedade, não plenamente alfabetizadas, para que tenham autonomia e liberdade (HADDAD; DI PIERRO, 2000; COSTA; MACHADO, 2017).

Com a inserção da EJA nos dispositivos legais (CF/98, LDBEN, n.º 9.394/96), começa a ser entendida a escolarização como um direito a ser concretizado, quando se ampliou o dever do Estado de universalizar a educação básica, tomando como referência a qualidade da educação, apesar das políticas compensatórias e emergenciais para o combate aos baixos níveis de alfabetização. Isso veio acompanhado de novas exigências econômicas, como a expansão das reformas neoliberais, os ajustes macroeconômicos e a restrição orçamentária pública - vistas como uma estratégia para financiar a educação básica pública orientada pelo BM e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), propondo uma descentralização, atribuindo à educação escolar a responsabilidade do crescimento econômico do país.

Isso revela a influência dos organismos internacionais nas políticas públicas educacionais, uma vez que eles fornecem financiamentos, intervêm nas reformas educacionais e as gerenciam e estimulam. Desse modo, o Estado é eximido de sua responsabilidade e abre espaços para a iniciativa privada entrar no setor educacional, o que demonstra um carácter mercadológico e referenda um modelo de política regulatório devido ao modo como tem coordenado as políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Ficam definidas etapas da educação básica para a atuação dos entes federativos e nesse contexto, os municípios são responsáveis por priorizar o ensino fundamental; os estados e o Distrito Federal, o ensino médio; e, por último, o Governo Federal, por exercer a função redistributiva e supletiva e cumprir o dever com a educação superior. Isso implica o compartilhamento de responsabilidades na distribuição de recursos, o que não garantiu a universalização da educação básica, conforme o texto constitucional, com a atuação do FUNDEF.

A esse respeito, ratifica Di Pierro (2000) que, com o FUNDEF (1997-2006), o governo buscava garantir recursos financeiros necessários para melhorar o ensino fundamental e deixava à margem outras fases da educação básica, assim como a modalidade da EJA, cujas matrículas não foram consideradas, pois limitou o financiamento para os municípios e os estados e desestimulou a ampliação de matrículas da EJA, modalidade que continua ocupando lugar secundário nas políticas educacionais, o que se constitui um grave equívoco.

Conforme o Artigo 211/CF-98, claramente destacado no texto que segue, pesam a intencionalidade do desenvolvimento do ensino fundamental e as indicações dos recursos previstos no Artigo 212, postas para erradicar o analfabetismo, o que não tem sido assegurado, na prática, para atender às prioridades da população, sugerindo uma luta constante pela concretização dessa meta.

Artigo 211 § 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o §3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do Artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o tema da alfabetização é trazido pela legislação, no entanto, não está em consonância com o projeto federativo, para criar condições para a alfabetização no campo da modalidade EJA. Assim, criaram-se obstáculos para não incluir a EJA nos recursos do FUNDEF, e isso desestimulou os gestores dos entes federativos a ampliarem as matrículas na EJA, a qual não foi digna de receber o mesmo tratamento das demais etapas e modalidades

educacionais, razão por que são necessários mais esforços para oferecer cursos de qualidade para essa população.

Nesse cenário, a desigualdade persiste com a intenção de racionalização dos recursos para a educação, sob a orientação do Banco Mundial, apesar de, posteriormente, os valores resultantes de transferência de recursos/impostos serem divididos entre os estados e os municípios, para que sejam redistribuídos para a população. Essa seria uma forma de garantir o ensino obrigatório, para que fossem distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas escolas públicas e/ou nas unidades escolares que comprovem a finalidade não lucrativa, com a expectativa de melhorar o acesso, a permanência e o rendimento escolar, já que os recursos seriam destinados à universalização, à qualidade e à equidade na educação, conforme está descrito na proposta do contexto do texto político.

Assim, apresenta-se um novo ciclo de reformas administrativas e de influências de agências internacionais nas políticas públicas. Em cumprimento à Constituição, foi criada, como marco político, a terceira Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN, n.º 9394/96), sancionada em 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro (educador, político brasileiro e um dos principais formuladores dessa lei), para a reforma da educação básica pensada como bússola, com o objetivo de dar um novo contorno à educação brasileira.

Esse é um projeto que contribui para o desenvolvimento econômico do país e considera o ensino obrigatório como um direito público subjetivo, como uma obrigação do Estado, que deve possibilitar e ampliar o acesso gratuito ao ensino público em todos os níveis. Além de regulamentar a EJA como modalidade da educação básica, o ensino fundamental e o ensino médio público, em seu Artigo 37, essa lei define a EJA nos seguintes termos:

Artigo 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida. (Redação dada pela Lei n.º 13.632, de 2018).

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento (Incluído pela Lei n.º 11.741, de 2008).

Dessa forma, além da garantia constitucional dada pelo Artigo 37, a LDBEN, n.º 9.394/1996, reitera os direitos à educação aos jovens, aos adultos e aos idosos, ao descrever as bases norteadoras das políticas de ensino presencial ou a distância (Artigo 80). Assim, representa a evolução do direito, amplia os direitos educacionais e assegura a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), como uma política de Estado destinada aos que não tiveram acesso à educação escolarizada, compreendendo os diversos processos de formação, como um direito de todos e um dever do Estado (BRASIL, 1996).

A referida lei compreende o direito de aprender em diversas situações formais e informais, regulamenta a igualdade de acesso escolar a todos os que historicamente não tiveram a igualdade e o direito à educação. Além disso, viabiliza o acesso e a permanência do estudante trabalhador na escola, ao promover a articulação da EJA com a educação profissional. Define que a idade mínima, para o ensino fundamental e o ensino médio, é entre quinze e dezoito anos, respectivamente, para que possam ingressar nos cursos de EJA e a submeter a exames supletivos, de certificação, como alternativas para facilitar a inserção no mercado de trabalho (SOUZA; SALES, 2011).

Conforme o Artigo 24 § 2º, há a definição de que “os sistemas de ensino disporão sobre a oferta de educação de jovens e adultos e de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”. É responsabilidade do poder público viabilizar as diferentes etapas da escolarização ao longo da vida, as condições para que os jovens, adultos e idosos que trabalham durante o dia tenham a oportunidade de estudar, considerando os seus aspectos singulares. No Artigo 38, na mesma lei, ainda em referência à EJA, propõe que os sistemas de ensino mantenham os cursos e os exames supletivos, as “provas” que comprovem a capacitação para a conclusão da educação básica.

Nesse processo de redemocratização do país, a LDBEN n.º 9.394/96 estabelece, no Artigo 4º, inciso VII, que haverá “Oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-lhes condições de acesso e permanência na escola”, como condição social básica para incluir todos na efetivação desse direito fundamental para o desenvolvimento humano, social e econômico.

Como a LDBEN n.º 9.394/96 está alicerçada em um contexto de uma política neoliberal, de reforma da administração pública, com forte influência de agências internacionais e protagonistas da sociedade civil e política, validando crenças e poderes na formulação de texto, apresentou avanços na concepção da educação básica e ampliou o acesso à educação para todos. Mas, ao mesmo tempo em que propõe o desenvolvimento pleno, também indica a formação

para a qualificação do trabalho (Artigo 2). Porém, apesar de assumir um caráter inovador, não faz alusão ao processo de alfabetização, que é insatisfatória para atender à realidade educacional, e às exigências anunciadas pelo mundo moderno.

A partir desse contexto, a EJA precisa ser compreendida como uma política pública, como um direito humano fundamental, embora a visão estreita dessa concepção conceba aos não alfabetizados e aos subescolarizados propostas compensatórias de assistência social. Isso porque a resposta esperada, para a educação com qualidade, não ocorre, ficando claro. Na Conferência V, ficou claro que as ações estabelecidas em 1990 não atingiram a alfabetização de jovens, adultos e idosos, dando início às discussões sobre o reconhecimento da identidade EJA, para democratizar as oportunidades e possibilitar o potencial coletivo e individual (PAIVA, 2009).

Como já assinalamos anteriormente, tomando como base os estudos de Mainardes (2006), os textos das políticas dão margens às novas interpretações, aos sentidos diversos, além de evidenciarem outros textos na relação de luta das intenções políticas a serem debatidas e dilatadas em contextos plurais, gerando outras situações de disputas.

Nessas circunstâncias de políticas educacionais restritivas, despontaram alguns projetos. Na gestão de FHC, foi idealizado o Programa Alfabetização Solidária (PAS-ALFASOL, 1997-2002), que lançou uma campanha de alfabetização na ocasião da abertura do Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizados em Natal/RN (preparação para a CONFITEA V). Sua proposta era de alfabetizar, em parceria com o governo federal, com as universidades, com as empresas privadas, as administrações municipais, o voluntariado de pais e amigos da escola e o Ministério de Educação e Cultura para atender aos jovens e adultos com baixa escolaridade e sem acesso ao mercado de trabalho.

Era um projeto-piloto que assumiu a concepção de alfabetização aliada à possibilidade de ampliar a visão do mundo, com o fim de estimular o educando a refletir sobre o lido e do escrito e criticá-lo, e que se desenvolveu, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste, como também em regiões metropolitanas, com a intenção de reduzir baixos índices de alfabetismo do país na faixa etária compreendida entre 12 e 18 anos; desencadeou a oferta pública de educação de jovens, adultos e idosos, desresponsabilizou o Estado, mas responsabilizou o indivíduo por seu sucesso ou fracasso, ponto criticado por estudiosos e pesquisadores da EJA (COSTA; MACHADO, 2017).

Com um discurso assistencialista, parte dos recursos advinham da sociedade civil, vista como parceira, e o governo apenas contribuía com parte das despesas, o que se configurava como transferência de responsabilidades do público para o privado. Isso ocorria sem que, ao

menos, todos se dessem conta dos fatos, predominava-se um agenciamento ideológico que determinava os passos do modo de pensar e de agir das pessoas e direcionava o aprender ao longo da vida, como responsabilidade de cada um. Mais uma vez, o Estado foi eximido de seu dever e a EJA colocada em segundo plano (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Com a globalização da economia e a chegada das novas tecnologias, a preocupação era com a qualificação da mão de obra. Ainda em 1996, também no governo do presidente de FHC, foi implementado o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), com o propósito de democratizar o acesso à qualificação profissional dos jovens e dos adultos com baixa escolarização, em situação de mais vulnerabilidade no mercado de trabalho, por meio de uma concepção político-pedagógica aligeirada e hegemônica, com a missão de preparar mão de obra para atender ao mercado, buscando alinhar as contradições socioeconômicas em paralelo com o sistema de educação, vinculada aos projetos internacionais, responsabilizando os trabalhadores para a inserção e a permanência no mercado de trabalho.

Nesse contexto de avanços e de regressão, a Portaria n.º 10, de 16 de abril de 1998, instituiu o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), instituído pela, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, autorizado pela Lei n.º 11.947/09, de 16/06/09 (Artigo 33), normatizado pelo Decreto n.º 7.352/2010, já com o presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Esse foi um período inicial, em que o Programa se tornou uma política pública regular, que surgiu por meio das lutas de resistências por direitos civis e sociais, de organizações e comunidades camponesas, de movimentos sindicais do campo e das universidades, em forma de projetos de educação em acampamentos de reforma agrária, como uma nova concepção de política pública, com o propósito de garantir a formação: alfabetização e escolaridade aos jovens, aos adultos, aos idosos e aos trabalhadores assentados.

Esse programa foi coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O MEC aprovou as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, por meio do Parecer n.º 36/2001, e em 3 abril de 2002, o MEC publicou a Resolução CNE/CEB n.º 1, a qual institui as diretrizes, e, no governo posterior, ampliou e fortaleceu o atendimento.

O objetivo desse programa é de contribuir com a educação do campo, para promover a alfabetização e a escolarização de jovens e adultos trabalhadores, além de capacitar educadores e coordenadores locais para atuarem como agentes multiplicadores de atividades educativas nas comunidades. A proposta pautava-se no princípio freireano de que “onde quer que haja mulheres e homens há sempre o que fazer, há sempre o que ensinar, há sempre o que aprender”

(FREIRE, 2016, p. 97), com subjetividades que envolvem todos no fazer, ser e estar no mundo, importante na construção de sentidos pela vida, valorizando as experiências e as formas de superação.

Quatro anos se passaram desde a aprovação da LDBEN, Lei n.º 9.394/96, quando a EJA foi legitimada como modalidade de ensino, com a aprovação, em 10 maio de 2000, do Parecer CNE/CEB n.º 11/2000, que, por meio da Resolução CNE/CEB 1/2000<sup>10</sup>, expedida em 5 de julho de 2000, tratou sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, que foi relatado por Roberto Jamil Cury.

Esses documentos preveem um processo permanente de educação ao longo da vida, apresentam um avanço significativo, são reconhecidos como um marco histórico da EJA, como um passo importante, sobretudo por reconhecerem a luta e as particularidades da EJA, e regulamentam as políticas de Estado de atendimento aos que desejam continuar suas trajetórias escolares anteriormente interrompidas.

Nesses documentos, consta que “O indivíduo que teve sustada sua formação, qualquer que tenha sido a razão, busca restabelecer sua trajetória escolar de modo a readquirir a oportunidade de um ponto igualitário no jogo conflitual da sociedade” (BRASIL, 2000, p. 9), porque o processo de formação é contínuo e inacabado, importa, assim, destacar que jovens, adultos e idosos retornam à escola, em busca de equidade social, com o desejo de melhores remunerações no mercado de trabalho formal.

Nesse contexto, a resolução traz visibilidade para a EJA, pois o Estado deve assegurar a esses sujeitos a oferta pública da educação escolar, reconhecer esse direito e definir a idade mínima para o ingresso na EJA, de 14 (catorze) anos completos para o ensino fundamental, e de 17 (dezesete) anos para o ensino médio (revista pelo CNE, fixada em 15 e 18 anos). Também deve contribuir para o processo de reorientação curricular nos entes federativos e ser tratada como uma modalidade da Educação Básica nas etapas fundamental e média, com especificidades próprias.

Diante desse contexto, a Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer n.º 11/2000, em maio de 2000, e a Resolução n.º 1, de 5 de julho de 2000, que estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA como modalidade educacional formal:

---

<sup>10</sup> Ler sobre o contexto histórico das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA em (PAIVA; JANE, 2021, p. 17-20), em artigo ‘Por que celebrar os 20 anos das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA?’, publicado na Revista Multidisciplinar de Ensino, pesquisa, extensão e Cultura do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira (CAQ-UERJ), v. 10, n. 24, ago., 2021.

a Educação de Jovens e Adultos (EJA) representa uma dívida social não reparada para com os que não tiveram acesso a e nem domínio da escrita e leitura como bens sociais, na escola ou fora dela, e tenham sido a força de trabalho empregada na constituição de riquezas e na elevação de obras públicas. Ser privado deste acesso é, de fato, a perda de um instrumento imprescindível para uma presença significativa na convivência social contemporânea (BRASIL, 2000, p. 5).

Essa resolução considera a heterogeneidade do público da EJA e estabelece que se devem cumprir três funções específicas, não para compensar da escolaridade, mas para reparar da dívida social. Isso significa que os direitos negados devem ser inseridos nas práticas educacionais como bem social, com foco nas potencialidades e no desenvolvimento integral do educando. Essas perspectivas são reafirmadas:

[...] a função reparadora da EJA, no limite, significa não só a entrada no circuito dos direitos civis pela restauração de um direito negado: o direito a uma escola de qualidade, mas também o reconhecimento daquela igualdade ontológica de todo e qualquer ser humano. Desta negação evidente na história brasileira, resulta uma perda: o acesso a um bem real, social e simbolicamente importante. A função equalizadora da EJA dá cobertura a trabalhadores e a tantos outros segmentos sociais. [...] Função qualificadora, que corresponde as necessidades de atualização e aprendizagem contínua (BRASIL, 2000, p. 6-11).

Essas funções assumidas preveem resgate do direito à educação, uma vez que há uma dívida ou uma herança colonial que consolidou a desigualdade social no Brasil, pois considera o acesso à leitura e à escrita como um bem social: “o desconhecimento dos códigos de leitura e escrita obscurece o acesso a bens culturais, pois estes representam meios e instrumentos de poder” (BRASIL, 2000, p. 7). Isso torna importante a consolidação dos direitos da educação, para ampliar a oferta de acesso e de permanência aos que foram desfavorecidos.

Conforme os termos dispostos, reconhecer o Parecer n.º 11/2000 é um avanço, ao considerar que o baixo alfabetismo é uma realidade sócio-histórica. Por isso, fundamental a oportunidade de ter acesso à educação, como meio indispensável para formar o sujeito na sua integridade, menos direcionada aos interesses de mercado, com a finalidade de recuperar o princípio da equidade, possibilitar a inserção na sociedade com uma escola de boa qualidade, restaurando o direito negado (BRASIL, 2000).

Isso não deve ser realizado não apenas para a educação básica, mas também e, principalmente, para os que foram excluídos da escola vista como regular, afastar a concepção de educação compensatória e defender uma educação permanente ao longo da vida, que é um conceito que ganhou espaço com a CONFITEA V, ao definir diretrizes para a EJA, voltadas para o desenvolvimento de ações de alfabetização. Porém, esse discurso não fortalecido em sua totalidade na prática.

Dadas essas considerações da aparente relevância para a EJA, que foi constituída por heterogeneidades, os textos confirmam as marcas deixadas pela exclusão e pelas efêmeras políticas que desconsideram a realidade dos sujeitos e os espaços envolvidos nesses contextos. Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001) asseveram que,

Quando se adotam concepções mais restritivas sobre o fenômeno educativo, entretanto, o lugar da educação de jovens e adultos pode ser entendido como marginal ou secundário, sem maior interesse do ponto de vista da formulação política e da reflexão pedagógica (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO; 2001, p. 58).

Na posição dos autores, apesar de tantas lutas, de conquistas e de fracassos, esse contexto ainda é um campo de muitas reflexões. Assim, deve ser a EJA considerada como integrante permanente das políticas públicas de alfabetização e garantir uma educação de qualidade, que, muitas vezes, está focalizada nas avaliações globais, que produzem indicadores do ensino básico, como parâmetros para melhorar as reformas educacionais.

Essas reformas têm como referência o Programa Internacional de Avaliação (PISA) como referência, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e são sempre marcadas por disputas e por processos articulatórios em uma arena, que envolve diferentes agentes sociais que influenciam na formulação de textos, em um contexto de uma lógica, que tem como prática o mercado, atrelando sempre a educação escolar à preparação para o trabalho, realçada nos contextos de textos, o que evidencia a cooperação internacional (BALL *et al*, 1992 *apud* MAINARDES, 2006).

De acordo com Souza e Sales (2011, p. 56), no Fórum Mundial de Educação, ocorrido em Dakar-Senegal em 2000, os países se reuniram para avaliar os relatórios apontaram que o Brasil não conseguiu avançar suficientemente, pois, ainda não garantiu a alfabetização de jovens, adultos e idosos, e isso continua sendo um desafio e uma oportunidade de repensar as políticas públicas para esse público, pois o progresso tem sido lento, e as ações que proporcionem a universalização educacional não são claras.

Diante disso, compreendemos que entre as décadas de 1990-2000, nesse processo macro e micros social das políticas públicas, foram proclamados os textos da Constituição Federal (1988), a Conferência Mundial de Educação de Jomtien (1990), as CONFITEAS, o Plano Decenal para Todos (1993), o FUNDEF (Lei n.º 9.424/96) e aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96), em outras políticas (pareceres, decretos, portarias), que constituem um pacote de reformas, têm incorporado as orientações das agências internacionais.

Assim, as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos sofrem intervenções e são atravessadas por interesses que se cristalizam a partir de uma racionalidade regida por agências e por organismos internacionais, em especial, na década de 1990, pensadas e escritas em forma de textos políticos, que atuam nas regulações, por meio de acordos entre países em desenvolvimento, que incidem políticas compensatórias, voltadas o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, com uma moldura democrática, em que o Estado tem uma função reguladora, que expressa os conflitos de diferentes interesses nas relações de poder.

Portanto, nesse conjunto de reformas, a educação com um viés tecnicista reforça ausências de políticas que assegurem a alfabetização para jovens, adultos e idosos, que é um direito não assegurado, o que revela processo de educação em que foram interrompidos pelas peijas da vida e pelas invisibilizações provocadas pela globalização neoliberal (SANTOS, 2008). Em concordância com o pensamento de Ball *et al* (1992), notoriamente, as políticas delineiam a multiplicidade de sentidos, pois estão implícitas em contextos que geram impossibilidades dentro desse processo de estratégias políticas, na construção dos textos oficiais em diferentes arenas, em que relações de poder estão em jogo, para atender a uma lógica de mercado.

### 3.1.2 Segundo Ciclo de políticas de alfabetização (2000-2010)

O segundo ciclo histórico que se estendeu pelo período de 2000 a 2010, marcou um contexto de movimentos internacionais que influenciaram as políticas aplicadas no Brasil, em busca da alfabetização de jovens, adultos e idosos. Reunidos em Dakar (Senegal, em abril de 2000), os países participantes do Fórum Mundial da Educação, com o propósito de unir as diferentes forças políticas, reconheceram que as metas formuladas na década de 1990 não foram alcançadas.

Nesse evento, produziram o “Marco de Ação de Dakar”, um documento que acolhe o compromisso coletivo e mundial de redefinir as metas e o desenvolvimento da capacidade de aprendizagens, tendo como meio a alfabetização funcional, além de possibilitar uma educação para todos, de acordo com o lema. Entre outros, o objetivo era de universalizar o acesso à educação e promover a equidade com a cooperação internacional, viabilizar uma sociedade mais humana. Porém, a população deveria se adaptar às exigências do mundo globalizado, que é educar sujeitos aptos às condições de mercado. Essas determinações que foram trazidas pelos organismos internacionais (UNESCO, 2001).

Eleito o presidente oriundo das camadas populares, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), o Brasil sinalizou um novo ciclo na história. Nessa escolha popular de um membro do partido dos trabalhadores foi depositada a esperança de significativas mudanças nas políticas educacionais e acenderam-se expectativas na conjuntura nacional, por representar uma evolução social para a classe trabalhadora.

Um presidente eleito pelo povo, “com cara e jeito do povo”, torna-se representante de todos, autorizado a tomar decisões coletivas para atender aos interesses da maioria, garantir direitos sociais aos cidadãos, enfrentando os desafios do regime democrático. “Vida política se desenvolve através de conflitos jamais resolvidos em definitivo, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e esses tratados de paz mais duradouros que são as constituições” (BOBBIO, 1986, p. 132).

Ressalte-se, contudo, que as políticas de educação estavam pautadas em ideias políticas e econômicas capitalistas, sob a intervenção dos acordos de cooperação do Banco Mundial, dos organismos internacionais e das relações de poder que regem a educação brasileira. Ainda se preservava a preparação para o trabalho, o que se configurou como um desafio para as instituições educacionais, como uma prática submetida para reproduzir a força do trabalho para o capital, os consumidores e os produtores de informação e de conhecimento.

Transcorreu no mandato de Lula a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) na forma da Lei n.º 10.172/2001, o qual foi elaborado em 1996 e que passou a vigorar no período de 2001-2010, que propunha ampliar o atendimento aos jovens, aos adultos e aos idosos que estavam fora do processo escolar, com a descontinuidade das políticas e com a participação mínima da sociedade. Isso manteve a EJA em um lugar secundário na agenda da política educacional, realçou o desafio do cumprimento das metas do PNE, em virtude do veto de itens que ampliariam recursos para a educação do Brasil. O baixo nível de alfabetização continuava a ser tratado através de programas pontuais de governo e de ações desenvolvidas que não contemplavam as necessidades contemporâneas.

Outra ação de política pública foi a implantação do Programa Recomeço, Supletivo de Qualidade, em fevereiro de 2001, regulamentado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), com o propósito de ampliar a oferta de vagas da educação fundamental para jovens e adultos, muitos deles vindos do Programa Alfabetização Solidária (PAS), que também produziu materiais didáticos para a campanha de alfabetização, que adotou, por exemplo, a coleção ‘Viver, aprender’, destinada à EJA.

