
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

Volume 34 Número 73

25 de agosto de 2026

ISSN 1068-2341

Retrocessos nas Políticas Educativas Brasileiras: Uma Análise a Partir da Escolarização de Jovens e Adultos (2015-2022)

Rubens Luiz Rodrigues

Universidade Federal de Juiz de Fora
Brasil

Flaviane Ferreira da Silva

Universidade Federal de Juiz de Fora
Brasil

Rayla Dias

Universidade Federal de Juiz de Fora
Brasil



Mírian Teixeira Carneiro

Universidade Federal de Juiz de Fora
Brasil

Citação: Rodrigues, R., Silva, F., Dias R., & Carneiro, M. (2026). Retrocessos nas políticas educativas brasileiras: Uma análise a partir da escolarização de jovens e adultos (2015-2022). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 34(73). <https://doi.org/10.14507/epaa.34.9933>

Resumo: O artigo analisa as políticas educativas de escolarização de jovens e adultos no Brasil no intervalo entre 2015 e 2022. Parte da seguinte questão de análise: como o recrudescimento socioeconômico e ideopolítico presente na sociedade brasileira no período entre 2015 e 2022

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artigo recebido: 10/11/2025

Revisões recebidas: 23/04/2026

Aceito: 28/04/2026

marcou as políticas educativas de escolarização de jovens e adultos? Tem como objetivos: analisar os efeitos da crise capitalista no contexto brasileiro para a escolarização de trabalhadores (as) jovens e adultos (as) e demonstrar o sentido dos retrocessos nas políticas de EJA com o foco no Plano Nacional de Educação (2014-2025), no Plano Nacional de Alfabetização (PNA) e no Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Como procedimento metodológico, foi realizado levantamento bibliográfico e a análise documental para compreensão dos processos de escolarização de jovens e adultos. Reforça que a resistência e a superação dos retrocessos na EJA implicam restabelecer a modalidade como direito universal e como instrumento de formação crítica na perspectiva da transformação social.

Palavras-chave: escolarização de jovens e adultos; crise capitalista; políticas educativas

Setbacks in Brazilian educational policies: An analysis based on youth and adult education (2015-2022)

Abstract: This article analyzes educational policies for the schooling of young people and adults in Brazil between 2015 and 2022. It starts from this analytical question: how did the socioeconomic and ideopolitical resurgence present in Brazilian society between 2015 and 2022 mark educational policies for the schooling of young people and adults? The objectives are: to analyze the effects of the capitalist crisis in the Brazilian context on the schooling of young and adult workers and to demonstrate the meaning of the setbacks in Youth and Adult Education (EJA, acronym in Portuguese) policies, focusing on the National Education Plan (2014-2025), the National Literacy Plan (PNA), and the National Program for the Integration of Professional Education with Basic Education in the Youth and Adult Education Modality (Proeja). As a methodological procedure, a bibliographic survey and document analysis were carried out to understand the schooling processes of young people and adults. The findings reinforce that resistance and overcoming setbacks in EJA imply re-establishing this modality as a universal right and as an instrument of critical education from the perspective of social transformation.

Keywords: youth and adult education; capitalist crisis; educational policies

Retrocesos en las políticas educativas brasileñas: Un análisis basado en la educación de jóvenes y adultos (2015-2022)

Resumen: Este artículo analiza las políticas educativas para la escolarización de jóvenes y adultos en Brasil entre 2015 y 2022. Parte de la siguiente pregunta analítica: ¿cómo influyó el resurgimiento socioeconómico e ideopolítico presente en la sociedad brasileña entre 2015 y 2022 en las políticas educativas para la escolarización de jóvenes y adultos? Sus objetivos son: analizar los efectos de la crisis capitalista en el contexto brasileño sobre la escolarización de jóvenes y adultos trabajadores y demostrar el significado de los retrocesos en las políticas de Educación para Jóvenes y Adultos (EJA), centrándose en el Plan Nacional de Educación (2014-2025), el Plan Nacional de Alfabetización (PNA) y el Programa Nacional de Integración de la Formación Profesional con la Educación Básica en la Modalidad de Educación para Jóvenes y Adultos (Proeja). Como procedimiento metodológico, se realizó una revisión bibliográfica y un análisis documental para comprender los procesos de escolarización de jóvenes y adultos. Esto refuerza la idea de que la resistencia y la superación de los reveses en la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) implican restablecer esta modalidad como un derecho universal y como un instrumento de educación crítica desde la perspectiva de la transformación social.

Palabras-clave: educación de jóvenes y adultos; crisis capitalista; políticas educativas

Retrocessos nas Políticas Educativas Brasileiras: Uma Análise a Partir da Escolarização de Jovens e Adultos (2015-2022)

Este artigo analisa as políticas educativas de escolarização de jovens e adultos no Brasil entre os anos de 2015 e 2022. Observa, sobretudo, a escolarização de jovens e adultos a partir de proposições estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2014-2025), na Política Nacional de Alfabetização (PNA) e no Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

Orienta-se pela seguinte questão de análise: como o recrudescimento socioeconômico e ideopolítico presente na sociedade brasileira no período entre 2015 e 2022 marcou as políticas educativas de escolarização de jovens e adultos? Considera que as repercussões da crise capitalista mundial em solo brasileiro associadas às disputas políticas pelo poder estatal proporcionaram um contexto de avanço do conservadorismo que aprofundaram os processos de subtração do direito à educação de jovens e adultos.