Essa ação política consistia em apoiar financeiramente os estados e os municípios das regiões Norte e Nordeste, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5%,

dados oriundos do Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD-1998), a receberem um valor per capita, ao ano, de R\$ 250,00 reais (MEC, 2002; DI PIERRO, 2010). No governo Lula, esse programa foi transformado por meio da Resolução n.º 23 de 24/04/2006/FNDE, intitulado Programa Fazendo Escola, que visava estabelecer os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros para o programa de apoio e aos sistemas de ensino, a fim de atender à educação de jovens, adultos e idosos e ampliar a oferta a todos os entes federativos para minimizarem o analfabetismo e a baixa escolaridade.

A redefinição desse programa do governo evidencia um planejamento estratégico que redireciona o financiamento público para atender aos que estão à margem da sociedade e aos que não tiveram os seus direitos reconhecidos e foram excluídos dos espaços sociais, devido às condições de desigualdades econômicas e socioculturais, que, muitas vezes, levam ao abandono da formação básica escolar. Essa proposta ainda insuficiente para atender à demanda, ou capaz para alcançar os objetivos que foram traçados para EJA, um desafio recorrente para a pretensa inclusão social.

Cria-se, em 2003, no governo de Lula, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), que contava com os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desenvolvido em colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal e coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD), com o foco na alfabetização de jovens, adultos e idosos de quinze anos ou mais, para a educação contínua ao longo de toda vida. Foi desenvolvido em todo país, incentivado pelos fóruns regionais e estaduais e pelos movimentos sociais de lutas de táticas de resistência (PAIVA, 2009).

Esses movimentos criaram uma rede de articulação em espaço coletivo, buscando conquistas para a educação pública, com a proposta de alfabetizar jovens, adultos e idosos, que garantam os direitos de uma educação de qualidade, para que essas pessoas não se tornem vítimas de um sistema excludente, assegurando-lhes o direito à educação de qualidade, que ainda não está disposto efetivamente para todos, apesar dos desdobramentos de ações, uma vez que se tem a esperança de inserir esses jovens, adultos e idosos no ciclo formativo.

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) tem ciclos de execução sobre alterações, para minimizar deficiências. Foi desenvolvido em todo o território nacional, com atendimento prioritário para os municípios com alta taxa de analfabetismo. A proposta era de superar o analfabetismo e contribuir para universalizar a educação básica, com ações de incentivo à leitura, com o direito à educação ao longo da vida, partindo do princípio da equidade.

Esse programa se tornou uma política curricular alinhada às especificidades, como recomenda a LDBEN (Lei n.º 9.394/96), com a proposição de inserir jovens, adultos e idosos no mundo do trabalho, com programas de inclusão social e de ações continuadas para combater o analfabetismo, que, ao longo do tempo, foram replanejadas ou substituídas pelos sucessivos governos.

Outros destaques também ocorreram como outras ações complementares, como: o Programa Nacional do Livro Didático para a alfabetização de jovens, adultos e idosos (PNLD/EJA), através da Resolução/CD/FNDE n.º 51, de 16 de setembro de 2009; a Coleção Literatura para Todos (Lei n.º 10.753, de 30/10/2003, Lei do Livro); e o Projeto Olhar Brasil, em 2007.

O Decreto n.º 6.093, de 24 de abril de 2007 (RÊSES, 2017), traça os objetivos e as diretrizes do PBA e suplementa financeiramente os estados e os municípios para custearem cursos de alfabetização, com pré-requisitos de apresentar um Plano Plurianual de Alfabetização (PPA), que delineie as prioridades das políticas públicas de cada representante público, com a perspectiva de universalizar a educação básica e do combater aos baixos níveis de alfabetização, atuando com ações políticas para a modalidade EJA (DI PIERRO, 2010).

Como política social, sustentada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e coordenada pela SECAD, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), ampliou o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), com obras a serem utilizadas como material de apoio, de incentivo à leitura, para atender a jovens, adultos e idosos das instituições escolares públicas, independentemente das características de cada escola, havendo a homogeneização da produção didática. E para fomentar a política de leitura para a EJA, foi idealizado o Programa Literatura para Todos e outros programas de acesso ao livro e de incentivo à leitura, instituídos pela Política Nacional do Livro, a partir da reflexão de que a alfabetização não está dissociada dos usos socioculturais da leitura e da escrita, incorporadas no cotidiano de cada um, seja dentro ou fora da escola (RIBEIRO, 1999).

As políticas descontínuas e as ações assumidas como compensatórias geraram também tensões, aproximações e contradições por beneficiarem o mercado editorial. Por isso consideramos importante analisá-las bem para perceber os valores e as abordagens epistemológicas articuladas e verificar se essas políticas atendem às especificidades do público da EJA.

Trata-se do que foi acordado na comunidade internacional - promover o acesso de todos à leitura e à escrita e a outros bens culturais. Para que essa ideia fosse ampliada e fortalecida, seria necessário criar ações que deem continuidade ao processo, criando condições (democratização do acesso), como uma política de Estado com a finalidade de as escolas

poderem incluir no projeto pedagógico e mediar o desenvolvimento interativo com os textos. Desse modo, os estudantes da EJA conseguem atribuir novos sentidos aos saberes vivenciados no seu cotidiano, construindo novos valores e ideias sobre um mundo inclusivo.

O Projeto *Olhar Brasil*, criado pelo MEC, em parceria com o Ministério da Saúde, visa garantir a permanência dos estudantes na escola e identificar problemas visuais em idosos, alfabetizando-os, cadastrados no PBA, para dar assistência necessária aos que necessitam de intervenções oftalmológicas e reduzir a evasão e a repetência na EJA, já que a visão é um dos sentidos por meio do qual percebemos o mundo.

Com a atenção voltada para o mercado do trabalho, para os jovens, os adultos e os idosos que desejam retornar, são alfabetizados por meio do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), que se originou a partir do Decreto n.º 5.478, de 24/06/2005, promulgado pelo Decreto n.º 5.840, de 13 de julho de 2006, direcionado aos trabalhadores com mais de 18 anos de idade, que não puderam concluir o ensino fundamental e o médio.

Esses textos assumem o paradigma da condição humanizadora da educação, pois “a formação do cidadão que produz, pelo trabalho, a si e o mundo” (BRASIL, 2007, p. 13), serão qualificados para terem mais oportunidades de se recolocar no mercado, ou mesmo para os que buscam o primeiro emprego, integrando as ações da meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005/2014 (FÁVERO, 2011).

Nessa perspectiva, por meio de uma medida provisória, foi criado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), regido pela Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2000, instituído pela Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, e pelo Decreto n.º 6.629, de 4 de novembro de 2008, que regulamentam o Programa Nacional de Inclusão de Jovens. E a Medida Provisória n.º 411/2007, que reformula o Programa, unificando programas já existentes, com a criação de quatro modalidades: o PROJOVEM<sup>11</sup> Adolescente, o PROJOVEM Campo, o PROJOVEM Urbano e o PROJOVEM Trabalhador, ampliando a faixa etária de 15 a 29 anos, em vez de 15 a 24 anos, com a meta de atender a quem vive em situação de vulnerabilidade social, conforme (SOUZA; SALES, 2011, p. 37-39).

Igualmente aos demais programas, o PROJOVEM visa alfabetizar e escolarizar o público da EJA, com promessa de garantir a permanência dos educandos na escola e de promover formação e qualificação. Trata-se de intervenções pontuais, assistencialistas, que não

---

<sup>11</sup> Sobre a reformulação do Programa PROJOVEM, Osmar Fávero apresenta esclarecimento acerca das diferentes modalidades. SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. (org.). **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU/EDUR, 2011.

desenvolvem criticidade, problematização da realidade nem sinalizam muitos avanços, pois há descontinuidade dos programas, que ficam à mercê dos interesses de cada gestão.

Como observamos, há um anseio de capacitar jovens, adultos e idosos para colocar o país entre as nações desenvolvidas e vencer distorções sociais. Os objetivos das políticas públicas são vários, entre eles o de atender aos interesses da sociedade. Para reverter o quadro crônico de abandono escolar, as políticas públicas para a EJA devem considerar as reais necessidades dos estudantes e basear-se no respeito às especificidades, às condições econômicas, às culturais e às situações sociais dos sujeitos que estão nessa modalidade de ensino.

É importante destacar que a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD) foi criada em 2004, sob a influência dos movimentos sociais. Também é responsável pela formulação de políticas de inclusão social, ganha maior consistência e, ao longo do tempo, integra outras políticas e sofre alterações como o destino dos recursos aos entes federativos, responsáveis pela realização do programa. Posteriormente, foi renomeada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), por meio do Decreto n.º 7.480, de 16 de maio de 2011, no governo Dilma.

Isso ocorre com o propósito de estar mais próximo da sociedade civil, de conduzir politicamente, de redefinir e de ampliar as políticas de alfabetização e de educação de jovens, adultos e idosos, com programas que visam à inclusão dos grupos sociais desfavorecidos que permaneceram na exclusão histórica, como: EJA, afrodescendentes, povos indígenas, trabalhadores rurais, pessoas privadas de liberdade (SOUZA; SALES, 2011).

Além da alfabetização e educação de jovens e adultos, integram a política educacional para o resgate da dívida histórica que o Estado brasileiro tem para com os segmentos acima mencionados, as seguintes temáticas e agendas específicas: (1) educação escolar indígena; (2) educação do campo; (3) educação para as comunidades remanescentes de quilombos; (4) apoio a grupos socialmente desfavorecidos para acesso à universidade; (5) educação para a diversidade étnico-racial e valorização da história e cultura afro-brasileira; (6) educação ambiental; (6) ações educacionais complementares para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social; (7) educação em Direitos Humanos e; (8) educação para população prisional (BRASIL, 2005, p. 6).

Conforme o plano do governo Lula, o Brasil precisaria de reformas que promovessem e/ou reafirmassem os direitos sociais para atender às populações marginalizadas. No âmbito das políticas públicas educacionais, para corresponder às necessidades dos cidadãos em uma sociedade complexa e cada vez mais plural. Portanto, há uma preocupação com a diversidade, conforme ações desenvolvidas. Nesse sentido, o Programa Brasil Alfabetizado,

coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (MEC); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM, gerido pela Secretaria Nacional de Juventude; o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, mantido pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; e o Exame Nacional de Certificação de Competências, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), (DI PIERRO, 2010, p. 946).

A Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), criada pelo Decreto Presidencial n.º 4.834/2003, para tratar exclusivamente da alfabetização de jovens e adultos e para capacitar alfabetizadores, teve seu âmbito e composição ampliados pelo Decreto n.º 5.475, de junho de 2004, e reafirmados pelo Decreto n.º 6.093, de abril de 2007. Uma nova composição foi estabelecida pela Portaria n.º 1.285, de dezembro de 2013, formada por membros dos Governos Federal (SECADI; SEB/MEC), estaduais e municipais, representantes da UNESCO, de instituições de ensino superior e de movimentos sociais, que tinham interesse em participar do PBA, para assessorar a formulação e a efetuação das políticas nacionais.

O grupo de representantes se reunia periodicamente para acompanhar e avaliar as ações de EJA e concretizar do Programa Brasil Alfabetizado. A Comissão também foi responsável por conferir a ‘Medalha Paulo Freire’ a personalidades e a instituições que se destacaram nos esforços de universalizar a alfabetização no país (BRASIL, 2003).

É importante mencionar sobre a Agenda Territorial, conforme Resolução n.º 65, de 13 de dezembro de 2007 (PAIVA, 2019), as estratégias propostas para desenvolver ou reorganizar uma ação coletiva entre o poder público (SECAD-MEC) e a parceria com a sociedade civil, representada pelos movimentos sociais, como uma esperança de garantir a política pública do direito à alfabetização de jovens, adultos e idosos, com a visão de efetivar a inclusão social, considerando as realidades locais.

Esse processo complexo de limites e desafios, como uma política de ações, de omissões, de disputas na interação de grupos e de seus interesses, gerou conflitos na tomada de decisões sobre as alternativas possíveis por meio dos programas e das ações que produzirão ou não bons resultados, de acordo com as agendas desenvolvidas pelos entes federativos em prol da EJA.

Como consequência, veio a 6ª Conferência Internacional de Jovens e Adultos (CONFITEA VI), realizada no Brasil, em 2009, organizada pela SECAD, foi um estímulo para a realização de fóruns e de encontros nacionais, como o primeiro Encontro Nacional de Educadores de Jovens e Adultos (ENEJA), em que se discutiu sobre ações de alfabetização para EJA, inicialmente, no Rio de Janeiro, que influenciou novos fóruns nas demais regiões

brasileiras como espaços de resistências em favor da EJA. Assim, a reafirmação do direito a uma aprendizagem ao longo da vida foi evidenciada na Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos, Marco de Ação de Belém (CONFINTEA VI), sediada em Belém do Pará, de 19 a 22 de maio de 2009.

Em seguida, foram organizados os fóruns estaduais, em parceria com o poder público, as universidades, os sindicatos, os grupos de movimentos sociais, os educadores e o Sistema S, como preparativos para a Conferência com processos de discussões, de consensos e de divergências, o que foi levado aos relatórios nacionais e regionais, cujo documento produzido intitulado de ‘Brasil-Educação de Jovens e Adultos ao Longo da Vida’, compôs o diagnóstico nacional com os desafios e as recomendações para a EJA (BRASIL, 2009).

Assegurar que todas as pesquisas e levantamentos de dados reconheçam a alfabetização como um continuum; Aumentar a mobilização de recursos e conhecimentos para realizar programas de alfabetização com maior escala; Desenvolver uma oferta de alfabetização relevante e adaptada às necessidades dos educandos; Concentrar as ações de alfabetização nas mulheres e nas populações vulneráveis: indígenas, pessoas privadas de liberdade, populações rurais; Estabelecer indicadores e metas internacionais para a alfabetização; Planejar e implementar a educação continuada, a formação e o desenvolvimento de competências para além das habilidades básicas de alfabetização, com o apoio de um ambiente letrado enriquecido (UNESCO, 2010, p. 8).

Ao longo do ciclo das CONFINTEAs, ao discutir sobre as políticas em âmbito global, que influenciam a produção de documentos, o que trouxesse a problemática da EJA, evidenciou-se mais visibilidade a essa modalidade, com as mobilizações e os desdobramentos dos Fóruns de EJA. Como exemplo, podemos citar, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), em abril de 2010, espaço aberto de interlocuções, em que diversos sujeitos se propuseram a dialogar em rede sobre o direito à educação, independentemente de idade, e reivindicar o direito à alfabetização.

Isso vem consolidando historicamente canais de diálogos com o poder público. A respeito disso, enfatiza Paiva (2004, p. 37) refere que o ganho é “estar onde antes os atores da EJA não estavam, marcando o lugar político da demanda social da EJA”. Esse é um exercício democrático sempre na luta, também em defesa do direito e de políticas de alfabetização para a educação de boa qualidade na modalidade EJA para os que se encontram na margem do processo de escolarização ou do imaginário da possibilidade de aprender ao longo da vida (IRELAND, 2013).

Quanto aos fóruns, são espaços democráticos de discussões para a construção de políticas públicas de EJA, ou em prol da educação como um direito de todos/as. Silva (2016)

destaca a importância dos fóruns, como espaço de formação, de produtores de saberes e de debates democráticos sobre as políticas educacionais, em que se compreendem e respeitam a diversidade e as singularidades dos indivíduos e defende o direito à educação de jovens, adultos e idosos.

O autor assinala que “para além de sua proposição social e política, há uma aposta metodológica de carácter democratizante” (SILVA, 2016, p. 127), em que existem os *espaçotempos* de diálogos, de debates críticos e de produção de relatórios regionais e nacionais, com mobilizações coletivas em uma perspectiva de construir uma política pública de educação de jovens, adultos e idosos, que os reconheça como sujeitos de direitos em sua completude.

Esse ciclo da realização da CONFINTEA VI adota como tema “Vivendo e aprendendo para um futuro viável: o poder da aprendizagem e da educação de adultos, em busca do reconhecimento e valorização da diversidade”, e contou com a participação significativa da sociedade civil e dos estados-membros da UNESCO, no Fórum Internacional da Sociedade Civil (IRELAND, 2013). Estabelece intenções que influenciam o processo político, amplia metas para atender à população marginalizada, deixa evidente o avanço da agenda das políticas públicas em prol da educação de jovens, adultos e idosos e considera os direitos sociopolíticos e civis que garantam a cidadania.

Esse encontro acaba reforçando também a necessidade de aumentar o financiamento e de reconhecer a necessidade de criar fundos para combater o analfabetismo na área das políticas públicas de educação de jovens, adultos e idosos, para que as metas sejam alcançadas, como determina o Artigo 212, da Constituição Federal brasileira, que recomenda:

Desenvolver e implementar políticas que contêm com pleno financiamento planos e legislação para garantir a alfabetização de jovens e adultos. [...] considerar novos programas transnacionais de financiamento para a alfabetização e educação de adultos, ampliar os existentes; [...] aumentar os recursos financeiros e o apoio técnico para a alfabetização, aprendizagem e educação de jovens e adultos (UNESCO, 2010, p. 9-10).

Nesse panorama educacional, as políticas públicas se reconfiguram a partir das questões sociais, da ausência do reconhecimento a que os sujeitos têm direitos. Assim, diálogos democráticos são necessários acerca das potencialidades e das fragilidades das diretrizes e das metas estabelecidas nos planos decenais de educação, como o fato de as políticas que não alcançaram a efetividade desejada, o que ocasionou a não valorização e a pouca formação dos profissionais da educação, devido aos baixos investimentos além de outros fatores.

A EJA se tornou um dos segmentos mais penalizados e vulneráveis, por isso a importância de acolher e de analisar as ações do governo direcionadas ao atenderem a essa modalidade. Isso requer a realização de fóruns e de conferências para as discussões e as avaliações, para que as propostas sejam efetivadas e se tornem políticas de Estado (DIPIERRO, 2010).

Nesse contexto, as perspectivas de mudanças foram alimentadas em relação às políticas públicas direcionadas à EJA, pautadas na inclusão e na qualidade social (BRASIL, 2010). Nesse contexto, o lugar da política da modalidade EJA ainda é incerto. Os textos articulados e elaborados trazem marcas de reorganização, com pressupostos ideológicos do sistema capitalista neoliberal. Em concordância com o pensamento de Ball e de colaboradores (1992 *apud* MAIRNARDES, 2006), trata-se de um processo multifacetado, que não traduz o resultado desejado, que é a efetiva aprendizagem, que são as significativas mudanças no processo de ensinar e de aprender.

Essa relação de poder de influência do Estado cria um modo de regulação, que se configura como uma proposta discursiva de educação, para desenvolver a capacidade produtiva, o ingresso ao mercado de trabalho seletivo e excludente, com iniciativas do Sistema S, em parceria com os organismos internacionais, que trabalham com a formação técnica e profissional, em busca de mais produtividade e de fortalecimento da indústria. Ou seja, disseminando a ideologia ou valores socioeconômicos capitalistas, em forma de competências, e a escolarização fica dependente das imposições econômicas, com o propósito de inserir jovens e adultos no processo produtivo do capitalismo. Então, como o idoso não tem mais função lucrativa, é desvalorizado, esquecido mediante o sentimento de improdutividade.

A atuação política, sob a influência do Banco Mundial (BM) ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) nas políticas educacionais, com medidas conjuntas, estratégica e ideologicamente articulada para o trabalho, com breves ações formativas, deixando uma lacuna entre a educação básica de forma integral e a educação profissional, voltada para atender à educação profissional inicial da população de baixa renda que, apesar da pouca idade, assume o papel social de adulto, com o desafio de ingressar e de permanecer no mercado de trabalho, para garantir a sua sobrevivência e a de seus familiares, desconsiderando os que desejam voltar para a escola. Logo, trata-se de ações pontuais, como campanhas de alfabetização, que não conseguem atender às diversidades nem garantem a formação continuada.

Compreendemos que a educação escolar, influenciada e impactada por esse movimento, passou a ter outros interesses, deixou de ser do campo sociopolítico e se adequou à lei do

mercado competitivo, à produção, à mão de obra qualificada, aos segmentos escolares que são considerados consumidores. Isso ocorre sob a influência e a atuação de uma organização internacional, em carácter estratégico, que financia a educação conforme os interesses do capital internacional, gerenciada pelo empresariado nacional, tais como o Instituto Ayrton Senna, o Unibanco e a Fundação Lemann, que discursivamente assessoram a gestão da educação.

Na tentativa de melhorar a educação básica e superar a crise de financiamento, foi aprovado, em 24 de abril de 2007, durante o governo Lula, tendo Fernando Haddad como Ministro da Educação, o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), cujas ações seriam desenvolvidas entre a União, os Estados e os municípios, com mecanismos de redistribuição de recursos.

Para minimizar as deformações do sistema educacional brasileiro, buscou-se promover uma melhor redistribuição dos recursos vinculados à educação através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF. A partir de 2007, passamos a contar com o FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional n.º 53, de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, com vigência até 2020 (FÁVERO, 2011; HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Esse fundo constitui um instrumento permanente de financiamento da educação pública, atende a toda educação básica (creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, ensino profissional integrado), redistribuído, também, para a valorização dos profissionais da educação com recursos advindos do ICMS, do IPVA e do IPI, buscando promover a equalização.

É importante dizer que o atendimento à EJA é um marco histórico no âmbito das políticas de finanças, antes marginalizada pelo FUNDEF e pelos governos, que não lhe deram a atenção merecida. No entanto, ainda estão aquém do necessário, pois os processos das políticas públicas de alfabetização para a EJA, como modalidade de características próprias, são sinalizados por conflitos de interesses diversos e de disputa de poder em um contexto de inspiração neoliberal, submetida às políticas compensatórias e em programas pontuais (COSTA; MACHADO, 2017).

O atual e vigente FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, pelo presidente que assumiu em janeiro de 2019, com uma esperança de haver uma política equitativa, de mais participação do governo federal em parceria com os entes federativos.

Notoriamente, o Estado permanece em processo de reorganização sociopolítica e econômica. Assim, metas foram fixadas para melhorar o nível de alfabetização e assegurar uma educação básica com qualidade, atingindo os princípios acordados em Jomtien, avaliados em Dakar, uma vez que essas modificações têm repercutido em contexto educacional e em campos diversos.

Na CONFITEA VI (2009), foi aprovado o documento final que evidencia uma política em contexto de texto, o Marco de Ação de Belém, como resultado do compromisso para desenvolver uma política pública de educação ao longo da vida para jovens, adultos e idosos. Esse documento que tem como alicerce a alfabetização com o propósito de extenuar o ciclo da baixa escolarização. Considera a alfabetização como alicerce sobre o qual se devem construir aprendizagens abrangentes, inclusivas e integradas ao longo de toda a vida para todos os jovens e adultos (COSTA; MACHADO, 2017).

Percebemos, então, que os programas de alfabetização causam um impacto político, como porta de acesso da escolaridade para jovens, adultos e idosos. No entanto, o processo de alfabetização ainda não se concretizou conforme o desejado, havendo ainda um baixo grau de alfabetismo, o que revela um processo complexo de políticas de intervenções conciliatórias entre Estado e influências dos organismos internacionais.

### 3.1.3 Terceiro Ciclo de políticas de alfabetização (2010-2020)

O terceiro ciclo, situado na década de 2010 a 2020, no governo Lula, ampliou-se com o segundo mandato. Na agenda de governo para a educação, houve novas discussões sobre o novo PNE (2014-2024), sancionado pela Lei n.º 13.005/2014, com vigência de dez anos, a partir das conferências municipais, estaduais, regionais, e, posteriormente, por meio da Conferência Nacional de Educação (CONAE), que representa um espaço de forças para discutir sobre o desenvolvimento das políticas públicas em educação com a participação de civis.

No contexto da produção do texto da política educacional, temos o atual Plano Nacional de Educação (PNE), assim, compreende-se como uma política de Estado, que determina as diretrizes que estabelecem as normas e os desafios propostos pelas metas e pelas estratégias que definem as ações a serem alcançadas, a partir do diagnóstico, que explicita o conhecimento da realidade educacional no contexto, para a política educacional em nosso país, em um novo ciclo, que compreende o período de 2014 a 2024.

Além disso, acolhe todos os níveis de formação, com o propósito de melhorar as taxas de escolarização, o plano de carreira dos docentes, os parâmetros mínimos de qualidade dos

serviços da educação básica, como a infraestrutura adequada, a gestão e o financiamento da educação, pois a ampla abrangência se deve à história inacabada de injustiças sociais dos não alfabetizados, conforme indica o Observatório do PNE, com o resultado das orientações das agências internacionais de debates entre movimentos sociais e segmentos empresariais da educação.

Concebe-se, assim, o PNE como referência para a produção das políticas educacionais, que desafia os Estados e os municípios a também elaborarem seus planos, fundamento na realidade local, buscando melhorias para vencer os baixos índices de alfabetização e garantir a jovens, adultos e idosos o direito de estudarem, a partir das propostas de uma educação inclusiva, a ser desenvolvida, para alcançar os resultados desejados, o que significa um avanço na agenda das políticas educacionais.

Nesse ciclo de reformas, o governo continuou investindo nas políticas sociais de combate à desigualdade social e em projetos de infraestrutura, voltados para o crescimento econômico. No entanto, continua presente o Estado com ações pontuais no combate aos baixos níveis de alfabetização, implementando programas que adotam a formação básica e a formação profissional para jovens e adultos trabalhadores. Porém, isso parece não garantir uma formação continuada.

Um novo cenário se desenhou no Brasil. Como a democracia é um processo dinâmico (BOBBIO, 1986), nos períodos de 2011 a 2014 e de 2015 a 2016, uma mulher ocupou a presidência, por meio do voto livre e da proposta de governo democrático. Dilma Vana Rousseff foi a continuidade - sem perder a singularidade- de um projeto de sociedade baseada em uma política equitativa, que garante aos grupos populares direitos em pleno processo de conquista.

Antes de chegar à presidência da República, Dilma Rousseff aprende política em contexto da ditadura militar do Brasil (1964-1985) e chegou a ser presa. Após esse período marcado pelo autoritarismo, atuou como secretária municipal da Fazenda, em Porto Alegre (1986-1988), foi ministra de Minas Energia e assumiu a Chefia da casa Civil do seu antecessor, o Presidente eleito pelo voto livre e popular, Luiz Inácio Lula da Silva (2005).

De acordo com a CF/98, em um dos treze compromissos assumidos pela presidente adotados na agenda em sua estratégia pública<sup>12</sup>, o discurso era “garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento” (BRASIL, 2010, p. 13). Ela assumiu o

---

<sup>12</sup> Dilma Rousseff lança agenda política, documento com 13 diretrizes de governo em 25 de outubro de 2010, garantir educação para a igualdade social, está entre os pontos apresentados. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-lanca-documento-com-13-diretrizes-de-governo.html>. Acesso em: 15 out. 2021.

compromisso de democratizar o acesso a uma educação de boa qualidade em todos os níveis, ampliando o acesso à educação básica, com destaque para o cumprimento dos direitos sociais constitucionais.

A presidenta enfrentou dificuldades para dar seguimento aos seus projetos e para governar de fato, pois, quando assumiu a presidência, havia, em nível mundial, uma forte recessão econômica, conseqüentemente, surgiu uma crise política nacional, pois não conseguiu apoio do Congresso Nacional para as pautas que desejava (BASTOS, 2017), mas, buscando sempre promover mudanças nas políticas educacionais no nosso país.

No segundo mandato, Dilma foi acusada de crime de responsabilidade fiscal pelo congresso. Para outros, esse processo ficou marcado como um golpe de Estado. Com a crise política agravada pela crise econômica, devido à baixa popularidade, ainda se especula que políticos e empresários estariam envolvidos em transações ilegais, que teriam interesses em substituir o governo, que patrocinasse a anistia dos crimes supostamente cometidos. Com um pum discurso privilegiado, eles são detentores de meios de produção, articularam os seus interesses na forma do controle de poder, junto com os agentes políticos adversários com interesses diversos, e questionaram a legitimidade do mandato presidencial. Assim, em 31 de agosto de 2016, inabilitada para o exercício da presidência, por meio de um processo de *impeachment*.

A agenda do governo também está associada à inclusão social, amplia o debate sobre as políticas educacionais, articula a continuação do Programa Brasil Alfabetizado, sob a responsabilidade da SECADI/MEC, e continua sendo os baixos índices de alfabetização da população com 15 anos ou mais (PNAD, 2014), uma preocupação persistente, pois as desigualdades sociais, regionais estão muito presentes, o que parece desconsiderar todas as reformas de políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, ações que não foram suficientes para mudar tal realidade, quando em vários contextos vem se disputando a significação das propostas políticas para alfabetização da EJA. Logo, inserir apenas um texto, no princípio da legalidade, apesar de sua relevância, não garante, na prática, a sua aplicação e o alcance da qualidade da educação de imediato, com questões como rupturas, permanências, concepções de alfabetização, influência da internacionalização, suas implicações e fragilidades nas políticas de alfabetização, o que exige reflexões mais amplas e emergentes.

Paiva (2009) avalia esse fenômeno como uma questão sociológica e histórica, em um passado de omissão e de negação de direitos, como um desafio para o Brasil projetar um esforço necessário, para cumprir as metas estabelecidas no PNE (2014-2024), não como atendimento provisório. No entanto, a alfabetização de sujeitos jovens, adultos e idosos não pode ser apenas

considerada como a aquisição do código alfabético e numérico. Devemos compreender que são pessoas experientes, com uma história de vida própria, com identidades e relação com a sociedade grafocêntrica. Portanto, ações compensatórias não atendem às necessidades formativas que cotidianamente vão se alterando, o que não favorece a uma formação crítica, reflexiva e conscientizadora (FREIRE, 1994).

Nesse contexto, merecem destaque as políticas educacionais implementadas pelo governo Dilma, em meio a uma crise de desemprego, condicionada pela crise capitalista: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado em 2011, pela Lei n.º 12.513, de 26 de outubro/2011, em parceria com os entes federativos e as instituições de Educação Profissional do Brasil, que oferece cursos de formação inicial e continuada, com execução em todas as unidades federativas, por meio de instituições públicas e privadas (Sistema S: SENAI, SENAC, SENAR E SENAT). Alguns Institutos Federais foram criados em regiões menos favorecidas, que ampliou da oferta de matrículas nas modalidades EJA e na Educação Profissional.

Apesar de não ser definido como um programa específico de alfabetização, esse programa é ofertado com o objetivo de expandir os cursos técnicos, conforme o Artigo 2º, da Lei n.º 12.816/2013, para atender, prioritariamente, aos estudantes da escola pública do ensino médio, com a educação de jovens e adultos, para trabalhadores em vulnerabilidade social, como inclusão ao mercado de trabalho e elevar o nível de escolaridade dessa população por meio de programas, que se justificam como estratégias de governo, oportunidades para desenvolver “competências”, com a intenção de aumentar a capacidade produtiva dos que estão à margem da sociedade, de acordo com as políticas estabelecidas pelas instituições internacionais.

Como uma gestão empresarial na educação, coube ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) possibilitar uma fonte de financiamento por meio de uma bolsa-formação, estabelecendo diretrizes para o apoio financeiro das escolas técnicas de nível médio e cursos superiores, fora do interesse dos estudantes, o que poderia ter ocasionado o desinteresse dos educandos da EJA (DI PIERRO, 2015).

Com a confirmação do impedimento de Dilma, assumiu a presidência interinamente o vice-presidente Michel Temer, que exerceu o mandato provisório no período de maio a agosto de 2016, e, definitivamente, de 31 de agosto de 2016 até 31 de dezembro de 2018, e logo instituiu a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, congelando investimentos para as áreas de educação, de saúde e dos serviços sociais, o que afetou cada vez mais os que estão vulneráveis. Em sua gestão, suspendeu, de imediato, o Programa Brasil Alfabetizado,

criado em 2003, com baixos níveis de alfabetização e uma taxa representativa de 7,2% (11,8 milhões de brasileiros) com 15 anos ou mais (PNAD/IBGE, 2016).

Nesse governo, no período de 2015 a 2018, discutiu-se acerca do texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>13</sup>, cuja primeira versão foi aprovada em 2017, a segunda, em 2018, e a terceira, em 2019. No entanto, diversas especificidades da EJA não são contempladas nesse documento, que traz a proposta de um currículo unificado para a educação básica.

Trata-se de um documento que define os conhecimentos essenciais para a educação básica em todo o território nacional, caracterizando-se como currículo normativo, mas que apresenta um discurso de uma política democrática, produzido com/para todos. Em seus estudos, Silva (2012, p. 23) destaca que “currículo é concebido enquanto processo e que se produz cotidianamente nas relações e teias de saberes estabelecidas entre os sujeitos no plano educativo/escolar”, considerando as intenções, as vivências e as diferentes situações presentes no cotidiano escolar.

Ball e Mainardes (2011) afirmam que o processo político é complexo e assume sentidos diversos nos múltiplos espaços de seu raio de abrangência, com as dimensões socioeconômicas e políticas, que pressupõem a homogeneização e a uniformização de currículos.

Nas últimas décadas, as políticas públicas de educação, motivadas por fatores externos, vêm se preocupando em promover aprendizagem a fim de inserir o indivíduo como produtor e consumidor, na dinâmica do mercado, compreendem os aspectos socioeconômicos e políticos, que regridem em seus avanços, com embates e muitas lutas a serem travadas.

O mito do direito de todos à educação, quando o número de brasileiros que chegam às escolas primárias do país e o do que nelas conseguem permanecer é chocantemente irrisório [...] O mito de sua caridade, de sua generosidade, quando o que fazem, enquanto classe, é assistencialismo, que se desdobra no mito da falsa ajuda que, no plano das nações, [...] estes mitos e mais outros que o leitor poderá acrescentar, cuja introjeção pelas massas populares oprimidas é básica para a sua conquista, são levados a elas pela propaganda bem organizada, pelos slogans, cujos veículos são sempre os chamados meios de comunicação com as massas (FREIRE, 2020, p. 188-189).

O projeto capitalista caminha junto com os projetos da educação, que se tornam um campo de disputa pela liberdade, em vez da opressão, pela efetividade dos direitos, pela busca do conhecimento diverso e da transformação social (FREIRE, 2020). Isso sugere o desafio de repensar as perspectivas e os sentidos curriculares regulamentados e praticados no cotidiano da EJA, relacionando-os com os aspectos sócio-político-culturais e econômicos, para que, sem

---

<sup>13</sup> Para debate sobre a BNCC, o dossiê foi publicado e reúne artigos de vários pesquisadores. Dossiê: A BNCC e a formação de professores: concepções, tensões, atores e estratégias. **Revista Retratos da Escola**, v. 13, n. 25, 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/35>. Acesso em: 4 out. 2021.

desperdícios de saberes experienciais, atendam às situações complexas, que se fazem presentes cotidianamente.

Deve se constituir uma aventura de conhecer e, como toda aventura envolve muitas táticas operacionais por parte dos praticantes através dos seus saberes, fazeres e poderes, é preciso captar nesta prática o que nela é original, criativo, reinventivo, ultrapassando as barreiras do que é prescritivo/normativo e regulador que se adota na escola de forma vertical (SILVA, 2012, p. 83).

Um novo ciclo se anunciou com o pleito eleitoral, quando Jair Messias Bolsonaro assumiu a Presidência da República em primeiro de janeiro de 2019. Seu mandato foi encerrado em 31 de dezembro de 2022, quando houve um redesenho das políticas públicas educacionais e a redução de recursos para a educação, sucateando universidades, assim como a ciência, que sofreu corte de recursos, apesar da crise sanitária, que vai de encontro à Lei n.º 177/2021, que moderniza e garante o uso de recursos para a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com ações que, lamentavelmente, seguem em curso.

O Decreto n.º 9.765/2019, de 11 de abril de 2019, institui a Política Nacional de Alfabetização (PNA). Entre as diretrizes, prioriza a falácia de eliminar o analfabetismo absoluto e o funcional, aposta no método fonético como o único, desconsiderando o processo de aprendizagem e nega a dialogicidade e a capacidade crítica do ser humano, pois não basta ler mecanicamente, mas tomar consciência da realidade social (respeito, solidariedade, senso de justiça) e política, com autonomia, compreendendo como as ações públicas afetam todos/as na sociedade (FREIRE, 2021). Nesse contexto, ficaram instituídos princípios, como:

- I - alfabetização - ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético, a fim de que o alfabetizando se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão;
- II - analfabetismo absoluto - condição daquele que não sabe ler nem escrever;
- III - analfabetismo funcional - condição daquele que possui habilidades limitadas de leitura e de compreensão de texto;
- IV - consciência fonêmica - conhecimento consciente das menores unidades fonológicas da fala e a habilidade de manipulá-las intencionalmente;
- V - instrução fônica sistemática - ensino explícito e organizado das relações entre os grafemas da linguagem escrita e os fonemas da linguagem falada;
- VI - fluência em leitura oral - capacidade de ler com precisão, velocidade e prosódia;
- VII - literacia - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva;
- VIII - literacia familiar - conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores;
- IX - literacia emergente - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita, desenvolvidos antes da alfabetização;
- X - numeracia - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a matemática; e

XI - educação não formal - designação dos processos de ensino e aprendizagem que ocorrem fora dos sistemas regulares de ensino.

Esse governo instituiu, no início de janeiro de 2019, o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM), via Decreto n.º 10.004, de 5/9/2019. Segundo o documento, é oferecida a ideia de combater a violência dentro das escolas, sob o comando de uma estrutura de poder, uma solução equivocada, que coloca em risco a liberdade. A CF/98, no seu Artigo VI, firma os direitos e os deveres do cidadão e garante a gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988). Para Bobbio (1986), a democracia moderna considera a sociedade pluralista, reconhece e atende aos anseios de uma nação, tendo como princípio a liberdade e a ampla publicidade dos atos do governo.

Em 2019, a SECADI, órgão que atuava como agente, que contribuía para o desenvolvimento de ações de alfabetização e de continuidade da escolarização na EJA, que foi extinta por meio do Decreto n.º 9.465, de 2 de janeiro de 2019<sup>14</sup>, “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo, Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)”. Também alterou a estrutura do MEC e criou subsecretarias, de acordo com o Artigo 11 e seus incisos:

XVI - promover, fomentar, acompanhar e avaliar, por meio de parcerias, a adoção por adesão do modelo de escolas cívico-militares nos sistemas de ensino municipais, estaduais e distrital tendo como base a gestão administrativa, educacional e didático-pedagógica adotada por colégios militares do Exército, Polícias e Bombeiros Militares;

XXI - propor e coordenar políticas para a alfabetização e a educação de jovens e adultos ao longo da vida, em articulação com os sistemas de ensino, visando à formação e ao desenvolvimento integral do ser humano no exercício da cidadania (BRASIL, 2019).

Esse decreto configura uma situação embaraçosa, indica medidas governamentais autoritárias, como uma prática política antipopular do governo, com o propósito de destruir forças coletivas construídas ao longo do tempo, que atuam nas correções de desigualdades. Além disso, desconsidera o processo de luta, de discussões e de análise das políticas voltadas para a alfabetização e para a educação de jovens, adultos e idosos.

---

<sup>14</sup> Na epígrafe, onde se lê: Decreto n.º 9.465, de 2 de janeiro de 2019, leia-se: Decreto n.º 9.665, de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/30768799/publicacao/30772501>. Acesso em: 4 out. 2021.

A esse respeito, Ball (1992 *apud* Mainardes, 2006), afirma que se trata de um jogo de forças, uma contradição, com pretensões de um grupo produtor de um discurso dominante, que monopoliza os espaços públicos, em um ato de reafirmação de uma política neoliberal, que influencia as decisões de políticas públicas, que vão de encontro ao reconhecimento da diversidade, do fortalecimento da equidade e de uma educação inclusiva. Tomando de empréstimo as palavras de Santos (2002), em pleno século XXI, revivemos a patologia da representação, cada vez menos representada a população, o que gera desconfiças e incertezas.

Sem negociações, é desperdiçada a chance de praticar espaços de formulação de políticas, da participação ativa da sociedade civil organizada ligados à EJA, das universidades e de outros segmentos que lutam para assegurar as discussões em prol de uma construção coletiva da política de educação destinada aos sujeitos de direitos, uma vez que esses sujeitos políticos questionavam sobre a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas.

Evidenciamos que somente esse poder político tem a exclusividade para usar a força e não privilegia o debate. Na ótica de Bobbio (1986), são violados os direitos fundamentais da democracia, como os sociais e os de liberdade, e a população deixa de ser livre e de expressar sua opinião. O que distingue a democracia de qualquer outra forma de governo é a participação na tomada de decisão política. Esse é um requisito fundamental, pois somente a participação nas eleições não será suficiente para manter o bem-estar do cidadão.

Em 25 de maio de 2021, o MEC homologou a Resolução n.º 1/2021, sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, alinhando a Política Nacional de Alfabetização à Base Nacional Comum Curricular, como princípio norteador para a aprendizagem ao longo da vida, caracterizando as formas de oferta na EJA, como EJA presencial, EJA/EaD, interventiva e integrada à Educação Profissional.

De acordo com essas diretrizes, as organizações pedagógicas se darão de forma tradicional, combinada e alternativa. Além disso, elenca as especificidades de atendimento e de formação das turmas em EJA, no sistema prisional, em várias etapas: a EJA direcionada, e atendimento educacional especializado, organizados em períodos semestrais, módulos, em segmentos e etapas, com inserção de componentes curriculares itinerantes formativos, com a articulação da educação profissional do 1º ao 3º segmento.

Além disso, reafirma a carga horária mínima estabelecida para os três segmentos e disponibiliza infraestrutura tecnológica e ambiente virtual de aprendizagem, em regime de colaboração com os entes federativos. Sobre o processo de avaliação e de certificação, deve-se integrar a organização do trabalho pedagógico e propor a avaliação contínua, processual e abrangente, para garantir o controle social e o desempenho, com foco na aprovação.

O discurso oficial desse documento está centrado no ensino, em uma aprendizagem mecânica, com ideologia instrumental, com um processo avaliativo classificatório, com proposta homogênea e paralela ao sistema regular, o que desconsidera a historicidade dos sujeitos da EJA, por se entender que a alfabetização é um processo linear, que se limita à decodificação da escrita (sons e letras) e à restrição a conteúdos mínimos (ler, escrever e contar), como parte da prática da escolarização, além de ignorar as práticas sociais dentro e fora da escola e a formação de leitores e de escritores para a vida, para pensar, ver, compreender e transformar a própria história (PAIVA, 2018).

Ademais, defende a garantia do acesso à escolarização aos não alfabetizados, reconhece a EJA como modalidade de educação básica, com ênfase no direito de aprender ao longo da vida, ultrapassando os espaços formais, uma formação voltada para o mercado de trabalho, centrada em competências que atendem às exigências capitalistas, vistas como caminhos para minimizar as desigualdades e facilitar o acesso ao emprego.

Também inclui o processo avaliativo classificatório, como uma proposta homogênea e paralela ao sistema regular; tratada de forma compensatória e alinhada a programas, uma base curricular, como prática de dominação, cujas propostas não deram respostas positivas a um velho e complexo problema, o analfabetismo no Brasil. Sobre isso, Freire (2020) nos consente entender que a ação educativa é política e, em sua prática, articula e valoriza a voz e as percepções de mundo dos sujeitos, como ponto de partida para o desenvolvimento das políticas públicas, caso contrário distanciam-se das necessidades cotidianas concretas dos sujeitos.

Para Freire (2021, p. 54), “Não basta dizer que a educação é um ato político”, também é ato de construção e de criação, pois os sujeitos vivem em processo contínuo de educação. Assim, somente a garantia da universalização do ensino não tem priorizado a formação integral do ser humano, o que implica a prática de currículos que possibilitem o desenvolvimento da autonomia e do senso crítico capaz de analisar o mundo e de lutar por uma sociedade mais equitativa, que respeite a identidade sociocultural, como um horizonte desejado na sociedade em desigualdade social, sob a organização de uma política de princípios econômicos do capitalismo.

Nesses tempos sombrios, vivenciamos um projeto de governo desamoroso, com a tendência política de mascarar a realidade, um cenário político desfavorável à educação, e a sociedade plural, que não inclui a expansão das instituições, com valorização profissional e respeito à diversidade sociocultural e financiamentos reduzidos para a educação.

Por isso, a EJA continua sendo uma modalidade de resistências, atrelada aos baixos índices de alfabetização e que, ao longo da história, tem se apresentado como uma educação

compensatória. Sua legalidade se constitui de normatizações brasileiras e com as recomendações internacionais, como as do Banco Mundial e as da UNESCO.

Considerando o exposto, entendemos que é preciso ampliar e efetivar as políticas públicas educacionais, que garantam essa modalidade e atendam às suas reais necessidades capazes de gerar respostas mais equalizadoras e plurais, que priorizem a educação para todos, o que representa “uma demonstração dos limites de uma gestão democrática e participativa”, que precisa avançar nas diferenças (SOUZA; SALES, 2011, p. 101).

Santos (2011) nos adverte que a regulação nacional e da vida das pessoas é marcada pelo princípio de mercado, pela maximização do lucro, da livre concorrência e do oportunismo que atinge o Estado e a comunidade. Além disso, concebe uma crise da regulação social, que impacta o atendimento das necessidades sociais e gera a dependência dos países periféricos às exigências internacionais, afastando a possibilidade de uma realidade local emancipatória. Santos (2011) propõe práticas alternativas que possam conceber outras ações, caminhos e rupturas, como formas de pensar em um novo horizonte histórico.

Nesse contexto, as reformas educacionais do primeiro ciclo (1990-2000), as mudanças políticas e legislativas trazem esperança e apontam transformações em direção à democratização das oportunidades educacionais, da alfabetização os que não tiveram acesso aos estudos nem permaneceram nele. Isso passa a ser destaque nas conferências internacionais, mas a concentração de esforços por parte dos governos para erradicar os baixos níveis de alfabetização não tem se apresentado a contento, confirmando ausências, descumprimento de acordos.

As campanhas emergenciais de alfabetização para jovens, adultos e idosos não têm sido consolidadas como estratégia para efetivar a democratização de oportunidades e de qualidade educacional, mas como incentivo a programas compensatórios, que dão ênfase à formação de mão de obra, para ampliar o crescimento econômico do país, por meio de uma alfabetização compreendida como domínio mecânico das técnicas de leitura e de escrita, sob o discurso de democratizar o acesso fundamental ao desenvolvimento do mercado produtivo, em função das políticas neoliberais, que não priorizaram a modalidade EJA com reflexos no financiamento oriundos do FUNDEF.

No segundo ciclo (2000-2010), com articulações de políticas mais expressivas, em compromisso com a agenda do executivo, paulatinamente, com os ajustes econômicos, o novo governo mostrou-se preocupado com a inclusão social, em reduzir as desigualdades sociais. Assim, houve sinais de mudanças com a criação do FUNDEB (2007-2020), que ampliou o

compromisso do Estado brasileiro de criar e ampliar da SECADI (2004/2011), revelando o compromisso de reconhecer as invisibilidades e de atender à diversidade.

Esse ciclo aponta horizontes para uma nova realidade e define diretrizes para uma educação reparadora na EJA, considerando as necessidades reais que a pautam, com a finalidade de superar as dificuldades com que se depara a alfabetização (absoluto e funcional), que resiste de forma diferenciada entre as diferentes pessoas e faixas etárias, o que revela um grave problema que deve ser superado, para o qual emergem políticas de ações integradoras, para erradicar a violência de direitos e atenuar os males que o capitalismo proporciona.

No terceiro ciclo (2010-2020), passos adicionais foram dados em relação ao Programa Brasil Alfabetizado, com um longo processo de construção e de ampliação, para garantir a continuidade dos estudos dos alfabetizandos, por meio de alinhamentos estratégicos de ajustes de recursos federais, para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024), ampliando a função do Estado de melhorar a qualidade da educação básica.

No entanto, o projeto da agenda de um novo executivo, com a defesa da redução da responsabilidade do Estado, demarca a ausência de diálogos e desconsidera o caminho percorrido, advindo de movimentos sociais para a conquista dos direitos, em especial, para garantir a alfabetização e elevar o nível de escolaridade das pessoas jovens, adultas e idosas, contexto em que ocorre a extinção da SECADI (2004-2019), e os cortes no orçamento da educação se ampliam, configurando um retrocesso do estado democrático.

Dessa forma, as discontinuidades em cada ciclo das políticas educacionais, provocadas pela mudança de governos, pelas alterações de partidos no poder e pelos grupos de interesses, configuram-se como um importante instrumento contra o processo da continuidade das políticas, gerando dificuldades nas alianças ou em outros mecanismos determinantes, para que a política pública se mantenha.

Assim, as políticas de governo que procuram imprimir a sua marca, com ações fragmentadas, nem sempre estão de acordo com os interesses da sociedade, mas com propostas assistencialistas e não de assistência social, enfrentam a desigualdade e atendem a quem necessita, garantindo a proteção social, a participação e a autonomia das pessoas, para evitar o que historicamente temos no Brasil, a exclusão social e os baixos níveis de alfabetização, como o fantasma do retrocesso que permanece vivo nos dias atuais.

A articulação dos movimentos sociais por meio de lutas tem tencionado o poder público na ausência de políticas públicas que vinculem os recursos destinados à valorização, à alfabetização, ao reconhecimento da diversidade sociocultural e às especificidades nacionais e

locais, e os fóruns de acompanhamento das políticas têm sido um instrumento importante para estimular a participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento da política educacional de cada território, como um esforço ainda exige um longo caminho.

No entanto, tendo em vista a complexidade da produção de texto das políticas que exige o planejamento e o acompanhamento contínuo, além da participação popular, que não são a única variável para o processo decisório das políticas públicas para a alfabetização dessa modalidade, mas são forças impulsionadoras, como a influência de agências internacionais, partilhadas pelos governos brasileiros, como a regulação econômica define a negociação e a articulação das diretrizes das políticas, que passam a ser objeto de disputa pela hegemonia de projetos políticos e educacionais pelos sujeitos participantes.

Considerando a disputa de políticas públicas em detrimento de outras, com omissões e lacunas no tratamento da alfabetização das pessoas não contempladas com uma educação de qualidade, é fundamental a participação dos diversos segmentos nos fóruns, como redes de apoio, para que exerçam a sua autonomia como espaço de diálogo, para resolver o velho problema histórico acumulado, pois a ampliação da alfabetização será satisfatoriamente ocorrida com políticas públicas em médio e longo prazos.

Também é fundamental que o Estado se interesse em promover políticas, para contemplar as condições, para que as pessoas exerçam plenamente o direito de se alfabetizar por toda a vida e desenvolvam suas potencialidades e sua consciência social, com acesso aos diferentes níveis de educação e de superação das desigualdades sociais, para o fortalecimento da democracia tão desejada por todos/as, alicerçada nas políticas de Estado, e não, de governos.

### **3.2 Discussões teóricas e a atualidade do/no campo das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos**

Nesta seção, refletimos sobre as questões conceituais que surgiram com as políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, a partir da década de 1990, que não estão isentas de distintos interesses, como um movimento que se deu em caminhos diferentes, que, ao longo do tempo, vem sofrendo alterações de significados, se adequando aos contextos histórico, social, político e econômico.

Na década de 1990, houve um movimento de reformas nos sistemas públicos de ensino do Estado brasileiro, bem como na América Latina, que também estão subordinadas aos ditames das diretrizes econômicas globais. Os governos traçaram diretrizes para a ampliação da EJA, quando os órgãos internacionais, passando pelas conferências internacionais de educação,

buscaram exercer influência, ao oferecer orientações por meio de programas destinados à alfabetização de jovens, adultos e idosos, desde a V Conferência, em Hamburgo, no ano de 1997.

Frente ao mundo inter-relacionado, desigual e inseguro do presente, o novo paradigma da educação de jovens e adultos sugere que a aprendizagem ao longo da vida não só é um fator de desenvolvimento pessoal e um direito de cidadania (e, portanto, uma responsabilidade coletiva), mas também uma condição de participação dos indivíduos na construção de sociedades mais tolerantes, solidárias, justas, democráticas, pacíficas, prósperas e sustentáveis (DI PIERRO, 2005, p. 119).

Com base nesses princípios, a atuação das políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos passaram por diversas reformulações a cada novo ciclo, como processo de intervenção do Estado brasileiro, para enfrentar as situações de injustiças sociais nas mais variadas dimensões. No entanto, as políticas foram articuladas com a racionalidade econômica dominante diante dos desafios da globalização, e ajustadas à política internacional, que consagra a educação à ascensão individual, como uma relação dialética entre o global e o local, com uma visão produtivista que exige outras tecnologias modernas de leitura e de escrita para a comunicação e/ou a interação social.

Nesse sentido, a relevância da discussão sobre a natureza dos conceitos de alfabetização de jovens, adultos e idosos, ao longo da história, sofreu diversas influências e interferências. Apesar das mobilizações sociais em busca da equidade social, observa-se que as intervenções das ações políticas são pontuais e descontínuas e não garantiram que esses sujeitos dominassem a leitura e a escrita, pois sem a reflexão do próprio processo e sem a consciência da realidade que estão vivenciando, eles não se percebem sujeitos como autores das próprias realidades (FREIRE, 2020), nem enxergam a possibilidade de escrever a história, o que não lhes favorece a inclusão econômica, social e política desses sujeitos.

Ainda no século XX, o processo de alfabetização vem sendo alvo de novas análises, há uma busca do direito à escolarização e à democratização do acesso e da permanência no espaço escolar. Assim, a procura por solução, com programas e métodos que foram criados em cada ciclo, como uma nova abordagem, uma vez que não conseguiram levar todos os alfabetizandos até a chegada esperada, pois alguns ficaram pelo caminho, outros recomeçaram, e muitos desmotivados desistiram, muitas vezes, em decorrência de concepções cristalizadas dos diferentes contextos sociais.

Antes da década de 1980, outros sentidos foram atribuídos à alfabetização, baseados em estratégias e em métodos para o desenvolvimento inicial da leitura e da escrita, considerando a

aprendizagem da linguagem escrita apenas como um código de transcrição. Nessa direção, houve a alternância de métodos da alfabetização escolar, da síntese à análise, da letra ao estudo do texto.

No método sintético, por exemplo, considera-se que a alfabetização deveria partir das unidades menores da língua (fonemas, sílabas, palavras, frase e texto) ou pelo princípio da análise, na qual a alfabetização deveria partir das unidades maiores para as menores (palavra, frase e texto). Depois das críticas sobre o tratamento homogeneizado dado à forma de aquisição da leitura e da escrita, por não considerar o processo de construção do conhecimento e a busca por superar o fracasso escolar, considera-se que o contato com a linguagem verbal antecede a alfabetização escolar, pois vivemos em uma sociedade grafocêntrica (MORTATTI, 2010).

Nesse mesmo ciclo temporal, oficializaram-se novas dimensões políticas e um novo modelo teórico com base no construtivismo, uma concepção hegemônica que influenciou o pensamento pedagógico nacional. Parte do princípio de que a produção do conhecimento passa por estágios e, por isso, deve ser estimulada, defende a apropriação da diversidade de textos para auxiliar o alfabetismo a evoluir. Em decorrência da complexidade do processo escolar de alfabetização, iniciou-se um complexo movimento histórico, uma disputa pela hegemonia de bases teóricas ou métodos de alfabetização, ao surgirem outros modelos teóricos como o Construtivismo, o Sociointeracionismo e os estudos do letramento.

A primeira proposta compreende a aquisição da linguagem, baseada nos estudos de Emília Ferreiro, com a contribuição de outras áreas. A alfabetização é vista como um processo de construção contínua, em que se toma consciência dos “erros cometidos”, sob a ótica da interação sujeito/objeto, sem desconsiderar a cultura social dos sujeitos. A segunda corrente teórica defende a dinâmica da aprendizagem, respeitando as vivências sócio-históricas do educando, quando ele interage com o outro. E os estudos do letramento compreendem a aquisição das práticas plurais, que estão relacionadas com a leitura e a escrita, determinadas pelos aspectos socioculturais e históricos, em diferentes contextos.

O desdobramento do estudo das teorias<sup>15</sup> sobre as perspectivas de Freire, Ferreiro e Vygotsky também traz reflexões e contribuições também para as práticas destinadas à alfabetização de pessoas jovens, adultas e idosas ao longo dos ciclos históricos. E mesmo de forma distinta, em *espaçostempos* diferentes, movimentam discussões sobre o processo de aquisição do conhecimento que não ocorre de forma linear, bem como a função primordial da

---

<sup>15</sup> Sobre as contribuições teóricas como pistas de reflexões para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, consulte MOURA, Tania Maria de Melo. **A prática pedagógica dos alfabetizadores de jovens e adultos**: contribuições de Freire, Ferreiro e Vygotsky. Maceió: EDUFAL, 1999.

escola como espaço cultural e dialógico que possa contribuir possibilitando a prática da leitura e da escrita, com a socialização do saber universal para o desenvolvimento intelectual e cultural desses sujeitos, recorrendo a alternativas comprometidas com a formação integral dos cidadãos. Nesse contexto, a conscientização é intrínseca ao processo de criação, transformação e intervenção da realidade, em que se considera o alfabetizando como ser histórico, agente do conhecimento, dotado de experiências e potencialidades, portador e produtor de cultura, desprendendo-se a escola das práticas bancárias e alienantes que promovem processos excludentes na sociedade para atender a uma sociedade democrática e inclusiva tão desejada, o que implica o confronto de desafios (MOURA, 1999).

Na implementação dessas políticas públicas, há dissensos e discordâncias sobre os saberes produzidos pelas pesquisas acerca do sentido moderno da escola e da educação, sobre a alfabetização e as situações-limites decorrentes da não alfabetização. Alternativas estão presentes nas práticas cotidianas dos espaços escolares em busca do entendimento e do equilíbrio em virtude das lacunas deixadas ao longo da história, um processo complexo e multifacetado que também exige a formação e a valorização do trabalho docente, bem como uma política de Estado que considere as diversidades da/na EJA (MORTATTI, 2010).

No ciclo desse embate, sobre alfabetização ao longo da vida, surgiu uma proposta pedagógica permeada pela abordagem de textos para a leitura, dentro e fora da escola. Magda Soares (2009), em seus estudos sobre alfabetização e letramento, afirma que, ao final da década de 1980, no Brasil, o significado de letramento e alfabetização vem sendo objeto de pesquisas.

Isso tem provocado reflexões sobre o processo de ensino e aprendizagem, que busca identificar as funções sociais da leitura e da escrita no âmbito da escola e da vida, em consequência de fatores políticos, socioculturais e dos baixos índices de alfabetização, ou da perspectiva daqueles que não se apropriam das práticas sociais, conforme resultados de avaliações das agências nacionais e internacionais.

A autora destaca que há uma grande mudança permeada pelas questões sociopolíticas, outras percepções e concepções de alfabetização. Também acredita ser fundamental o bom uso da leitura e da escrita, pois se trata de se apropriar dessas práticas, mudanças no processo de alfabetização, em decorrência de mudanças sociais.

Para atender às novas necessidades, em conformidade com a pesquisadora, o conceito de letramento vem se intensificado nas discussões desde a metade dos anos 1990, também tem ajudado a compreender o processo de ensino e aprendizagem da linguagem no espaço escolar. Logo, letrado é aquele que lê e escreve com competência e, “muda seu lugar social, seu modo

de viver na sociedade, sua inserção na cultura, sua relação com os outros, com o contexto, com os bens culturais torna-se diferente” (SOARES, 2009, p. 37).

Há que ressaltar que adquirir as habilidades para fazer o uso da leitura e da escrita em diferentes contextos é característica do processo de letramento. Nesse sentido, partindo das políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos, as escolas devem ser promotoras do desenvolvimento dessas habilidades, vinculando-as aos contextos de circulação dentro e fora do espaço escolar, isto é, para além de um letramento escolarizado, pois há outros espaços e agências de letramento e de aprendizado, que envolvem a leitura e a escrita, como práticas diversas, outros letramentos (TFOUNI, 2006).

Em contrapartida, Freire (2021, p. 45) considera a alfabetização como “parte do processo pelo qual alguém se torna autocrítico, a respeito da natureza historicamente construída de própria experiência”. Logo, a educação contribui para a formação humana com pensamento crítico, como agente transformador, sem que seja guiado por um processo mecânico, instrumental. Isso posto, alfabetizar-se é muito mais que dominar o código escrito, é apropriar-se da função social no cotidiano e estar em constante, aprendizagem, portanto, ser capaz de transformar a realidade.

Nesse contexto, compreendemos a política educacional como dinâmica e histórica, que compreende campos de relação de poder da/na linguagem, que identifica “processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (MAINARDES, 2006, p. 50), fazendo prevalecerem suas concepções quanto às finalidades da educação. Assim, as diversificadas linguagens ou os diferentes discursos socialmente valorizados são os que contemplam as estruturas de poder, o que classifica esses discursos como dominantes.

Desse modo, há as reflexões para se buscar compreender as concepções de alfabetização e letramento na EJA, tema de interesse e de disputa nas discussões para a elaboração dos documentos que amparam essa modalidade. Acerca disso, o Parecer CNE n.º 11/2000, determina as diretrizes nacionais para a EJA:

o não estar em pé de igualdade no interior de uma sociedade predominantemente grafocêntrica, onde o código escrito ocupa posição privilegiada revela-se como problemática a ser enfrentada. Sendo leitura e escrita bens relevantes, de valor prático e simbólico, o não acesso a graus elevados de letramento é particularmente danoso para a conquista de uma cidadania plena (PARECER CNE, n.º 11/2000, p. 6).

Eis o grande desafio é proporcionar às pessoas o desenvolvimento de habilidades essenciais e um aprendizado significativo, com a evolução das tecnologias da linguagem

(leitura/escrita), pois, ao ter esse acesso negado, o sujeito é privado das formas de se relacionar, ou das práticas sociais e da interação dos saberes.

Soares (2009) assegura que a escola popular desempenha sua função social, a de proporcionar conhecimento que transformam e emancipam. Essa é uma tarefa política que a escola poderá desenvolver a formação de sujeitos autônomos e críticos. Desse modo, a escola proporcionará oportunidades para o desenvolvimento social e humano, bem como a consciência do processo de luta e de transformação social, o que contribuirá para que os processos de letramentos evoluam

Tal pressuposto aponta que, ao estabelecer relações entre as experiências escolares e de vida, o indivíduo desenvolve a sua capacidade de interagir socialmente, pois não se lê somente o que está escrito, mas também a outros fazeres humanos, caracterizando culturas e saberes diferenciados, uma vez que a leitura e a escrita são elementos essenciais na prática da cidadania.

o ato de ler, que não se esgota na decodificação pura da palavra escrita ou da linguagem escrita, mas que se antecipa e se alonga na inteligência do mundo. A leitura do mundo precede a leitura da palavra, daí que a posterior leitura desta não possa prescindir da continuidade da leitura daquele (FREIRE, 1994, p. 11).

Reiteramos que a leitura e a escrita são atividades que se relacionam em meio às experiências singulares, em que se objetiva a compreensão do que foi lido. É do fio condutor para percepção do contexto vivenciado. É um processo complexo e dinâmico, que contribui para transformar um mundo que se movimenta, proporciona a formação humana e a mudança social, bem como uma forma de desconstruir padrões de dominação, como uma dinâmica de luta e de conscientização dos participantes dessa caminhada.

Na compreensão de Paiva (2012), na atual sociedade, o mercado de trabalho impõe exigências e requer um conhecimento de redes, em que se formam na dinâmica do cotidiano. É essa construção do conhecimento, em uma teia de relações (entre o homem e o contexto), que favorece o acesso à informação significativa, para compreender formas de apreender a realidade no sentido de torná-la próxima do currículo que vivencia a EJA, “respeitando não apenas os saberes científicos, mas todos os que se produzem na prática social e cultural” (PAIVA, 2012, p. 84).

Tfouni (2006), ao se reportar sobre à alfabetização, caracteriza-a como processo incompleto e afirma que a aquisição da linguagem escrita passa por muitas variáveis, é um processo gradual, não linear, que envolve diversos níveis de complexidade, uma vez que “as práticas de leitura e escrita nunca ocorrem fora de contextos interacionais” (2006, p. 19-20).

Assim, o autor considera que os processos de alfabetização e letramento são interligados, que contribuem para a consciência do funcionamento da língua na prática social e possibilitam interagir no cotidiano e em diversos grupos com autonomia, embora conceitos distintos sejam apresentados como visões políticas.

Nas múltiplas formas de interação nos espaços diversos, jovens, adultos e idosos promovem a sua prática de inclusão em busca de um novo ciclo e de novos horizontes, a partir de uma formulação de políticas públicas capazes de compreender a vulnerabilidade causada pela ausência dessas políticas e demonstrar situações excludentes de pessoas que não tiveram a possibilidade de apreender a língua escrita.

Nesse aspecto, taxas de analfabetismo são utilizadas pelos organismos internacionais e nacionais como referências para analisar o desempenho da capacidade de ler e de escrever de brasileiros com idade de 15 anos ou mais. Seguindo as recomendações da UNESCO, surge a preocupação com o analfabetismo funcional/alfabetizado e com o uso dessas habilidades nos diferentes espaços sociais. Índices do analfabetismo funcional são divulgados desde a década de 1990, tendo como critério pessoas com mais de 20 anos, sem os quatro anos de estudo formalizados e que apresentam dificuldades de compreensão textual (INAF, 2003).

Por esse viés, Ribeiro (1999) apresenta as explicações sobre esse fato em pesquisa amostral sobre os níveis de alfabetismo. Ele verificou que o alfabetismo entre jovens, adultos e idosos é peculiar da diversificação de culturas, que estão interligadas e, com a extensão da escolarização, podem ser fortalecidas e ampliadas, basta que essas pessoas tenham oportunidades.

A concepção de diferentes níveis de alfabetização tem motivado também a criação do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF). Os níveis de alfabetização, conforme o INAF (2018), condizem com as diferentes fases de aprendizagem no processo de leitura e de escrita, trabalha com cinco níveis de alfabetização, de 15 a 64 anos. Nos dois primeiros níveis, analfabeto e rudimentar, são considerados analfabetos funcionais. Nos níveis seguintes: elementar, intermediário e proficiente, são considerados funcionalmente alfabetizados.

Dados do INAF (2018) revelam que a taxa de escolarização da população vem aumentando, enquanto há um baixo nível de analfabetismo funcional, 10% da população pesquisada deixaram de ser analfabetos funcionais e estão no nível elementar de alfabetismo funcional. Sobre isso, Ribeiro (1999) ratifica que tais habilidades são necessárias para que os sujeitos possam se inserir nos diferentes contextos da sociedade moderna, econômica e política.

Como utopias e imperativos da modernidade, a educação ganhou alguns destaques sob a influência de organismos internacionais. Com sua estrutura executiva, política, econômica e

socioideológica, instauraram-se novas formas de pensar e de agir sobre a alfabetização. Observam-se, assim, os interesses de mudanças e de aberturas para as discussões sobre a complexidade do processo de alfabetizar, a partir da proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que compreende um conjunto de programas de educação básica, com a consolidação do Programa Brasil Alfabetizado, voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos a partir de 2003.

Acreditamos, portanto, que a concretização de uma educação de boa qualidade de acesso e de permanência demanda investimento. Assim, a inclusão da EJA no FUNDEB, como instrumento de financiamento da educação básica, foi um passo significativo para as políticas de combate ao ciclo dos baixos níveis de alfabetização e da valorização profissional. De acordo com a Resolução n.º 44 considera:

a necessidade de garantir a oferta de atendimento educacional para jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos não alfabetizados, de acordo com as condições de efetiva participação dessas pessoas em turmas de alfabetização; [...] a necessidade de promover a continuidade de estudos das pessoas com 15 anos ou mais egressas do Programa Brasil Alfabetizado; [...] a transversalidade e a intersetorialidade no atendimento educacional para jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos não alfabetizados implicam numa maior articulação das políticas sociais dos Governos Federal, Estadual e Municipal; [...] a diversidade regional, cultural, étnico-racial, de gênero, geracional, física, sensorial e intelectual, que implicam condições específicas para o atendimento às pessoas não alfabetizadas (RESOLUÇÃO n.º 44, de 5 setembro de 2012).

Para dar conta das necessidades educacionais, o programa propôs uma compreensão interdisciplinar do conhecimento e promoveu ações de naturezas distintas no Estado brasileiro, em busca do atendimento à diversidade. Em razão disso, percebe-se a relação entre educação e trabalho, através da escolarização, da formação profissionalizante e do empreendedorismo, priorizando o atendimento de jovens com mais de 15 anos que não concluíram o ensino fundamental, considerando os indicadores de analfabetismo funcional publicados pelo IBGE em anos anteriores.

A formação dos cidadãos tornou-se preocupação central nos discursos como desafio e como tarefa fundamental da escola. Assim, é importante considerar a responsabilidade dos governos pelos níveis de exclusão social, para as reais construções políticas significativas e para a coletividade, como lembra Arendt (2002), ao afirmar que essa formação é prerrogativa para o homem livre, embora haja o contraponto, a lógica econômica da sociedade capitalista, em que os interesses individuais prevalecem.

Para atender à demanda, sob a responsabilidade das Secretarias de Educação, está a formação de bolsistas alfabetizadores, por meio de cursos de capacitação, com o intuito de

habilitá-los a alfabetizar pessoas fora da faixa escolar. Uma ideia simplista de alfabetizar e de reduzir os baixos índices de alfabetização, ao desconsiderar a necessidade de formação especializada para trabalhar com a realidade da EJA, uma vez que esses cursos consistem em um treinamento de forma aligeirada, conseqüentemente, a valorização do trabalho do alfabetizador é mínima.

Essa marca é de uma época em que as aulas eram realizadas em espaços improvisados, em curto espaço de tempo, de seis a oito meses, uma iniciação à leitura e à escrita, com propostas esvaziadas de sentido e de problematização, que não têm trazido resultados significativos, pois a análise dos dados da PNAD (2019) indica que 6,6 % da população com mais de 15 anos tem um baixo nível de alfabetização, o que corresponde a 11 milhões de pessoas, um público peculiar, culturalmente heterogêneo, que necessita de oportunidades para o acesso e permanência no espaço escolar.

A educação brasileira revela, em suas legislações, determinadas conquistas do direito ao acesso e à permanência na escola pública para a formação escolar. A EJA está respaldada na política nacional, embora apresente desafios e inquietações em decorrência de uma realidade histórica ainda excludente; por isso, consideramos a alfabetização de jovens, adultos e idosos de natureza política e inclusiva. No entanto, embora tenhamos experienciado alguns avanços na diversidade nos programas de alfabetização, observamos, como forma de inserção social, ainda há barreiras que definem, reduzem e negam historicamente os bens culturais (leitura/escrita) às classes populares e/ou aos jovens, aos adultos e aos idosos, mesmo que se entenda que a formação de leitores se dá de forma contínua, por toda a vida, e, por isso, deve ter acesso garantido a todos/as.

No capítulo posterior, buscamos compreender como as políticas nacionais e as internacionais se integram com as políticas locais, a partir dos contextos de textos políticos destacando as forças, intenções e implicações para alfabetização de pessoas, jovens, adultas e idosas no contexto local.

#### **4 CAPÍTULO III – AÇÕES POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS, ADULTOS E IDOSOS NO MUNICÍPIO DE ASSÚ/RN: AUSÊNCIAS E EMERGÊNCIAS**

“A gente tem coragem pra vencer / A gente não se cansa de lutar / A gente corre atrás e manda ver / Se tem objetivo, vai buscar / Não há nada pra nos abater / Deus está aqui pra nos guiar / Quem sabe faz a vida acontecer.” (NOGUEIRA, 2017).

Neste capítulo, apresentamos os caminhos percorridos pela modalidade da educação de jovens, adultos e idosos no contexto local, o município de Assú/RN, com vista ao combate dos baixos níveis de alfabetização.

Propusemo-nos a identificar e a compreender evidências e variáveis, especificamente sobre os interesses que mobilizam o compromisso, as forças, as ausências e as emergências do processo de produção das políticas públicas (SANTOS, 2008, 2011), que estão previstas no Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte e no Plano Municipal de Educação de Assú/RN, como os documentos representativos no campo da política local, que estão disponíveis no período da pesquisa. Assim, mesmo recorrendo à 11ª Diretoria Regional de Educação e Cultura (DIREC) e à Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), esbarramos na ausência de documentos, arquivos e referências textuais que pudessem auxiliar-nos a compreender como se efetivam as políticas de alfabetização em nível local.

No período em que esta pesquisa estava sendo realizada, essas duas instituições não dispunham de memórias/histórias de suas ações direcionadas para as políticas de alfabetização de jovens, adultos e idosos no contexto local, do recorte temporal de 1990 a 2020, considerando as contribuições do Ciclo de Políticas circunscrito no contexto de influência global e local e no contexto de texto, esses inseridos na política educacional anunciada para a EJA (BALL; BOWE; GOLD, 1992 *apud* MAINARDES, 2006).

É importante realçar que, dentre as limitações encontradas para a realização desta pesquisa, quando tivemos contatos com os órgãos de educação locais, constatamos a ausência de documentos locais (estadual e municipal), relativos às ações ao longo dos anos, no período de 1990 a 2020, que possivelmente foram produzidos visando aos diagnósticos, às propostas e às ações determinantes, que evidenciam o compromisso (ou não) dos poderes locais em ampliar de alfabetização de jovens, adultos e idosos, considerando as mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas.

E, assim, caminhamos por outras vias, a fim de encontrar documentos que definem as políticas em nível colaborativo no contexto da influência e do contexto de texto das políticas de educação, pautados pela agenda governamental, com alternativas, planos e ações possíveis para a inclusão de segmentos populacionais marginalizados, com a identificação dos problemas que impedem a ampliação da alfabetização de jovens, adultos e idosos, em busca de soluções possíveis.

Todavia, tendo em vista o exposto, é necessário refletir sobre as possibilidades, os limites e as condições adversas, com implicações no processo do ciclo das políticas educacionais, que têm sido consideradas como um fenômeno preocupante, porquanto, alguns problemas cotidianos e coletivos estão fora do debate político, dos interesses e da constituição de alianças que circulam na arena política.

Como é afirmado na epígrafe que abre este capítulo, na letra da música de Diogo Nogueira (2017), a partir de uma tomada de decisão coletiva, deve-se buscar uma natalidade política com novas ações construídas pelo homem na esfera da política pública e local, conferindo sentido à EJA, que acolhe os sujeitos com as singularidades, com a consciência da realidade vivenciada pelos alfabetizandos. É assim que se faz acontecer um compromisso histórico e sociopolítico, mesmo sendo em um contexto de perspectivas antagônicas e/ou de consensos, em redes que delineiam as políticas públicas de alfabetização para jovens, adultos e idosos (ARENDR, 2010).

#### **4.1 Sentidos, relações de força, intenções e incompletudes nos documentos referenciais (planos, projetos e programas)**

Nesta seção, trazemos uma reflexão acerca das mudanças e das expectativas desencadeadas pelas formulações das políticas públicas locais, nos ciclos que compreendem o período de 1990 a 2020, a partir de documentos articulados com a política educacional nacional, com destaque para o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte e o Plano Municipal de Educação de Assú/RN.

São textos referências, norteadores das políticas em nível local, disponíveis no período da pesquisa, que priorizam o contexto de influência internacional de que o Brasil é signatário, nacional e local, que, ao longo das discussões, se constituiu-se como contexto da produção de texto, passando por processos de disputas e de negociações entre os poderes formuladores no desenvolvimento de políticas que viabilizam o direito à alfabetização por toda a vida.

A abordagem do Ciclo de Políticas nos oportuniza perceber a conexão de um contexto mais amplo com o local, inter-relacionando-os, o que possibilita pensar sobre as forças nas arenas públicas, que articulam o contexto das influências da/na política educacional de alfabetização de EJA, a partir da necessidade de compreender como a elaboração das políticas funciona, com a finalidade de encontrar possíveis soluções para os desafios sociais na educação (BALL; BOWE; GOLD, 1992 *apud* MAINARDES, 2006).

Essas políticas públicas para alfabetização de jovens, adultos e idosos compreendem um conjunto de decisões, que são influenciadas por agentes que buscam ampliar o apoio, dispensam as relações de forças e os interesses em um espaço de construção democrática.

Esperamos ser uma relação política não verticalizada, pautada na compreensão das leituras das reais necessidades e das expectativas da comunidade, de jovens, de adultos e de idosos, que não tiveram a oportunidade de concluir a educação básica, e que trazem consigo experiências de vida, com sentimentos e percepções outras e marcas de marginalização das políticas ao longo do processo histórico, evidenciando políticas que asseguram os espaços para a ideologia neoliberal, com a reestruturação da função do Estado como regulador a partir de avaliações padronizadas e como controle político.

Nesse sentido, o diálogo com o pensamento de Santos (2011), nos ajuda a refletir sobre a forma do pensar político de dominação, que também apresenta falhas, com fases de instabilidades sentidas por todos/as e de arbitrariedades democráticas que provocam crises, quando os problemas só são parcialmente resolvidos ou não são resolvidos, se revestem de distintas formas, o que gera novos conflitos e desalinha as políticas que colocam diferentes grupos em situações de vulnerabilidade social, mediante as ausências, com direitos que são violados, por haver demandas recorrentes e aumento das desigualdades.

Isso nos possibilita dizer que, na produção de textos políticos, a partir do uso das forças para as interlocuções desenvolvidas, que emergem prioridades na agenda política, como a responsabilização político-educativa para a diversidade, inserindo o alfabetizando na participação efetiva enquanto sujeito, do contrário, ajuda na preservação das estruturas autoritárias serão preservadas.

Na complexidade do ciclo das políticas, do contexto das influências nacionais e na produção do texto, caminhos escolhidos pelos governos e órgãos responsáveis pelo sistema de educação, com o objetivo de cumprir metas, exercem influências na política dos estados e dos municípios, com a proposta de melhorar a educação. Portanto, os entes federativos devem harmonizar os interesses e adaptar as políticas, conforme as questões emergentes e as (re)interpretações por parte dos empreendedores das políticas (proponentes/opponentes), que, na

formulação do ciclo das políticas, articulam responsabilidades e estratégias, com construções que envolvem redes (interação e comunicação) de interesses em disputa e se movem em diferentes contextos, como o cultural e o sócio-históricos (BALL; BOWE; GOLD, 1992 *apud* MAINARDES, 2006).

De acordo com Arendt (2002), a ação política apreende sentidos a todas as pessoas, perpassa as esferas sociais (socioeconômica, cultural e ambiental), emana a possibilidade de criar algo novo em coletividade, como uma necessidade para garantir o bem comum.

Entendemos que esse conceito também se coaduna com a perspectiva de Ball e de seus coautores (1992), uma vez que caracteriza a política como sendo articulada por várias organizações (movimentos sociais, partidos políticos, burocratas) e por processos complexos de influências, como a produção de textos políticos que podem ser recriados no contexto da definição de alternativas, como a mediação de conflitos articulados por movimentos contínuos, constituídos de acordos ou de disputas pelo poder de ação dos sujeitos, em nome de um grupo, envolvido no contexto local, podendo evidenciar contradições e diversidade de sentidos.

No entanto, a política pública educacional poderá incidir em uma ação coletiva caracterizada com a participação da sociedade na sua definição e na formulação das políticas públicas, para atender aos anseios e às necessidades das situações concretas, junto aos organismos do poder local, que atuarão como implementadores dessas políticas, sejam através de programas ou de outras ações voltadas especificamente para o público da EJA, como a política pública social de educação.

Os desafios impostos às políticas de alfabetização de EJA são atravessados pelas fortes tensões e pelos interesses conflituosos, sobretudo sobre as questões que envolvem a ampliação de acesso e a qualidade da educação, proporcionada pelas instâncias oficiais. Assim, os baixos níveis de alfabetização de jovens, adultos e idosos e do desempenho escolar, de desigualdades socioeconômicas e de recursos escassos, que são problemas causados pela fragilidade das políticas públicas sociais, que não reverteram a dívida educacional, embora a educação básica tenha carácter de universalização do ciclo obrigatório, como passo inicial para o desenvolvimento da formação humana, conforme a CF/1988 e a LDBEN (Lei n.º 9394/1996).

É do nosso conhecimento que o caminho dessa história é inacabado, e que os baixos índices de alfabetização já foram considerados como um processo vergonhosos, vistos como uma mazela para o nosso país. No dizer de Freire, uma injustiça social, com sentido produzido astutamente, não é entendida como a negação de direitos, como dificuldades de quem não teve a oportunidade de apropriar da leitura e da escrita significativa ou do acesso ao conhecimento formal.

Nesse aspecto, muitos equívocos foram cometidos ao longo de toda a história, com que estão relacionados às questões sociais e políticas, o que se constituiu como um grande desafio para as políticas públicas, com o objetivo de proporcionar as condições do desenvolvimento da alfabetização por toda a vida. Isso ocorre consentindo os sujeitos sejam beneficiados com uma aprendizagem significativa, como também o atendimento de suas necessidades formativas, independentemente da idade para aprender, para serem considerados construtores e autores de suas vidas e de transformações sociais.

Um debate se intensificou sobre a discussão acerca dos baixos índices de alfabetização em decorrência das ameaças, que limitam o acesso à informação e às novas tecnologias, com as reformas econômicas e gastos mínimos para a educação ou mesmo com as propostas curriculares uniformizadas, que são descontextualizadas das práticas cotidianas, sem a compreensão mais reflexiva e crítica da realidade, com processos de discussão dos fóruns ou dos conselhos deliberativos, que aspiram a mudanças socioeconômicas e políticas.

Isso suscita o surgimento de debates como espaços de participação e de articulação entre a sociedade civil e os governos, embora, mediante à complexidade para erradicar esse problema persistente e que resulta na exclusão de milhares de brasileiros; esses movimentos, nem sempre, têm força e a influência suficientes para interferir nas definições das ações governamentais, pois, os líderes concentram forças políticas de poder organizado, por ser o Estado ator central que coordena, legitima, aplica e regula os processos de gestão nas diferentes arenas das políticas públicas em que as decisões são tomadas.

Nesses termos, apesar de a concepção neoliberal não admitir a responsabilidade de execução por parte do Estado, com a educação pública de qualidade, incidindo apenas como políticas compensatórias para enfrentar os conflitos sociais que são cíclicos. Compreendemos que, nos diversos *espaçostempos*, os embates e a constituição de alianças vão se configurando nas searas políticas, pautados em interesses distintos que emergem de grupos influentes, que monopolizam as decisões políticas, limitando ou restringindo o acesso, principalmente, aos investimentos no contexto complexo da macropolítica, aos desafios das múltiplas dimensões da política que promovem mudanças nacional ou local.

Nesse contexto, novas políticas surgem relacionadas à ampliação do alfabetismo e/ou à educação de jovens, adultos e idosos, embora muitos direitos, como as condições de acesso às informações e ao reconhecimento das identidades culturais, são sistematicamente coibidos pela ausência da atuação governamental, motivada pela falta de educação em tempos oportunos, o que demonstra a desconsideração histórica pelos governos.

Uma proposta otimista surgiu com o novo ciclo político, no período de 2010 a 2020, quando foi criado o novo Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), com discussões sobre o PNE, instituído pela Lei n.º 13.005/2014, visto como uma política de Estado, com vigência de dez anos, a partir das conferências municipais, estaduais, regionais e da Conferência Nacional de Educação (CONAE). Esse movimento intensificou os desafios para construir um processo educacional para todos os níveis ou as modalidades, pois há esperança de atender o que está instituído na Constituição Federal de 1998, como direito subjetivo indispensável a todos/as, propondo democratizar o acesso e a melhorar a qualidade da educação básica, com ações desenvolvidas por todos os entes federativos, para assegurar a efetivação das estratégias e da execução das metas.

O PNE, a partir do diagnóstico da realidade educacional, considerando os limites e as carências, propõe e regula um plano decenal de ações e programas articulados em nível estadual e municipal, em busca de uma educação de qualidade, que dissemine a alfabetização de jovens, adultos e idosos, mesmo depois de décadas de histórias de luta, na tentativa de aumentar os índices de alfabetização.

Assim, foram traçadas, para esse plano, 10 (dez) diretrizes e 20 (vinte) metas, que geraram 254 (duzentas e cinquenta e quatro) estratégias, para organizar as políticas educacionais, a serem conquistadas pelos estados e pelos municípios, com foco na valorização do magistério e na qualidade da educação, para cumprir o que está discriminado no Artigo 214 da CF/98, com o monitoramento contínuo pelo MEC, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação.

Como um paradoxo, no entanto, o Brasil enfrenta as mesmas dificuldades, uma vez que persiste um modelo compensatório de educação que se distancia de uma formação integral e emancipatória dos sujeitos, mas com a esperança de que os direitos educativos dos jovens, adultos e dos idosos sejam garantidos, por intermédio de políticas de erradicação do analfabetismo.

A construção do documento, texto de referência, que é o Plano Nacional de Educação, que influencia a inserção da EJA na produção dos planos dos entes federativos, estaduais e municipais, é resultado da contribuição de conselheiros do Conselho Nacional (CNE) de Educação, das Comissões das Câmaras dos Deputados, do Senado Federal e da sociedade, por meio de fóruns formados por participantes do campo da EJA, como forças que influenciam nas decisões sobre o processo do desenvolvimento das políticas públicas sociais. Esse documento discute sobre as intenções e as propostas para atender às necessidades coletivas, em âmbito nacional, estadual e municipal, apresenta soluções para os problemas da alfabetização de

jovens, adultos e idosos e privilegia propostas de seus interesses ao desconsiderar fatores importantes.

Dessa forma, como têm o poder no processo decisório que viabiliza a inclusão de demandas da sociedade na agenda política, os debates sobre as diferentes ideias, os embates, os conflitos para, inclusive, definir orçamentos e recursos financeiros destinados ao ciclo das políticas públicas e possibilitar qualidade na educação, fiscalizam por meio das subcomissões capacitadas e com responsabilidades, para que essas políticas contemplem a diversidade da sociedade, propondo a melhor qualidade de vida para as pessoas, por meio de uma luta cotidiana, para que os direitos sejam assegurados, conforme consta na Constituição Cidadã de 1998.

Na tessitura desse texto político está assegurada a ampliação do alfabetismo, um tema complexo, mas que busca, em seu discurso, promover a implantação de políticas de avaliação democrática, formativa e emancipadora. Passa a contemplar todos os níveis, modalidades e etapas educacionais, propõe o acesso, a permanência e a conclusão da educação básica, o que exige habilidade do poder público, de forma conjunta, em criar condições para que as metas sejam contempladas nesse projeto.

No entanto, influenciado pelo imperativo das políticas neoliberais, o que conduz o Estado a promover as ações e os programas fundamentados na promoção do capital, como uma educação que prioriza a formação dos sujeitos a serviço da produtividade, sem que todos/as tenham acesso a essa produção de consumo, tendo em vista que aspirações emancipadoras não se configuram como interesse de um Estado capitalista, que transforma o investimento na formação compensatória, amplia as desigualdades já existentes, submetidas à dinâmica do Estado mínimo alinhado à política socioeconômica neoliberal e define os rumos da educação escolar, que astutamente coloca nela a culpa pelas derrotas no mundo produtivo, com intenções que, muitas vezes, nos passam despercebidas.

Nas redes estadual e municipal, caminhos também foram percorridos pela educação de jovens, adultos e idosos. Nesse ciclo, décadas marcadas por transformações nos âmbitos político, econômico e educacional, no território brasileiro, com as reformas macroeconômicas orientadas para o mercado, sob a influência das organizações internacionais e das implicações que interferiram na atuação dos estados e dos municípios que ficaram reféns de uma política de mercado, o que incentiva a minimizar a presença do estado com o reordenamento das políticas sociais. Conseqüentemente, o sistema educacional forma um novo trabalhador, pleiteado pelo sistema capitalista.

O estado do RN, em seu Plano Estadual de Educação, instituído pela Lei n.º 10.049, de 27 de janeiro de 2016, em conciliação com o PNE (2014-2024), também almeja ampliar o nível de escolaridade, por meio do acesso à modalidade de Educação de Jovens e Adultos, implementando o regime de colaboração entre o Estado e os municípios, propondo políticas públicas para firmar as metas e as estratégias, considerando os resultados de monitoramento e de avaliações, sob o acompanhamento do Fórum Estadual de Educação do RN (FEE/RN), conforme explícito no Art. 2º dessa lei, com o propósito de universalizar, de expandir e de democratizar o acesso à educação básica, com destaque para alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Trata-se de um plano decenal, que também estabelece 20 metas a serem alcançadas, é um texto político que faz um alinhamento com o plano nacional e apresenta uma proposta de investir e de vencer as lacunas de acesso e de permanência nas escolas públicas, universalizar o atendimento e melhorar a qualidade da educação, valorizando seus profissionais da educação, para que enfrentem os desafios de minimizar as desigualdades educacionais com ênfase na realidade dos menos atendidos, e harmonizar o desequilíbrio social. Esse é um compromisso assumido, conforme está disposto no texto introdutório:

A SEEC/RN, comprometida com a consolidação de uma política de EJA que se efetive com a garantia de formação integral, compreende que os educandos egressos dos programas de alfabetização de jovens e adultos e demais estudantes dessa modalidade, precisam ter as condições e motivações necessárias para ingressar nas redes públicas de ensino, com o direito de concluir, com qualidade as demais etapas de Educação Básica (PEE, 2015-2025, p. 28).

Compreendemos que o poder público tem o dever constitucional de promover uma educação de boa qualidade para a comunidade, para que todos/as possam viver com dignidade, autonomia e senso crítico e construir conhecimentos.

Assim, a alfabetização de jovens, adultos e idosos é reafirmada no Plano Estadual de Educação (PEE), que representa um compromisso com outros direitos fundamentais, como a alimentação, a assistência à saúde, a moradia e a previdência, pois só os programas educacionais, sem o acompanhamento de outras políticas sociais para reverter as desigualdades, não vencem os baixos níveis de alfabetização (PAIVA, 2009).

Podemos voltar à trilha do tempo, para lembrar as relações de poder que nos impedem de refletir sobre a realidade desses sujeitos inseridos em uma política de exclusão, de resultados insatisfatórios, pois isso também perpassa por uma escolarização mais ampla ou uma educação de boa qualidade que valorize os diversos saberes e culturas, que os ajudem a enfrentar as

exigências da realidade, uma vez que situações adversas impedem o avanço de outros níveis de educação e dilatam grupos de sujeitos vulneráveis, excluídos da escola e da sociedade, quando os direitos subjetivos são negados.

De acordo com as informações disponíveis no anuário da educação básica (2021), pelos critérios da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), os índices de alfabetização da população de 15 anos ou mais, tiveram um leve aumento, considerando o ciclo de 2012 a 2020. No Brasil, o crescimento da alfabetização foi de 2,8%, na região Nordeste 5,0%. No RN, o crescimento foi equivalente a 6,0. Os baixos níveis de alfabetização estão mais concentrados nas pessoas mais velhas, que também não foram escolarizadas.

No Brasil, 21,5% das pessoas ocupadas não tinham concluído o ensino fundamental; 63,8% tinham concluído pelo menos o ensino médio; e 22,2%, o nível superior. Esses indicadores que demonstram a situação específica que necessita da atenção e da atuação dos formuladores, que compartilham preocupação com as políticas de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

**Quadro 1 - Porcentagem da população de 15 anos ou mais considerada alfabetizada.**

LOCAL	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BRASIL	91,4	91,7	92,1	92,3	92,8	93,1	93,2	93,4	94,2
NORDESTE	82,9	83,4	83,9	84,3	85,2	85,5	86,1	86,1	87,9
RN	83,4	84,3	84,4	85,1	85,3	86,5	87,1	86,6	89,9

Fonte: Adaptado do IBGE/PNAD (2019).

Nesse contexto, chama-nos a atenção a Meta 3 do PEE (2015-2025), em entendimento com o PNE (2014-2024), que pretendia, até o final do ciclo da vigência dos planos, universalizar, até 2016, o atendimento escolar para jovens de 15 a 17 anos de idade e elevar a taxa de matrículas para 85%, o que não aconteceu. Assim, reincide um velho problema nacional, que é o fato de o estudante sair da escola e não conseguir se matricular novamente.

O censo escolar da educação básica (2021) registra a taxa de frequência do RN com 74,6%, uma significativa taxa de reprovação de 10,7% e 14,7% de abandono, apesar dos esforços para realizar uma busca ativa, como proposta indicada na estratégia 12, da respectiva meta. O que nos leva a perceber a expansão da juvenilização na modalidade EJA, com pessoas que tiveram a trajetória escolar interrompida, o que é uma inquietação recorrente, ora compreendida como conquista de oportunidades, ora com desconfiança por não estarem no padrão escolar, em consequência das ausências do Estado. Nesse contexto, abrem-se espaços para a influência do Estado, surgindo a necessidade de alfabetizar por intervenção de diversos programas governamentais, uma vez que as políticas educacionais não atenderam a todos/as.

A escolaridade é constituída por um sistema formal de níveis básico e superior, como reforçado na meta 3, tratando da garantia de oportunidades de concluir a educação básica, sem considerar a diferença de faixa etária, bem como a condição sociocultural e econômica do indivíduo e sua relação com o mercado de trabalho.

Essas informações equivalem a um número significativo para o mercado, pois essa população oferece mão de obra barata, porque, geralmente, são pessoas de classes sociais mais vulneráveis e entram no mercado de trabalho precocemente. Isso pode representar os futuros desempregados por não terem o nível de formação escolar adequado para ocuparem determinados cargos, por causa das baixas habilidades de leitura, de escrita e de matemática. Assim, têm dificuldades de continuar na educação formal e as oportunidades de trabalho são limitadas, ou seja, a escola seria a principal agência de alfabetização na sociedade (RIBEIRO, 1999).

Os desafios da Meta 8, do PEE (2015-2025), em consonância com o PNE (2014-2024), busca elevar a escolaridade média de jovens e adultos, com idades de 18 a 29 anos, para alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência do plano, igualando a escolaridade média entre os mais pobres, os negros e população do campo, apoiando-se na declaração do IBGE.

Assim, ampliar a escolaridade de jovens e adultos fora da educação formal é uma projeção, um caminhar firme sobre a alfabetização, assunto recorrente ao longo da história. São educandos trabalhadores, afastados da escola por questões socioeconômicas e culturais, por falta de oportunidades. Desse modo, considerando essa realidade, faz-se necessário perceber as potencialidades, a diversidade linguística e cultural e os desafios na EJA.

Entre os indicadores, o PNAD/2019 apontou que, dentre os 50 milhões de pessoas de 14 a 29 anos, 10,1 milhões ou 20,2% não completaram alguma das etapas da educação básica, pois tiveram o processo de alfabetização interrompido, por abandono ou por ausência de matrícula, ou por nunca terem frequentado as aulas, porque precisavam trabalhar ou outros motivos.

A meta 9, do PEE (2015-2025), em conformidade com o PNE, trata da alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais e propôs, por meio de seis estratégias elevar a taxa de alfabetização - da população com 15 anos ou mais - para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2018 e que, até o final da vigência desse plano, o analfabetismo absoluto fosse radicalizado, e a taxa de analfabetismo funcional fosse reduzida em 50% (cinquenta por cento), com a oferta de escolarização para a população de 15 anos ou mais na modalidade EJA,

no estado e nos municípios, com o apoio técnico e financeiro aos projetos de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Nessa meta, está presente o diagnóstico, que mostra o desafio da alfabetização e do alfabetismo funcional de jovens, adultos e idosos, para superar as desigualdades e valorizar a diversidade, com um atendimento em que se considere a heterogeneidade desse público, como determina a CF/1988. O que demonstra a inexistência de políticas continuadas ao longo da história, que proporcionem uma alfabetização capaz de promover a autonomia do pensamento crítico e a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem continuada por toda a vida de todas essas pessoas.

De acordo com o que propõem os textos políticos, o objetivo é de universalizar da alfabetização e a ampliar as oportunidades educacionais para a EJA, aferido no Marco de Ação de Belém, em 2009. As metas, que constituem compromissos dos agentes públicos, ainda não cumpridas, entre outras razões, por causa da descontinuidade de políticas, de programas e de ações que se alteram a cada governo, com a contenção de gastos e com os cortes das políticas públicas sociais, que vão de encontro ao previsto nos planos.

Isso ocorre apesar de as estratégias garantirem a participação dos programas sociais, para matriculados em cursos de alfabetização, como complemento de renda, com uma política de busca ativa, com a articulação de outras áreas, revelando um trabalho multidisciplinar, na tentativa de garantir a continuidade da escolarização básica dos que estão fora da escola. Embora as discussões atentem para a ampliação do alfabetismo dos jovens, dos adultos e dos idosos e a elevação da escolaridade, os avanços desejados não foram contabilizados, como a universalização da educação básica para os mais pobres, negros, moradores da zona rural e das periferias urbanas.

De acordo com o Sistema Integrado de Gestão da Educação (SIGEduc/SEEC-RN), de 2015 para 2016, o número de matrículas em Assú/RN, na modalidade EJA, em nível fundamental, no 1º segmento anual, foi reduzido para -50%,7, mas, de 2018 para 2019, houve um aumento significativo de 124%. No ano seguinte, o número de matrículas aumentou 51,8%, já para a EJA, no 2º segmento anual do nível fundamental, no mesmo período - 2015 a 2016 - o aumento foi de 63,8%; no período de 2018 a 2019, houve uma queda de -21,7%, e de 2019 a 2020 também houve uma redução de -11,35% no número de matrículas.

Para a EJA, em nível médio, no ano 2016 para 2017, o número de matrículas foi ampliado em 30,7%; no ano de 2018 para 2019, também apresenta uma evolução importante de matrícula 48,0%, e de 2019 para 2020, diminuiu para -45,7%. Esse é um fenômeno complexo, e embora haja avanços, ora retrocessos, qualquer redução é preocupante, pois

peças estão fora da escola, distantes dos caminhos formativos que desejamos para a educação de jovens, adultos e idosos, para erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a taxa do analfabetismo funcional em 50%, conforme explícito na meta 9/PME, estabelecendo a equidade na educação e na valorização das diversidades culturais, sociais, intelectuais e de gênero, uma vez que experienciam momentos críticos de intolerância, mesmo vivendo em uma sociedade dita globalizada e democrática. Logo, constata-se que a sucessão de programas tem provocando poucas mudanças significativas na qualidade da educação.

Estratégias sutilmente são iniciadas, mas poucas continuam. E apesar da redução de recursos materiais e/ou humanos, e outras ações precisam ser repensadas a sua aplicabilidade, colaborariam para a qualidade social da EJA. Como exemplo, podemos citar a execução de

ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos advindas dos benefícios no Programa Nacional de Transferência de renda por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde (Meta 9, PME, 2015-2025).

As alternativas apresentadas fazem parte da rede de propostas de soluções decisórias, portas que ora se abrem, ora se fecham em diversos contextos, ao enxergar os problemas políticos de formas distintas. A EJA recebeu atenção através do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), desenvolvido em todo o território nacional, para atender a jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos alfabetizando. A princípio, demonstrou uma política pública estratégica com a parceria de estados e municípios com o propósito de garantir que os alunos ficassem aptos a ler, escrever, compreenderem e interpretar textos diversos e efetuar operações matemáticas em um período curto de tempo. O programa foi reformulado sob a gestão da extinta SECADI e, atualmente, articula-se a outros programas, a fim de minimizar, ao máximo, os baixos índices de alfabetização dos jovens a partir dos 15 anos de idade, reconhecendo à educação ao longo da vida, conforme descrito no documento.

Programa Brasil Alfabetizado RN, por sua vez, é um Programa especificamente voltado para a alfabetização instituído pelo Governo do Estado, em parceria com o Governo Federal destinado a jovens e adultos que estão fora do domínio significativo da prática social do ler-escrever (PEE, p. 30).

Para esse ciclo, com o decreto n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, o MEC havia disponibilizado os programas de apoio e de assistência pedagógica e financeira aos entes federativos, como forma de auxiliar os que se dispuserem a apresentar um plano de alfabetização, de atendimento à educação de jovens, adultos e idosos, da população com idade

igual ou superior a quinze anos, que esteja fora das redes de ensino, de acordo com a realidade local, a fim de atingir a meta 9. No entanto, iniciativas são desarticuladas, e os baixos investimentos, caracterizam uma dívida social ainda não resolvida, o que continua provocando um baixo nível de alfabetização pelo sistema de educação vigente, o que resulta em jovens, adultos e idosos que não sabem ler e escrever, ou apenas leem e escrevem insatisfatoriamente, apenas decodificando as letras e/ou as sílabas.

Em contrapartida, temos a informação disponível do Anuário Brasileiro da Educação Básica (ABE, 2021, p. 19-124), que indica o valor que o país investe anualmente em educação, que é de 6,3% do seu Produto Interno Bruto (PIB), que representa um valor secundário, em comparação com os países desenvolvidos.

O RN, assim como outros estados, reduziu despesas em educação, investiu a menos 7,8%, apesar da pandemia, quando as necessidades educacionais aumentaram em consequência da nova realidade. O MEC disponibilizou menor quantia para esse fim, o que contribuiu para maior desigualdade e o índice de vulnerabilidade juvenil passou a ter menos equalização de oportunidades e afetou, especialmente, os grupos mais vulneráveis; situação que requer iniciativas emergentes para desenvolver equidade e inclusão social e garantir uma educação de boa qualidade.

No RN, tem 441.723 habitantes, com 15 anos ou mais de idade, que não sabem ler nem escrever, segundo dados do IBGE (2010). A taxa dos não alfabetizados na população de 15 a 24 anos, no estado é de 5,0, e em Assú/RN, é de 5,6. Treze por cento desses habitantes apresentam distorção idade/série, pois estão como candidatos ao ingresso na EJA; são pessoas com histórias de vidas marcadas por fatores de exclusão decorrente de razões diversas, tanto econômicas quanto socioculturais, o que requer uma proposta de EJA com especificidade curricular, um espaço escolar de sociabilidade e de afetividade nas práticas cotidianas.

São desafios a serem enfrentados pela política de colaboração entre contextos diversos; e para reverter essa situação, foi realizado acordo entre os iguais, compartilhando dilemas e lutas, além do olhar do outro para agir e (re) começar os novos processos, prevendo um novo horizonte de possibilidades, em que, por vezes, a alfabetização inserida na educação de jovens, adultos e idosos foi submetida à prática de memorização, sem perspectiva de uma educação crítica.

Assim, suscita do poder local a responsabilidade de mostrar outros caminhos, como um grande esforço para enxergar horizontes nos processos de organização, de gestão e de diálogo, para o desdobramento das metas e das estratégias planejadas e articuladas, a fim de consolidar do Plano de Educação, compreendido como um poder local em movimento.

Essas prioridades também são apresentadas no Plano Municipal de Educação (2015-2025), o qual converge em uma tomada de consciência política do poder público, com o propósito de viabilizar forças a partir do cumprimento das 14 estratégias, que pautam as ações colaborativas, conforme as necessidades das redes, para garantir a formação continuada e acessível aos que não tiveram o acesso a uma educação formal básica, vista como um processo de geração de alternativas, com características heterogêneas, o que poderá vir a relacionar e interagir saberes e culturas distintas nesse espaço formativo.

No ciclo da política local, temos o Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei n.º 525, de 23 de junho de 2015, com vigência de dez anos. Trata-se de um planejamento estratégico, como um plano possível para executar as ações em consonância com as diretrizes do PNE (2014-2024) e do PEE/RN (2015-2025), em regime de colaboração e de gestão municipal, estadual e federal.

Esse ciclo se configura como possibilidades de atender às especificidades locais da educação, resultante, também, do processo de debate, que, em nível nacional, começou com CNE, em 2010. Assim, naturalmente, as políticas e a gestão educacionais não podem ser compreendidas isoladamente, quando ajustam seus princípios, sua organização e o compromisso com as diferentes modalidades de ensino, mediante negociações e de deliberações políticas, que apresentam intenções de atender às demandas educacionais reais, nacionais e locais, com concepções mediadas pelos sujeitos de influência política e econômica.

A formulação dessas políticas é influenciada por representantes do governo, técnicos da Secretaria de Educação e representantes do Conselho Municipal de Educação, como uma força que se fortalece com a participação social, representada por aqueles previamente convidados a participarem de discussões sobre os processos de elaboração e de planejamentos em médio e longo prazos, como uma construção da produção de texto de forma horizontal, para o desenvolvimento das ações do plano em discussão.

Nesse contexto, o plano municipal propõe o desenvolvimento de ações no território local, que atendam às 20 metas definidas, com estratégias subdivididas para a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, a educação especial, a educação em tempo integral e a modalidade EJA, previstas no texto político, a serem cumpridas até 2025, partindo do princípio da participação democrática, da colaboração, da valorização profissional e do planejamento para melhorar o desempenho dos estudantes no processo de aprendizagem, da universalização do ensino, do financiamento e da gestão de recursos.

Isso deve ser visto como investimento para todas as etapas e as modalidades educacionais, com o acompanhamento de sua execução pelo Fórum Municipal de Educação.

Esses compromissos foram antes assumidos em fóruns internacionais, para a agenda das políticas nacionais, desde a década de 1990, embora a troca de governos tenha demonstrado dificuldades para ampliar ou consolidar determinadas ações políticas.

Segundo o IBGE CIDADES (2021), o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), da educação pública de Assú/RN, dos anos iniciais do ensino fundamental é 4,5, dos anos finais, de 3,4, e do ensino médio, de 2,4, embora saibamos que a qualidade de uma escola de educação básica não se resume ao resultado do indicador, uma vez que cada escola apresenta necessidades diversas, de vivências de valores.

Um ponto de partida consiste em perceber a importância da proposta pedagógica de cada escola que necessita estar de acordo com a realidade, observando a defasagem de aprendizagens, o acesso e a permanência dos estudantes na escola, além da formação adequada e contínua dos docentes, como também as condições de trabalho, a valorização profissional, o reconhecimento da prática pedagógica e outros desafios a serem vencidos coletivamente, para que haja uma educação transformadora, nesse espaço de luta e de resistências que é a escola.

O PME (2015-2025) representa uma criação de espaços democráticos e de possibilidades. Uma de suas diretrizes para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, poderia ser uma proposta que contemplasse o desenvolvimento e a emancipação dos sujeitos. Dessa forma, haveria mais transparência e possibilidades de acertos. Para isso, seria necessário o comprometimento significativo de um número de agentes envolvidos para o uso racional de recursos -financeiros, tecnológicos ou humanos - para atender a realidade socioeducacional em sua complexidade, na perspectiva de garantir a esses sujeitos os direitos sociais básicos, como um caminho a ser construído nos espaços públicos coletivos.

Compreendemos, portanto, que o município de Assú/RN tem a autonomia como ente da Federação determinada pela Constituição Federal, tem autonomia para planejar e a efetivar seu Plano Municipal de Educação, como uma agenda própria, a partir das relações de força construídas com a influência dos poderes, que representam a participação popular, além de legislar e gerenciar as resoluções, os recursos e as políticas, nas quais estamos inseridos e que vão ao encontro ou ao desencontro de nossas pautas.

Dentre as metas anunciadas no PME (2015-2025), sobre a EJA, destacam-se tanto a meta 8, acompanhada de 10 estratégias, e a meta 9, com 14 estratégias, que visam realizá-las, incorporadas ao PNE (2014-2024). Assim, elas tratam de assegurar a oferta da modalidade EJA, para os que estão em situação de vulnerabilidade pelo contexto econômico-social, “bem como a criação de programas e o uso de tecnologias para o acompanhamento pedagógico para

estudantes com rendimento escolar defasado em idade-série em parceria com os entes federados”, considerando a realidade local, segundo a Meta 8 (PME, 2015-2025).

Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (META 8, PME, 2015-2025).

Nesse sentido, o objetivo é de garantir os ciclos de escolaridade, a educação de qualidade e a valorizar as culturas, mediante o ensino obrigatório e gratuito para os que não tiveram acesso, o que depende da colaboração do Estado brasileiro, dos entes federativos, da cooperação das famílias e da sociedade, conforme estabelecido pela CF/1988.

Como parte das estratégias propostas para a meta 8, temos a reafirmação da colaboração com os entes federados para atender à Educação de Jovens e Adultos, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, para as pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos prisionais do município e a oferta de formação, em nível de pós-graduação, para professores que atuam nesses espaços.

Sendo assim, é fundamental fazer parceria com segmentos da saúde e da assistência social para promover a busca ativa de jovens fora da escola, o que representa uma diversificação na forma de atendimento de EJA para espaços não escolares, possibilitando o acesso às tecnologias educacionais e às atividades culturais e esportivas. Além disso, essa modalidade tem o objetivo de igualar a escolaridade média entre negros e não negros no município de Assú/RN, com a participação em programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, que são ofertados pela União e pelo Governo do Estado, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal, como também para os alunos com deficiência, entre outros.

Na realidade, são propostas que buscam parceria com a área da saúde, de assistência social, de acompanhamento do acesso e da permanência na escola, pois não existem tais ações estratégicas anunciadas. Isto é, essas demandas, embora urgentes, nunca foram iniciadas, pensadas e/ou alcançadas com vistas ao alcance da meta estabelecida. Logo, os documentos não foram disponibilizados no período em que esta pesquisa estava sendo desenvolvida, pelas unidades técnico-pedagógica locais, como forma de contextualizar a informação. Assim, enxergamos indícios dos caminhos prováveis para a consolidação das metas em prol da alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Quanto à meta 9(nove) do PME (2015-2025), também garante a oferta gratuita de educação de qualidade, e amplia a alfabetização de jovens, adultos e idosos em espaço local, representando ponto forte de uma proposta, se considerarmos as devidas especificidades desse público, como produtor de culturas vinculadas à identidade de um povo, como as oportunidades, para que a leitura e a escrita não sejam motivos de exclusão, mas de inclusão e de igualdade de direitos, com movimentos de influências culturais diversas, que fortaleçam esses sujeitos esperançosos de adquirir outros conhecimentos, conforme está previsto no PME (2015-2025):

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (META 9, PME, 2015-2025).

No município de Assú/RN, no ciclo das políticas públicas, são permitidas também as intervenções dos que, imaginariamente, têm a força que se apresenta de formas diferentes, às vezes reguladoras e autoritárias ou com princípios democráticos, que as dividem em grupos ou em redes, com ações estratégicas que nem sempre respeitam a diversidade das pessoas da EJA.

Por outro lado, são criados programas direcionados a esse público, como o Programa Brasil Alfabetizado, que afirma a política pública de EJA para atender às demandas de alfabetização, conforme o compromisso do governo do RN, de acordo com o Edital n.º 01/2011-SEEC, regulamentado pela Resolução FNDE/CD n.º 32, de 1º de julho de 2011.

Esses documentos estabelecem as instruções para a realização do processo seletivo de coordenadores de turmas voluntárias, sob a responsabilidade da 11ª Diretoria Regional Educação e Cultura (11ª DIREC), para prestarem assessoramento técnico-pedagógico e estabelecer um canal permanente de comunicação, assim como a Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), que tem a função de efetivar a gestão e a articulação da rede, com o objetivo universalizar a alfabetização, de atender aos direitos dos que têm 15 anos ou mais, e que, por diversos motivos, foram excluídos dos bancos escolares, sobretudo a classe trabalhadora das zonas urbana e rural, onde já era difícil ter acesso a EJA.

Essa ação se constitui como política pública, criada e ampliada para minimizar contradições do sistema capitalista, política vista como arena de disputa pelas forças dirigentes, a partir de ações em parceria com o Governo Federal, conforme expressa o PNE (2014-2024), tendo em vista a formação dos alfabetizadores e dos coordenadores de turmas.

Nesse sentido, convém destacarmos a semelhança na produção dos contextos de textos nos planos nacional, estadual e municipal, embora sejam documentos, isto é, textos que definem

a participação das esferas nacionais na formulação da política educacional em regime de colaboração, como mediadores na concretização das metas no atual PNE (2014-2025).

Assim, observamos que a construção da redação das metas 8 e 9, como referências dos planos educacionais, é idêntica, porquanto estabelecem os mesmos prazos e índices de alfabetização, e não designam a autonomia e a legitimidade concedida ao município de Assú/RN, desconsiderando, portanto, o diagnóstico das especificidades da realidade local.

Isso tem revelado a dependência, a fragilidade, a centralização de poder, a ausência de formação, de influências locais e de debates entre os agentes responsáveis e (des) interessados por sua elaboração em articular as ações e os direitos subjetivos oferecer uma educação de qualidade aos munícipes, quando ressaltam a importância de emancipar os sujeitos sociais, mas só atendem às exigências burocráticas (PEE, 2015-2025).

#### Quadro 2 – Comparação entre os planos nacional, estadual e municipal de educação

METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)	METAS DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025)	METAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025)
<p><b>Meta 08</b> Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).</p>	<p><b>Meta 08</b> Elevar a escolaridade média da população do Rio Grande do Norte de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência do Plano. Essa meta se estende às populações do campo, e aos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, igualando ao mesmo tempo, a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).</p>	<p><b>Meta 08</b> Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (META 8, PME, 2015-2025).</p>
<p><b>Meta 09</b> Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.</p>	<p><b>Meta 09</b> Elevar a taxa de alfabetização da população do Rio Grande do Norte com 15 (quinze) anos ou mais que atualmente corresponde a 82,8% para 93,5 % até 2018 e, até o final da vigência deste PEE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.</p>	<p><b>Meta 09</b> Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora (PNE, 2014-2024; PEE, 2015-2025; PME, 2015-2025).

Dentro desse movimento de ausência de forças, as políticas de alfabetização para EJA demandam ações que atendam às necessidades impostas pela atual realidade socioeconômica e cultural, que está subordinada aos interesses neoliberais do Estado, que tem a complexa função

de regulador e controlador, a serviço dos interesses coletivos. O que sinaliza a necessidade de pensar em novos horizontes, com redes que articulem e fortaleçam a materialização dos planos educacionais, para atender às demandas sociais e cotidianas, para que não se tornem apenas uma forma de figuração, mas que seja um ato político com a consolidação da democracia.

Infelizmente, no período da pesquisa, não encontramos informações sobre o resultado do atendimento das especificidades locais, o que revela uma situação que não nos deixa esclarecidos quanto ao possível ato de alfabetizar para além da palavra e para a emancipação humana, para tornar os sujeitos ativos no processo histórico, visto que a alfabetização de jovens, adultos e idosos apresenta uma grande complexidade e diversidade ampla de interesses, bases ideológicas e grupos sociopolíticos que legitimam e motivam ou não sua ampliação do processo de alfabetização de forma contínua.

Nesse ciclo de reformas, observa-se que os entes federativos tentaram investir nas políticas sociais de combate à desigualdade social, como também intervieram com projetos de infraestrutura, voltados para o crescimento econômico. No entanto, continua presente um Estado com ações pontuais de combate aos baixos níveis de alfabetização, implementando programas que adotam a formação básica e a formação profissional para jovens e adultos trabalhadores, o que parece não garantir uma formação continuada.

Assim, há a necessidade de perceber as imprevisibilidades, as diversidades e as complexidades dos sujeitos em processos de aprendizagens cotidianas e fugir da lógica linear dos currículos prescritos, distanciados do real e que uniformizam as práticas pedagógicas. Porém, é fundamental reinventar, reconstruir e ampliar os diálogos entre os saberes diversos, que são produzidos por diferentes culturas, e não desperdiçar as experiências, pois todos os conhecimentos são incompletos, para continuar a ser possível o aprender por toda a vida (SILVA, 2016).

Na perspectiva de Ribeiro (1999), entende que pensar nos níveis de alfabetismo das pessoas jovens, adultas e idosas, determinados pela sociedade moderna, consiste em aprender outras habilidades, requeridas pelo contexto e saber como a leitura e a escrita são utilizadas de modos diversos, conforme os interesses e as necessidades, como o processo da autonomia que se desenvolve a partir das experiências das práticas cotidianas e das relações dialógicas, consequentemente as práticas sociais, em que a leitura e a escrita são necessárias, não podem ser ignoradas na luta pela ampliação da alfabetização.

Logo, as políticas de intervenção devem considerar a educação básica e continuada, pois as sociedades evoluem e as práticas de leitura e de escrita também se transformam, ampliando a construção de uma rede solidária de experiências, razão por que o Estado e os municípios não

podem se eximir de suas responsabilidades. Isso é o que define desafios que são reflexos da falta de continuidade das políticas de inclusão, do reconhecimento da desigualdade social, da má execução ou na redução dos gastos na educação, com a formação continuada dos professores como forma de valorização, ou pela própria omissão, negando-se em assumir a sua função diante das necessidades contemporâneas, particularmente, no que diz respeito à alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Percebemos que as metas 8 e 9 do plano decenal, trazem propostas de inclusão de jovens, adultos e idosos não escolarizados, que vivem em sociedades letradas e aguardam uma oportunidade de ingressar na escola, porquanto isso é fundamental na busca de um melhor trabalho para garantir a sua sobrevivência, em decorrência da insuficiência do uso da leitura e da escrita. Assim, insistimos em afirmar que um melhor nível de alfabetização articula um melhor desenvolvimento humano, pois envolve aprendizagens de diferentes níveis e recurso para melhorar a qualidade de vida e transformar as condições de existência, promovendo a inserção social.

Embora tenhamos sentido alguns avanços nas políticas de alfabetização para jovens, adultos, idosos, ainda há restrição quanto ao acesso dos bens culturais, o que prejudica a qualidade de vida. Assim, o desafio é que as políticas públicas criem oportunidades e reconheçam sua pluralidade, que é composta de valores, de diferentes saberes, por promoverem ações contínuas para a formação de leitores nos diversos espaços por toda a vida, para atender aos seus interesses às aspirações desse público.

Nesse contexto, apesar de o critério do FUNDEB, para distribuir recursos ser de acordo com o número de matrícula ou de atendimentos realizados pelas redes estadual e municipal, isso não impacta, substancialmente, a modalidade EJA, com sua ampla heterogeneidade e alta demanda (DI PIERRO, 2015). Ainda que a formulação das políticas não tenha sido somente positiva ao longo da história, a mudança requer mais organização no atendimento das diversas modalidades da educação básica, seja nos estados ou nos municípios, graças aos esforços dos que militam para que a educação seja democrática e humanizadora, embora ainda se encontre em processo de transição. Por essa razão, os espaços de disputas e de conflitos são políticos.

A EJA, vista, nessa produção do texto político, como um direito educacional ao longo da vida, aferido no Marco de Belém/2009, é uma modalidade que usualmente é vista apenas como compensatória, não restrita somente ao espaço escolar. Sua importância se justifica porque oferece a oportunidade de os alfabetizados aprenderem em todas as dimensões ou fases da vida - formal, não formal ou informal.

Isso ocorre porque o ser humano deve ser compreendido como inacabado, passível de atingir a superação ingênua do mundo à consciência crítica, por meio da alfabetização, construindo novas aprendizagens com outros/as, questionando a realidade, em um processo de ruptura, para alcançar a consciência de que nossa vida é influenciada por fatores sociais, econômicos e políticos, que envolvem todas as propostas políticas de alfabetização para EJA e anunciam outra realidade (FREIRE, 2020).

A realidade ora desenhada, na rede municipal de ensino, não mais acolhe a modalidade de EJA, desde o ano de 2013. Assim, para materializar as metas, deve-se pensar no resultado dessa preocupação, pois o Governo do Estado do RN (mandato governamental 2023-2027), reafirmou o compromisso com as políticas sociais e priorizou a alfabetização como condição essencial, para que haja uma educação de qualidade com ações articuladas com instituições municipais e federais.

Atualmente, atendida pelo Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), a Escola Manoel Pessoa Montenegro - Ensino Fundamental, situada no município de Assú/RN, foi transformada por meio do Decreto n.º 29.430, de 27 de dezembro de 2019, no 'Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), Manoel Pessoa Montenegro', para atender a jovens, adultos e idosos, assessorada pela 11ª Diretoria Regional da Educação e Cultura (DIREC), que promove a articulação entre a escola e a Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC).

Essa é uma instituição educacional da rede estadual que acolhe jovens, adultos e idosos que estão fora da idade escolar e que desejam ingressar ou retornar à escola, para continuar sua escolarização na educação básica, em nível de ensino fundamental, e ensino médio, nos três turnos, em conformidade com a disponibilidade de tempo e o interesse de cada um. A primeira etapa, com a duração de dois anos para a conclusão, é destinada às pessoas com 15 anos ou mais de idade, e a última, destinada aos alfabetizando com idades a partir de 18 anos, com o tempo mínimo de conclusão de 18 meses.

Após a reestruturação na composição desse espaço de aprendizagens, nas etapas do ensino fundamental e médio, no CEJA, em Assú/RN, passou a funcionar a Comissão Permanente de Exames e Certificação em Educação de Jovens, Adultos e Idosos, para a certificação de conclusão do ensino fundamental e médio, com a idade mínima de 15 e 18 anos, respectivamente. A pessoa interessada em concluir a educação básica deverá procurar a escola, efetuar a sua inscrição e agendar as avaliações. Ao obter a aprovação, deve-se solicitar o certificado, que deverá ser levado à SUEJA/SEEC/RN, para ser registrado no MEC e ser válido em toda a federação.

Diante disso, novas concepções de políticas ao longo do tempo foram gradativamente consideradas, propondo aos brasileiros o princípio da gratuidade à educação, como um direito social assumido pelo poder público. Apesar dos desafios, as reformas contribuíram para o aumento do número de matrículas, embora tenha havido oscilação de acordo com o mapeamento das matrículas disponíveis pelo INEP (2022), no contexto da modalidade EJA. Assim, há obstáculos a serem ultrapassados, para que as metas estabelecidas sejam alcançadas.

Nesse mesmo contexto, as informações divulgadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), atualizadas em 26 de maio de 2022, indicam que as matrículas da EJA, no município de Assú/RN, no segmento EJA Ensino Médio, no ano de 2017, apresentaram um acréscimo de 30%; em 2018, de 7,8%; e em 2019, de 48%. O número de matrículas no CEJA -Ensino Médio - referente à transição de 2020 para 2021, aumentou em 110,5%.

Notoriamente, as matrículas de estudantes da EJA oscilaram, o que nos levou a refletir sobre como tem ocorrido a inclusão desses estudantes e os motivos que os impedem de continuar estudando ou de alcançar o sucesso, mesmo com o avanço do direito à educação ainda em progresso. Por isso, é fundamental voltar a atenção para todas as modalidades da educação básica, a fim de melhorar o *status* educacional, pois a evolução dos níveis de alfabetização ainda não foi alcançada, uma vez que a taxa dos não alfabetizados funcionais na população de 15 a 64 anos é ainda de 29% (INAF, 2018), o que revela um baixo nível de sucesso pretendido na meta 8 do PME.

Nesse contexto, os governos podem atuar fazendo reformas com ajustes exigidos pelos organismos multilaterais - restrita a preparação dos indivíduos para o trabalho produtivo - que indicam outros sentidos que vão de encontro à alfabetização e consistem em uma compreensão crítica da realidade, para além de técnicas de ler e de escrever; como um ato de conhecimento e de criação, adicionada a uma concepção crítica das metas, como afirma Freire (2021), reformas com uma perspectiva de qualidade, centrada no desenvolvimento das potencialidades humanas.

As propostas, no contexto de seu surgimento, trazem contradições articuladas por variáveis que impactam a realidade, considerando a própria complexidade do sistema, e deixam lacunas entre o que está escrito nos documentos, que são textos com um movimento sutil de influências de forças da cultura da classe dominante e da realidade cotidiana dos alfabetizandos. Isso tem causado entraves, como as (im) possibilidades de acessos culturais, as condições estruturais inadequadas das escolas, a necessidade de formação inicial e continuada dos professores e a urgência de (re) pensar a compreensão da alfabetização, considerando os

contextos sócio-históricos que remetem a diferentes concepções de alfabetização, delineando mudanças significativas, explícitas nos documentos.

Devemos, portanto, considerar a redução de investimentos financeiros na educação em nível federal, como a defesa de privatizações de empresas estatais, visando uma maior liberdade de crescimento de mercado, sem a continuidade de políticas públicas que proporcionem condições melhores aos direitos básicos, para que se tenha a equidade de oportunidades, porém, acentua a exclusão social, como uma moderna regulação de uma visão capitalista (SANTOS, 2011).

Nesse movimento do não cumprimento das metas previstas nos planos educacionais, evidenciam-se crianças, jovens, adultos e idosos que estão fora da escola, desmotivados, expostos a uma realidade inferior e marginalizada. Isso demanda uma política educacional de longo prazo, a visibilidade de outros fatores, como a formação continuada dos profissionais da educação básica, financiamento das ações políticas e a valorização profissional.

Enfatizamos a necessidade de direcionar formação específica e contínua aos professores, para que, nesse processo de aprendizagens, contribuam significativamente para que os alfabetizados permaneçam na escola, na modalidade EJA, mediando e articulando uma análise crítica dos conteúdos, estimulando o exercício da autonomia, com uma ação-reflexão-ação, com o propósito de fortalecer e valorizar os saberes experienciais, como tentativa de compreender os desafios e dos amplos processos socioculturais e políticos que motivam a prática político-pedagógica (FREIRE, 2021).

Vivenciamos, assim, um ciclo marcado por incertezas, que enfraquece as políticas locais, com sinais de impossibilidades, caracterizadores que alimentam esse processo histórico conturbado e que simbolizam uma violência política, como o desrespeito aos direitos básicos e às práticas não democratizantes de domínio e de submissão ou de opressão, desconsiderando a pluralidade da existência humana, impedidos de agir livremente ou autonomamente (ARENDR, 2002).

No dizer de Santos (2020), nesse *espaçotempo* de sofrimento, continuamos sendo vítimas da dominação do colonialismo e do patriarcado, que sustentam o capitalismo, que tem disseminado cotidianamente as desigualdades socioeconômicas e culturais, ao mesmo tempo em que buscamos as alternativas democráticas para a sobrevivência em uma sociedade que evidencia injustiças sociais escancaradas pela pandemia da covid-19.

A disseminação do vírus Sars-Cov-2, responsável por ocasionar a covid-19, em 11 de março de 2020, foi caracterizada, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como uma pandemia, porque, geograficamente, atingiu a grande parte das regiões do mundo. Uma situação

inusitada que exigiu o distanciamento, o isolamento social, provocou impactos econômicos, e evidenciou diversidades e desigualdades sociais, a solidariedade entre brasileiros e um notório embate técnico-científico entre o posicionamento do governo e as recomendações dos pesquisadores especialistas no processo pandêmico.

No entanto, como um ato de coragem e de valentia, os sujeitos da escola usaram de manobras para encontrar alternativas para continuar alfabetizando, construindo ou ampliando os conhecimentos, que são outras maneiras do fazer para enfrentar as questões estruturais, físicas e pedagógica e emocionalmente a nova realidade.

Para Paiva (2011), a EJA, na perspectiva inclusiva, suscita a reflexão sobre os recursos insuficientes para a educação, o que tem afetado diretamente essa modalidade do ensino que, durante o percurso histórico, foi segregada e marginalizada. Por isso, houve um reconhecimento tardio sobre as políticas de inclusão em sociedades democráticas, que inviabilizou o atendimento necessário para essa modalidade e desencadeou uma luta pela conquista de direitos para o contexto da EJA na contemporaneidade.

Nas palavras de Bobbio (1986), o sistema democrático tem regras para formar decisões coletivas inseridas nas legislações e um poder visível, pois as ações devem ser desenvolvidas publicamente. Nesse sentido, “de fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação ao público de quem está investido do poder, mas também, da proximidade espacial entre o governante e o governado” (BOBBIO, 1986, p. 87).

Assim, o autor considera que a visibilidade do poder é um ideal democrático. Do contrário, as ações são injustas e autoritárias, oriundas das democracias ocidentais, eurocêntricas, que comprometem a liberdade, seja de opinião ou de publicidade das decisões, com as promessas não cumpridas, o que resulta em uma educação para todos os cidadãos que deixa a desejar, com o projeto de dominação capitalista, o que continua a ser um paradigma moderno excludente.

Como afirma Arendt (2002), deve ser uma conquista plural uma democracia educacional, que emerge de uma democracia social e econômica, ao sermos todos/as corresponsáveis pelas contribuições e pelas ausências de nossas ações, caso contrário, esse é um desperdício que se nutre quando nos ocultamos a realizar coletivamente. No entanto, o individualismo é evidente na tradição neoliberal, visto como um desafio democrático, assim, encontrarmos alternativas mesmo dentro de uma cultura dominante, como pontos de partida e de chegada, integrados a uma construção coletiva no atual momento histórico, em que é preciso acreditar em possibilidades plurais de esperança e compreender a alfabetização como um ato político de transformação do mundo (FREIRE, 2020; SANTOS, 2008).

Santos (2011; 2008) evidencia um pensar emergente, porque compreende que há possibilidades de minimizar a hegemonia das múltiplas influências, apesar da persistente e árdua tarefa de conscientizar e de outras práticas políticas e culturais possíveis, que possam resgatar a diversificação das experiências invisibilizadas/ ausências, possíveis para reconhecer e dialogar com os saberes outros e cotidianos e compreender que o ciclo político não tem sentido linear, mas contextual.

Além disso, é preciso recuperar sinais existentes no presente e aprender que há outros caminhos, outras alternativas flexíveis, solidárias, fundadas na emancipação social e na ecologia de saberes complexos, mas ricos e plurais, a partir de um movimento coletivo. Enfim, é necessário reagir e sobreviver, contar uma nova história, participar da luta com esperança, de seguir em frente, dialogar com o contexto da EJA, intervir e contribuir para o desenvolvimento integral dos estudantes.

Assim, como afirma a citação inicial, a maior coragem é ousar em esperar, é reconhecer a realidade, a nossa incompletude, para instrumentar-se e ir à luta pelo acesso à escola de boa qualidade, com currículos significativos, embora essa instituição não seja a única responsável pelas transformações sociais e por definir as atuações frente às exigências dos contextos atuais.

Compreendemos que desafios serão enfrentados nesse ciclo, pois uma educação verdadeiramente inclusiva ainda está em desenvolvimento. Assim, faz-se necessário rever a história, para articular, debater e reorientar as políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos, considerando a diversidade. Além disso, o sujeito deve inquietar-se diante dos padrões e lutar por uma sociedade inclusiva, que garanta a equidade de direitos e que valorize as diferenças humanas, tendo o diálogo como base, para a constituição do processo de ensinar e de aprender por toda a vida, sem desconhecer criticamente a realidade.

Reconhecemos que a análise sobre o fenômeno em estudo não se esgota nesta pesquisa. A política de alfabetização de jovens, adultos e idosos é marcada por lutas, conflitos e mudanças ideológicas que visam à ampliação de direitos, o que resultou em alguns avanços, estabelecidos por complexas relações e alianças transitórias nas diferentes esferas governamentais. Todavia, ainda existem preocupações e fragilidades, exigindo políticas mais consistentes, amplas e coerentes, que garantam não só a escolarização, mas também uma educação continuada, oportunizando a alfabetização ao longo de toda a vida.

Nessa perspectiva, Freire (2020) enuncia que é necessária a consciência política para fazer a vida acontecer, para ler o mundo presente, para compreender o passado e projetar o futuro. E embora se tenha avançado nas últimas décadas, ainda há muito que se fazer para

superar a desigualdade social estrutural, para alcançar uma luta política como parte do projeto coletivo de uma escola como espaço de confiança e de autonomia.

Portanto, a educação tem um papel importante por meio do diálogo, como prática solidária em prol da liberdade democrática e contra a opressão, porque “não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão” (FREIRE, 2020, p. 108), pois eles são históricos e têm consciência do poder transformador, por isso, buscam reconquistar o direito negado, que é o de ter liberdade.

## 5 CONCLUSÃO

Após um longo período ditatorial de exploração de dominadores, o ciclo da redemocratização surgiu, em nosso país como movimento de resistência, para a reconstruir um regime democrático, como espaço que emerge do reconhecimento da importância da liberdade, para a formação de decisões coletivas e para a luta ao longo dos anos, pela afirmação da igualdade de direitos, como avanços legais conquistados, a partir da Constituição Federal de 1998, além de outros marcos legais, como a LDBEN, Lei n.º 9.394/1996, o Parecer CNE/CEB n.º11/2000, os Planos Educacionais em âmbito nacional (Lei n.º 10.172/2001 e Lei n.º 13.005/2014), e os locais (2015-2025), além de outras tantas leis, resoluções e decretos.

Esses documentos trouxeram mudanças significativas para a EJA, como políticas com interlocução dos fóruns, com a intervenção do Estado, que adapta a sua função como regulador e avaliador, como intenções responsáveis por universalizar e assegurar uma educação de boa qualidade, em especial, para os que, no curso da história, ocuparam a margem dos processos sociais, a partir do desenvolvimento desigual na economia e na construção de padrões que adotamos e herdamos culturalmente.

Nesse cenário dos marcos legais, desenham-se uma conotação democrática e um movimento aparente de discussões ao longo dos anos, um caminho ainda inconcluso, em que temos que problematizar a realidade em que Freire (2020) já começa a tratar como uma conquista coletiva pelo processo de democratização educativa, como um ato político capaz de desenvolver homens e mulheres e de transformá-los em conhecedores da sua própria realidade, aptos a serem críticos, autônomos e esperançosamente transformadores das condições distintas nas práticas modernas de um contexto histórico, político e social, que nos apresenta inoportunidades e desigualdades, como uma dicotomia entre o que é ideal e o que é real.

As CONFINTEAs trouxeram discussões sobre alfabetização de jovens, adultos e idosos, considerando que a aprendizagem ocorre ao longo da vida, com a articulação de diversos segmentos da sociedade, o que desencadeou outros movimentos. Como vantagens, destacamos a luta dos fóruns regionais e nacionais de EJA, como iniciativa da sociedade civil, articulam propostas de ações que, também, influenciaram a formulação das políticas públicas voltadas à EJA; pois temos na legislação, como forma de direito constitucional universal, a educação pública considerada como gratuita e de qualidade, pautada na ideia de que é responsabilidade de todos entes federativos, embora, essa população continua afetada pelas desigualdades sociais e fragilidades das políticas públicas destinadas à alfabetização para jovens, adultos e idosos.

Isso significa que precisamos articular e negociar as divergências, para produzirmos políticas heterogêneas, para atender às reais necessidades, que a atuação dos agentes políticos condicionam como alternativas direcionadas à equidade de condições e à ampliação de acesso gratuito, universalizando a educação em todos os níveis e etapas, nas modalidades da educação, que contemplam a educação de jovens, adultos e idosos, como um direito subjetivo em qualquer etapa da vida, requerendo a construção de um sistema nacional de educação como política de Estado.

Esse ciclo de políticas nos trouxe desafios e expectativas democráticas nos processos de criação das políticas públicas de alfabetização de jovens, adultos e idosos. O poder local ganhou mais autonomia, e isso possibilita disputas e embates, provoca movimentos diversos influenciados por agentes partidários, que visam atender aos interesses eleitoreiros, ocasionados pelos acordos internacionais que interferiram substancialmente com financiamentos, por meio de programas de ajustes e de estabilização na economia, com caráter excludente, postulado por políticas homogêneas.

Isso se põe contrariamente ao interesse ou a garantia dos direitos sociais, por políticas condicionadas às influências das grandes organizações internacionais, que promoveram a subordinação das políticas educacionais, submissas à lógica econômica neoliberal, predominante em nosso país e em quase toda a América Latina, provocando descrença por não surtir o efeito esperado, em um contexto de incertezas.

Procuramos compreender, com base nos contextos de influência e nos textos das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, movimentos de lutas tensionados para esse público. Além disso, devemos construir reflexões político-epistemológicas acerca das políticas de alfabetização para jovens, adultos e idosos, a fim de ampliar as possibilidades de efetivá-las em contextos de práticas e de contribuir com as discussões que enfatizem nas políticas de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

A fundamentação epistemológica centrou-se na abordagem teórico-metodológica do ciclo de políticas formuladas por Stephen Ball e por seus colaboradores (1992, *apud* MAINARDES, 2006), no intervalo de 1990 a 2020, a partir dos seguintes eixos: a) perceber as intenções formuladas; e b) implicações nesses textos políticos, por meio da incursão histórica internacional, nacional e local, período assinalado por lutas sociais em favor da elevação do nível de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Assim, nossa expectativa é de que esse estudo nos aproxima do processo da conscientização da necessidade de ampliarmos as nossas possibilidades de percepção, por meio do diálogo com outros, e de mudar as práticas cotidianas que negam os direitos humanos e

coletivos, conscientes do que sonhamos/temos/queremos, como uma educação de natureza permanente, continuada e global.

Desse modo, inseridos em um projeto em busca de ser mais, percebemos os limites e as possibilidades de pensar em novas trilhas que envolvem o desafio de compreender a realidade e de organizar a política educacional, vista como um complexo contexto social, do qual fazemos parte e que nos coloca como eternos aprendizes.

Além disso, podemos colaborar com o processo de reflexão, sem a pretensão de esgotar o tema, para constituir um ponto de partida e gerar outras discussões e análises futuras das políticas e dos programas direcionados à alfabetização de jovens, adultos e idosos, uma vez que esse emaranhado de fios é tecido nas redes, que se constituem no contexto de influências e no contexto de texto das políticas públicas.

Apesar da luta contínua, o que tem sido feito não tem atendido às necessidades da diversidade dos que estão no chão da escola, que dependem, também, da ação conjunta dos gestores federal, estadual e municipal, para articular os processos das macro e micropolíticas nos diferentes contextos e concretizar essas políticas, na perspectiva de atender às necessidades coletivas.

Nesse ciclo contínuo político, a alfabetização de jovens, adultos e idosos tem sido tratada como um movimento de campanhas, por meio de programas, e não, como um processo de políticas que cuidam dos interesses coletivos, sociais e econômicos, como estruturantes e longínquos que atravessam os governos, para garantir aos sujeitos o direito a uma aprendizagem continuada por toda a vida, para apreender os sentidos, por meio dos quais os sujeitos se humanizam, aprendem a ler e a escrever com autonomia e ampliam a visão de mundo.

Nas fragilidades das políticas oriundas da ausência do comprometimento político em longo prazo, as influências de uma cultura globalizada, a alfabetização tem sido compreendida como um caminho para preparar a mão de obra mais qualificada para o mercado, não como instrumento de luta pelas condições de equidade e de oportunidades de justiça social.

Essas ideias não correspondem às formas de organizar currículos tecidos cotidianamente nas escolas em favor de aprendizagens mais significativas, para alfabetizando jovens, adultos e idosos. Assim, essa dinâmica também se desenvolve continuamente no contexto de influência e da produção de texto ressignificado na prática com a presença de conflitos, de contradições, de desafios e saberes outros, que são construídos pelo diálogo no *espaçotempo* em que estão inseridos os sujeitos de culturas distintas.

As políticas descontínuas reforçam as ausências, não asseguram a alfabetização de jovens, adultos e idosos e ampliam lacunas, como uma questão latente, como uma dívida

histórica, apesar de tantas lutas, conquistas e retrocessos, o que continua a desencadear desigualdades e produzir não alfabetizados/as, com situações agravadas por uma visão assistencialista, em que os problemas não são compreendidos.

Isso ocorre porque historicamente a educação de jovens, adultos e idosos é objeto da ação política e/ou da piedade social, refletida nas mudanças da conjuntura política, nas influências, nos interesses e nas estratégias de regulação do poder político em função de critérios de modernização, com reformas construídas verticalmente, que constituem uma complexa teia de intenções e de manipulações, que criam abismos, radicaliza distinções e inviabiliza as necessidades públicas e coletivas, que precisam ser resolvidas com urgência dentre tantos desafios - estruturais, financeiros, pedagógicos, sociais e culturais.

Assim, as taxas de alfabetização tratadas pelas metas dos planos educacionais refletem coincidentemente um conjunto de fatores que motivam a desigualdade social que se apresenta de formas diferenciadas cotidianamente. Conforme as informações do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF, 2018), o Brasil tem um baixo nível de alfabetização entre jovens, adultos e idosos, apesar de o documento da CONFITEA VI (2009), ‘Brasil, Educação e Aprendizagens de Jovens e Adultos ao Longo da Vida’, apresentar como esperança uma política ampla que não conseguiu efetivar os resultados de boa qualidade esperada nesses ciclos de políticas (1990-2020), em decorrência da violação dos direitos.

Convém enfatizar que, embora o contexto de produção de textos seja compreendido como uma modalidade primária das políticas, nas arenas de disputas, os governos articularam e assumiram a garantia do direito à educação básica de qualidade e efetivaram, nos ciclos de políticas públicas a efetivação de outras iniciativas para atender a essas especificidades e transformar essa negação histórica.

Os desafios persistem, pois ainda se dá pouca importância aos planejamentos e aos orçamentos para a educação de jovens, adultos e idosos, para combater os efeitos das desigualdades e do desrespeito aos direitos (gênero, raça, religião e deficiência), como condição básica para a igualdade equitativa de oportunidades, como finalidade da luta política.

No processo de construção desta pesquisa, o diálogo constituído e continuado com autores, como instrumento de mediação, também foi um significativo exercício para se pensar nessas questões, compreender os processos das políticas de alfabetização para a EJA, considerando os diferentes níveis de alfabetização, e valorizar o processo da leitura e da escrita e do diálogo significativos, também, nas práticas sociais dos alfabetizados na educação de jovens, adultos e idosos.

Portanto, alfabetizar vai para além da decodificação de símbolos, do ler e escrever sem o sentido cultural, da memorização mecânica dos conteúdos estruturados fora do contexto social do alfabetizando. É, principalmente, promover um despertar contínuo de aprendizagens a partir das experiências vividas, construindo ou ampliando conhecimentos com o domínio da linguagem, e reconstruir significativamente a realidade, na perspectiva de que os alfabetizados ampliem sua visão de mundo, por meio de uma relação dialógica, como uma escuta sensível e fundamentada no respeito às suas múltiplas identidades e à sua cultura, abrindo possibilidades para que ingressem em um mundo novo.

Nesse amplo campo de discussões, e, por tudo quanto já foi refletido e sentido, compreendemos que as políticas educacionais devem estar adequadas ao público ao qual são destinadas, como forma urgente de pensar na pluralidade social que vivenciamos, influenciando trajetórias e ampliando possibilidades.

Assim sendo, podemos dizer que as políticas de alfabetização, no âmbito da educação de jovens, adultos e idosos, são protagonistas nesse atual tempo histórico, uma vez que um dos caminhos continua sendo a participação coletiva na luta pela justiça social, como um movimento que visa à real inclusão de todos/as, com o direito à educação, à saúde, ao trabalho digno e à segurança pública.

Para isso, também é importante pensar nesse contexto político, conscientes de que é fundamental efetivar um voto responsável, que impacte toda a sociedade e reflita nos planos políticos de governos e sobre as incoerências, para sabermos quem está realmente interessado em acolher as minorias, em favor de uma educação que respeite valores como igualdade, solidariedade, tolerância e paz, em contraposição a quem alimenta a desinformação, entre outras faces de atos desse tipo, bem como o feminicídio, o desmatamento das florestas, a concentração da riqueza e os movimentos racistas, sexistas e de provocação de ódio em toda a população, que alimenta diferentes formas de colonialismo, que são pressupostos pelo capitalismo. E para mudar esse cenário, seria necessário descartar as influências de dominação que ampliam a exclusão com linhas abissais e globais, como um projeto hegemônico para atender aos objetivos ocultos ou invisíveis ao nosso olhar, o que impossibilita as leituras e as escritas críticas da realidade.

Reconhecemos o espaço conquistado pela EJA na agenda dos governos nacionais e locais, a partir da significativa importância da participação de fóruns e da criação da SECADI (2004), o que influenciou na luta e os debates sobre a qualidade educacional, com base em documentos oficiais consolidados no período de 1990 a 2020, com a ampliação do direito à educação, que envolve a alfabetização em uma sociedade onde várias culturas se inter-

relacionam e em que há aprendizagens com múltiplas perspectivas, a partir da utilização do senso crítico.

Em virtude da descontinuidade das propostas, dos recursos muito limitados, dos descomprometimentos governamentais com os sujeitos da EJA, as metas 8 e 9 dos planos decenais- elevar os níveis de alfabetização e de escolaridade para jovens, adultos e idosos - não foram alcançadas no *espaçotempo* previsto para melhorar a qualidade da educação e reduzir as desigualdades socioeconômicas, com a valorização dos profissionais.

Alguns motivos contribuíram para evidenciar o não lugar de destaque da EJA, o que se revelou em uma preocupação aparente dos governantes com os indicadores estatísticos obtidos, mais do que a qualidade da educação, que precisa ser oferecida a jovens, a adultos e aos idosos, que, devido a fatores diversos, em algum momento de suas vidas, foram impedidos de continuar estudando e, gradativamente, perdendo seu direito de aprender a ler e a escrever criticamente, o que denota o fracasso da alfabetização na escola ou fora dela.

Nossa política local, com o compromisso de contribuir com a política de alfabetização também esteve ligada às campanhas de nível nacional, com o objetivo de fazer com que jovens, adultos e idosos neutralizassem o tempo e sejam alfabetizados dentro de um prazo limitado, com o conhecimento básico da leitura, da escrita e da matemática. Todavia, nem sempre foi possível atender às expectativas, devido às diversidades existentes entre os diferentes perfis dos alfabetizandos.

Nesse contexto, a presença de alfabetizadores voluntários, proporcionou uma rotatividade de formadores que tiveram pouco acesso à formação, o que também afeta a qualidade e a credibilidade da educação, sem a parceria contínua das universidades, como também com recursos limitados aos programas, a fim de alcançar resultados quantitativos, para o monitoramento e a avaliação em larga escala da qualidade da educação.

Isso tem tornado complexo o resultado da alfabetização, como uma continuação nos diversos níveis da aprendizagem e da alfabetização por toda uma vida, seja nas diferentes faixas etárias, na ausência da estrutura de apoio técnico e financeiro, nos diferentes contextos, no curto *espaçotempo*, de forma pontual, o que não repercute em resultados qualitativos.

Logo, a formação de jovens, adultos e idosos vem sendo tratada como capacitação para o que possam ingressar no mercado de trabalho, e para melhorar a vida e o salário. Por isso, a importância de a educação, com urgência, dialogar com a realidade das demandas sociais e valorizar os conhecimentos que os alfabetizandos trazem da leitura de mundo, gerando processos de aprendizagens mais amplos, com possibilidades de questionar a distribuição de

poderes presentes, que impedem a transformação de relações e de práticas colonizadoras e injustas.

É também responsabilidade da política de Estado oferecer formação continuada para os educadores e valorizá-los como profissionais, para que possam compreender e acompanhar as políticas educacionais, o que também é uma forma de conquistarem mais oportunidades, além de acompanhar a evolução e/ou os interesses significativos do processo de ensino e de aprendizagem, a serviço da emancipação dos sujeitos, para refletir sobre a prática, sem desvalorizar a experiência docente e a escola como um *lócus* de ampliação de conhecimento, da realidade social, de conflitos, de influências e de ideias.

Nesse contexto do ciclo de políticas, foram evidenciados alguns desafios para desenvolver um pensamento crítico e compreensivo, em relação aos processos políticos. Assim, há emergência de aprofundar um debate sobre a realidade local em outros estudos e por quem se interessa pelas políticas públicas voltadas para a EJA, objetivando garantir os direitos coletivos, como o direito à vida, em face de uma educação que defenda os menos favorecidos.

Essa é uma política que requer uma ação conjunta de todos os setores sociais, como um movimento em prol da real inclusão do direito à formação, em que se considerem as diferenças singulares dos sujeitos que compõem a educação de jovens, adultos e idosos, assegure-lhes a permanência e a continuidade da alfabetização ao longo de toda a vida e lhes proporcione uma educação de qualidade, para complementar sua formação. Essa é uma solução que parece distante, já que testemunhamos situações de violação de direitos cotidianamente.

Ressaltamos, por fim, que há muito o que se discutir, como um caminho que se faz ao caminhar juntos. Isso exige de cada um de nós um exercício de vigilância para descolonizar o nosso pensamento, com alternativas de resistência e um movimento esperançoso de reconstrução, a fim de valorizar a pluralidade e a diversidade cultural, pelo viés da política democrática, visando às potencialidades dos professores; como também, dialogar com os saberes diversos e reconhecer os sujeitos de direito, para além da constitucionalidade, e pensar em outros modos de alfabetizar, atravessando muros e transformando as políticas homogeneizadoras que acontecem de modo imperativo, dando lugar aos excluídos do saber e do poder.

## REFERÊNCIAS

- ALBINO, Ângela Cristina; SILVA, Andreia Ferreira. BNCC E BNC da formação de professores: repensando a formação por competências. **Revista Retratos da Escola**, Dossiê: A BNCC e a formação de professores: concepções, tensões, atores e estratégias, v. 13, n. 25, 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/35>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- ASSÚ/RN. **Plano Municipal de Educação**. Disponível em: [https://assu.rn.gov.br/download/docs\\_e\\_downloads/Plano-Municipal-de-Educacao-Lei-Ordinaria-525-2015.pdf](https://assu.rn.gov.br/download/docs_e_downloads/Plano-Municipal-de-Educacao-Lei-Ordinaria-525-2015.pdf). Acesso em: 29 jun. 2021.
- BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson. (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista Economia Contemporânea**, 21, (2), dezembro, 2017, p. 1-63, 2017, Número Especial: p. 1-63. Disponível em: [file:///C:/Users/rscco/Downloads/ASCENSAO\\_E\\_CRISE\\_DO\\_GOVERNO\\_DILMA\\_ROUSSEFFEOGOL.pdf](file:///C:/Users/rscco/Downloads/ASCENSAO_E_CRISE_DO_GOVERNO_DILMA_ROUSSEFFEOGOL.pdf). Acesso em: 6 out. 2021.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Tradução de Marco Aurélio Nogueira)
- BOGDAN, Roberto; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto, 1994.
- BRASIL. **Alfabetização e Diversidade**. Relatório de Gestão da SECADI. Secretaria de Educação Continuada. Brasília/DF, fevereiro 2005.
- BRASIL. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/alfabetizacao-15-anos-ou-mais.html#porcentagem-da-populacao-de-15-anos-ou-mais-considerada-alfabetizada-2012-2020>. Acesso em: 20 maio. 2022.
- BRASIL. **Comissão de Programa de Governo da Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na Sociedade Brasileira**. Brasília/DF, setembro-outubro de 2010. Disponível em: [http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos\\_Programaticos\\_Dilma\\_13%20Pontos.pdf](http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos.pdf). Acesso em: 4 out. 2020.
- BRASIL. **CONAE 2010**. Documento Referência. Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-saude-da>

escola/325-programas-eacoes1921564125/conae-conferencia-nacional-de-educacao-184997880/12422-conaeapresentacao. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4.834**, de 8 de setembro de 2003. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. Brasília/DF, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4834.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.834%2C%20DE%208%20DE%20SETEMBRO%20DE%202003.&text=Cria%20o%20Programa%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4834.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.834%2C%20DE%208%20DE%20SETEMBRO%20DE%202003.&text=Cria%20o%20Programa%20). Acesso em: 15 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 5.840, de 13 de julho de 2006**. Brasília/DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/decreto/d5840.htm>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007**. Ministério da Educação e Cultura. Presidência da República. Brasília/DF, 2007. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=153:legislacao&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=366](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=153:legislacao&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=366). Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.352, de 4 de novembro de 2010**. Brasília/DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2012-pdf/10199-8-decreto-7352-de4-de-novembro-de-2010/file>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.480**, de 16 de maio de 2011. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7480-16-maio-2011-610637-normaatuizada-pe.pdf>. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019**. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.765**, de 11 de abril de 2019. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9765.htm>. Acesso em: 18 maio. 2022.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos**. Brasília/DF, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB01/2000.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos**. Ministério da Educação e Cultura. Parecer CNE/CEB n. 11/2000. Brasília/DF: MEC, 2000. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/SECADI/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer\\_11\\_2000.pdf](http://portal.mec.gov.br/SECADI/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf). Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. **Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA)**. Resolução/CD/FNDE n.º 51, de 16 de setembro de 2009 (Alterada

pela Resolução n.º 22, de 7 de junho de 2013). Brasília/DF, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3360-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-51-16-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 6 dez. 2021.

**BRASIL. Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI CONFINTEA).** Ministério da Educação (MEC). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=comdocman&view=download&alias=10024-confitea-6-SECADli&Itemid=30192>. Acesso em: 19 maio. 2022.

**BRASIL. Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI CONFINTEA).** Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=10024-confitea-6-SECADli&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10024-confitea-6-SECADli&Itemid=30192). Acesso em: 8 out. 2021.

**BRASIL. FNDE. FUNDEB.** Ministério da Educação e Cultura. Presidência da República. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 4 out. 2021.

**BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Resolução n.º 51, de 16 de setembro de 2009. Brasília/DF: MEC/FNDE, 2009.

**BRASIL. Censo Escolar.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#/>. Acesso em: 15 maio. 2022.

**BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN Lei n.º 9394/96.** Brasília/DF: Ministério da Educação e Cultura, 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso em: 4 out. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 10.172, 9 de janeiro de 2001.** Diário Oficial da União. Brasília/DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 6 set. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 10.753 de 30 de outubro de 2003.** Institui a Política Nacional do Livro Ministério da Educação e Cultura. Presidência da República. Brasília/DF, 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4489437&disposition=inline>. Acesso em: 6 dez. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Brasília/DF, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 6 out. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005.** Brasília/DF, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Brasília/DF, 2021. Diário Oficial da União. Brasília/DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.494/2007**, sancionada em: 20 de junho de 2007. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/188116-fundeb-dispue-sobre-o-fundo-de-manutenuuo-e-desenvolvimento-da-educauuo-busica-e-de-valorizauuo-dos-profissionais-da-educauuo-fundeb-regulamenta-a-lei-no-11-494-de-20-de-ju.html>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília/DF, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Brasília/DF, 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 26 dez., 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424compilado.htm). Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF, 2007.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental: Língua Portuguesa. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014, p. 86. (Série Legislação, n.º 125). Disponível em: [file:///C:/Users/rscco/Downloads/plano\\_nacional\\_educacao\\_2014-2024.pdf](file:///C:/Users/rscco/Downloads/plano_nacional_educacao_2014-2024.pdf). Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Política e resultados 1995-2002**. Ministério da Educação e Cultura. Educação de Jovens e Adultos. Brasília/DF, 2002. Disponível em: [dominiopublico.gov.br/download/texto/me001711.pdf](http://dominiopublico.gov.br/download/texto/me001711.pdf). Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. **Projeto Olhar Brasil**: triagem de acuidade visual: manual de orientação. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=1863-pse-manual-olharbrasil&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1863-pse-manual-olharbrasil&Itemid=30192). Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. **Relatório de Gestão da SECADI-2004**. Ministério da Educação e Cultura. Brasília-DF, fevereiro, 2005. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=18641-SECADI-relatorio-gestao-mec-2004-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18641-SECADI-relatorio-gestao-mec-2004-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Resolução /CD/FNDE, n.º 44, de 5 de setembro de 2012.** Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado/fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3760-resolucao-cd-fnde-n-44,-de-05-de-setembro-de-2012>. Acesso em: jul. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB, n.º 1/2021,** aprovada em 25 de maio de 2021. Brasília/DF, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso\\_informacao/pdf/DiretrizesEJA.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacao/pdf/DiretrizesEJA.pdf). Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Resolução n.º 1/2000,** aprovada em: 5 de julho de 2000. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 9 jun., 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.** Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF: MEC, 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=10024-confitea-6-SECADli&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10024-confitea-6-SECADli&Itemid=30192). Acesso em: 18 maio. 2022.

BRASIL. **Secretaria de Educação Fundamental Proposta Curricular para a educação de jovens e adultos:** segundo segmento do ensino fundamental: 5ª a 8ª série: introdução. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília/DF: MEC, 2002.

BRASIL. **Todos pela educação.** Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/alfabetizacao-15-anos-ou-mais.html>. Acesso em: 20 maio. 2022.

BRASIL. **Programa setorial de ação do Governo Collor na área de Educação.** Ministério da Educação e Cultura. Brasília/DF: MEC, 1990.

CABRAL-NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: Cenário, proposições e resultados. *In:* CABRAL-NETO, Antônio et al. (org.). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional.** Uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília/DF: Líber Livro, 2007.

CORALINA, Cora. **Vinténs de cobre:** meias confissões de Aninha. 3. ed. Goiânia: UFGO, 1985.

COSTA, Cláudia Borges; MACHADO, Maria Margarida. **Políticas públicas e educação de jovens e adultos no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2017.

DI PIERRO, Maria Clara. **A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação:** avaliação, desafios e perspectivas. **Educ. Soc.**, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul./set., Campinas, 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 nov. 2021.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, out., 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mbngdHjkWrYGVX96G7BWNRg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio. Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Caderno Cedes**, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio/ago., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/q4xPMXVTQvQSYrPz9qQBCgN/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. /2001. ESTADO DO RN. **Plano Estadual de Educação instituído pela Lei n.º 10.049**, de 27 de janeiro de 2016 PEE (2015-2025). Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2016/01/29/be5a8e56ae78b3174b64f1275f8a27ed.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2022.

FÁVERO, Osmar. Lições da história: os avanços de 60 anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições do analfabetismo no Brasil. *In*: PAIVA, Jane; OLIVEIRA, Inês Barbosa de. (org.). **Educação de jovens e adultos**. Petrópolis/RJ: DP et al, 2004.

FÁVERO, Osmar. Políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *In*: SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. (org.). **Educação de jovens e adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU, 2011.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. 29. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

FREIRE, Paulo. **Alfabetização: leitura do mundo, leitura da palavra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. (Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira)

FREIRE, Paulo. *In*: FREIRE, Ana Maria. (org.) **Pedagogia dos sonhos possíveis**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. Disponível em: <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/11/Pedagogia-da-Autonomia-Paulo-Freire.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**. Cartas pedagógicas e outros escritos. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016. (Organização e participação de Ana Maria de Araújo Freire)

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 75. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, maio/jun./ago., n. 14, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/YK8DJk85m4BrKJqzHTGm8zD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 out. 2021.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Brasília/DF, 1991. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD101&t=taxa-analfabetismo-possuas-15-anos-mais>. Acesso em: 1 out. 2021.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Brasília/DF, 1991. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/acu/historico>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. PNAD/2019. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <https://agorarn.com.br/geral/analfabetismo-atinge-372-mil-pessoas-no-rio-grande-do-norte-aponta-ibge/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

INAF. **Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional**: um diagnóstico para a inclusão social pela educação. São Paulo: Instituto Paulo Montenegro, 2003. Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/inafresultados2003.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IRELAND, Timothy Denis. Revisitando a CONFINTEA: sessenta anos de defesa e promoção da educação de adultos. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: [file:///C:/Users/rscco/Downloads/241-Texto%20do%20artigo-515-1-10-20130511%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/rscco/Downloads/241-Texto%20do%20artigo-515-1-10-20130511%20(4).pdf). Acesso em: 1 out. 2021.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. (org.). **Currículo**: debates contemporâneos. São Paulo: Cortez, 2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. *In*: **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas I Menga. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr., 2006. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 6 jan. 2020.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr., 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/KCJrrfcWgxsnhp8ZVN4R4Jt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2021.

MEDEIROS, Ana Luzia Cavalcante. **O Projeto Alfabetização Solidária e seu impacto na atuação dos professores e nas práticas de letramento de jovens e adultos de Maracanaú/CE**. 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza/CE, 2009.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-17, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nKwQNPrx5Zr3yrMjh7tCZVk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 maio. 2022.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, maio/ago., 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/gg3SdLpVLM8bJ7bJ84cD8zh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **Métodos de alfabetização no Brasil**: uma história concisa. São Paulo: Unesp Digital, 2019. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/fqmr/pdf/mortatti-9788595463394.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MOURA, Tania Maria de Melo. **A prática pedagógica dos alfabetizadores de jovens e adultos**: contribuições de Freire, Ferreiro e Vygotsky. Maceió: EDUFAL, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, Inês Barbosa; PAIVA, Jane. (org.). **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ONU. Assembleia Geral da ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris, França. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 maio. 2022.

PAIVA, Jane. **Aprendizados ao longo da vida**: sujeitos, políticas e processos educativos. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

PAIVA, Jane; BARBOSA, Inês de Oliveira. (org.). **Educação de jovens e adultos**. Petrópolis/RJ: DP *et al*, 2004.

PAIVA, Jane. Experimentando um “conceito” de letramento à formação de leitores na educação de jovens e adultos. **Revista Internacional de Jovens e Adultos**, v. 1, n. 2, p. 43-59, jul./dez., 2018. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/rieja/issue/view/351>. Acesso em: 14 out. 2020.

PAIVA, Jane. Formação docente para a Educação de Jovens e Adultos: o papel das redes no aprendizado ao longo da vida. **Educação e Contemporaneidade**, v. 21, p. 83-96, jan./jun., 2012.

PAIVA, Jane. Histórico da EJA no Brasil: descontinuidades e políticas públicas insuficientes. *In*: **EJA**: Formação técnica integrada ao Ensino Médio. Brasília: MEC/Secretaria de Educação a Distância, 2006, p. 24-35.

PAIVA, Jane. **Inclusão na Educação de Jovens e adultos**. Debates em Educação Científica e Tecnológica, ISSN 2179-6955, v. 1, n. 1, p. 14-23, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Super%20Especial/Downloads/8-Texto%20do%20artigo-534-1-10-20191007.pdf>. Acesso em: 10 julho, 2022.

PAIVA, Jane. **Os sentidos do direito à Educação para jovens e adultos**. Petrópolis/RJ: FAPERJ, 2009.

PAIVA, Jane. Por que celebrar os 20 anos de aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação de jovens e adultos? **Revista Multidisciplinar de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura**, v. 10, n. 24, maio/ago., 2021. Disponível em:

file:///C:/Users/rscco/Desktop/MESTRADO%202021/ORIENTA%C3%87%C3%83O%20DISSERTA%C3%87%C3%83O/REFAC%C3%87%C3%83O%20DO%20%20CAP%20I/POLITICA/Paiva%202021%2062627-219568-1-PB.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso, 2005, p. 107-130. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 11 maio. 2022.

RÊSES, Erlando da Silva; SILVEIRA, Dimitri Assis; PEREIRA, Maria Luiza Pinho. **Educação de jovens e adultos trabalhadores: análise crítica do Programa Brasil Alfabetização**. Brasília: Paralelo. 2017, 147 f. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32425>. Acesso em: 19 nov. 2021.

RIBEIRO, Maria Clara Di Pierro; JOIA, Orlando; MASAGÃO, Vera. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, nov., 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/44R8wkjSwvn8w6dtBbmBqgQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 jun. 2022.

RIBEIRO, Vera Masagão. **Alfabetismo e atitudes: pesquisa com jovens e adultos**. Campinas/SP: Papirus, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto n.º 29.430**, de 27 de dezembro de 2019. Transforma a Escola Estadual Manoel Pessoa Montenegro – Ensino Fundamental, situada no município de Assú/RN, em Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) Manoel Pessoa Montenegro. Diário Oficial [do] Rio Grande do Norte, Natal/RN, 27 dez., 2019. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/RN/546/candidatos/895823/5\\_1659959869780.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/RN/546/candidatos/895823/5_1659959869780.pdf). Acesso em: 5 jun. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado de Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer. **Decreto n.º 29.430**, de 27 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12019-12-28.pdf>. Acesso em: 18 maio. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **SIGEDUC/RN**. SEEC/RN. Secretaria de Estado de Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer. Disponível em: <https://sigeduc.rn.gov.br/matrícula>. Acesso em: 4 jul. 2022.

RIZO, Gabriela. A educação de jovens e as heranças da década de 90. In SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina **Educação de jovens e adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU, EDUR, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Movimentos e aspirações democráticas. *In*: Santos, B. S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 83-127.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. *In*: Santos, B. S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 341-370.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **A gramática do tempo. Para uma nova cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. 4.

SANTOS, Boaventura de Souza; ARAÚJO, Sara; BAUMGRTEN, Maíra. **As epistemologias do sul num mundo fora do mapa**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, n. 43, set./dez., 2016, p. 14-23. Disponível em: <https://repositorio.esocite.la/922/1/As%20epistemologias%20do%20Sul%20%20Dossi%C3%AA%2043.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

SANTOS, Patrícia Fernanda da Costa. **Programa Brasil Alfabetizado**: impacto para as políticas públicas de educação de jovens e adultos em municípios do sertão paraibano. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

SILVA, Francisco Canindé da. **O currículo praticado no cotidiano da EJA**: regulações e emancipações na Escola Centro Educacional Dr. Pedro Amorim. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Natal, 2012.

SILVA, Francisco Canindé da. **Práticas pedagógicas cotidianas da EJA**: memórias, sentidos e traduções formativas. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php>. Acesso em: 8 ago. 2021.

SILVA, Francisco Canindé. Memórias pedagógicas em relação com a educação continuada e o aprender por toda a vida. **XXII Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste**, 28-31, out., 2014, Natal/RN.

SILVA, Jailson Costa da; Freitas, Marinaide Lima de Queiroz. O Mobral e as vozes dos sujeitos sertanejos, após quatro décadas. **Revista Teias**, v. 15. n. 35, p. 132-147, 2014.

SILVA, Pedro Lopes da. **Estudantes egressos do Programa MOVA/ALFA 100 de Cruzeiro do Sul/Acre**: relações de aprendizagens e de inserção social. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2015.

SILVEIRA, Dimitri Assis. **O Programa DF Alfabetizado/Brasil Alfabetizado e a Continuidade dos Estudos**: dos números à percepção dos sujeitos da EJA. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2013.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **26ª Reunião Anual da ANPED**, Minas Gerais, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/89tX3SGw5G4dNWdHRkRxrZk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. Disponível em: [file:///C:/Users/rscco/Downloads/SOARES\\_Magda\\_Letramento\\_Um\\_tema\\_de\\_tres.pdf](file:///C:/Users/rscco/Downloads/SOARES_Magda_Letramento_Um_tema_de_tres.pdf). Acesso em :15 jul. 2022.

SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina **Educação de Jovens e Adultos**: políticas e práticas educativas. Rio de Janeiro: NAU/EDUR, 2011.

TFOUNI, Leda Verdiani. **Adultos não-alfabetizados em uma sociedade letrada**. São Paulo: Cortez, 2006.

TRIBUNA DO NORTE. **Analfabetismo cai a passos lentos**. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/analfabetismo-cai-a-passos-lentos/203000>. Acesso em: 20 jun. 2022.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000108.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2020.

UNESCO. **Educação de Adultos Declaração de Hamburgo Agenda para o futuro**. V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (CONFINTEA V). Hamburgo, Alemanha 14-18 de julho de 1997. Brasília, 1998. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116114\\_porpdf](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116114_porpdf). Acesso em: 7 out. 2021.

UNESCO. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330730/2000\\_declaracaosobreeducacaoparatodosocompromissodedakar.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330730/2000_declaracaosobreeducacaoparatodosocompromissodedakar.pdf). Acesso em: 18 maio. 2022.

UNESCO. **Marco de Ação de Belém**. Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos. Brasília/DF, 2010.

UNESCO. Organização das nações para educação, ciência e cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien: Conferência Mundial sobre Educação para Todos, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 1 out. 2021.

UNESCO. **Reimaginar nossos futuros juntos**: um novo contrato social para a educação. Brasília: Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, UNESCO; Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022.