O artigo tem por objetivos: 1- analisar os efeitos da crise capitalista no contexto brasileiro para a escolarização de trabalhadores (as) jovens e adultos (as) e 2- demonstrar o sentido dos retrocessos nas políticas de EJA, considerando os processos de escolarização na modalidade com o foco no PNE, na PNA e no Proeja. Cabe salientar que a abordagem crítica em torno das políticas de escolarização de jovens e adultos constitui-se fundamental na articulação de um projeto pautado na superação das condições de dominação expressas na educação e na sociedade brasileiras.

Para a elaboração do artigo, realizou-se um levantamento bibliográfico que serviu à compreensão das condições da crise socioeconômica e ideopolítica que marcou a sociedade brasileira, bem como suas relações com as políticas educativas voltadas para a escolarização de jovens e adultos. Além do levantamento bibliográfico, adotou-se a análise documental como procedimento metodológico acerca das políticas educativas de escolarização de jovens e adultos com base em documentos acerca do PNE, do PNA e do Proeja.

Em relação ao PNE, foi analisada a lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que normatiza as propostas para a educação brasileira. No que se refere ao PNA, a análise se deteve sobre o decreto n. 9765, de 11 de abril de 2019, que dispõe sobre a alfabetização. Por fim, a abordagem sobre o Proeja ocorreu com base na Lei n. 5.840, que instituiu, em âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. A análise desses documentos se dedicou a compreender a apropriação que a política educacional desenvolve sobre a EJA com o critério de escolha definido pela demarcação histórica dos mesmos em coincidência com o período delimitado pela pesquisa.

O artigo está organizado em duas partes. A primeira parte intitula-se “A escolarização de jovens e adultos no contexto brasileiro da crise capitalista”. Aborda as repercussões da crise capitalista de escala planetária no âmbito da sociedade brasileira, especialmente no que tange às disputas que decorreram em ações golpistas que marcaram o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016. Salienta as ações do bloco no poder dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) com ênfase na perda de direitos trabalhistas e sociais por parte da classe trabalhadora. Reforça que a política de retirada de direitos implicou em devastação no atendimento da EJA por meio de medidas antidemocráticas que se revelaram no esvaziamento das especificidades da modalidade, no contingenciamento financeiro, no negligenciamento das reivindicações da classe trabalhadora.

A segunda parte denomina-se “O sentido do retrocesso nas políticas de EJA: o PNE, a PNA e o Proeja”. Destaca os impactos das medidas antidemocráticas na escolarização de jovens e adultos, detendo-se na análise do PNE, da PNA e do Proeja. Em relação ao Plano Nacional de Educação,

indica que as metas relativas a EJA foram frontalmente atacadas, expressando as restrições governamentais no campo educacional. Já em termos da Política Nacional de Alfabetização, enfatiza que prevaleceu uma concepção restrita que minimizou o lugar de jovens e de adultos na garantia do direito à alfabetização e ao letramento. No que tange ao Proeja, destaca que as restrições financeiras e políticas expressavam a tendência de preservação dos interesses dominantes de qualificação profissional voltada para o mercado de trabalho, negando a perspectiva de formação integral do trabalhador.

Cabe ressaltar que o contexto de avanços do ideário neoliberal e conservador em escala mundial contribuiu para a implementação na educação brasileira e, especificamente, na EJA dos fundamentos de uma pauta de negação de direitos, antidemocrática e proporcionadora de uma formação da classe trabalhadora com ênfase em sua adaptação ao processo de reestruturação produtiva. Formar o trabalhador para o empreendedorismo, para a empregabilidade, para a competitividade, de acordo com os interesses dos organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, contou com a aderência da burguesia brasileira sempre dependente e subordinada à internacionalização da economia.

O enfrentamento dos retrocessos na EJA implica restabelecer a modalidade como direito universal e como instrumento de formação crítica na perspectiva da transformação social. Ultrapassar a compreensão da modalidade como ensino supletivo, voltada aos interesses mercantilizantes, orienta as proposições e as ações em torno dos processos de escolarização de jovens e adultos na luta de classes.

A Escolarização de Jovens e Adultos no Contexto Brasileiro da Crise Capitalista

As repercussões mundiais da crise capitalista se consolidaram em solo brasileiro a partir da conjugação de seus impactos socioeconômicos com as instabilidades político-institucionais que marcaram o período entre 2015 e 2022. Como destaca Antunes (2018), os processos de financeirização da economia articularam-se às ações golpistas da burguesia brasileira, configurando um quadro acelerado de retrocessos em que a orientação política central consistiu na retirada de direitos sociais e, especificamente, educacionais.

Desde a década de 1990, a financeirização da economia favorecia às condições de intensificação da exploração do trabalho que proporcionavam a acumulação capitalista. Com a crise global de meados dos anos de 2010, esse processo submeteu trabalhadores (as) brasileiros (as) à ampliação do desemprego e à precarização do trabalho com as tecnologias da informação e da comunicação (TICs) adquirindo proeminência por meio das plataformas digitais fortemente presentes no âmbito da educação (Antunes, 2018).

Como salienta Braga (2013), o relativo crescimento econômico vivenciado entre 2007 e 2013 tornou-se inócuo diante do acirramento do desemprego e da informalidade, gerando insatisfação de lastro social significativo. O autor exemplifica a generalização da insatisfação como motor para a mobilização do que denomina de precariado, isto é, trabalhadores do setor de serviços, em sua maioria mulheres e jovens não brancos e com baixos salários que reivindicavam a ampliação de direitos trabalhistas e sociais.

Braga (2013) observa que esses (as) trabalhadores (as) estiveram à frente de movimentos grevistas nas indústrias de call centers em São Paulo, nas usinas de Jirau e Belo Monte, nos complexos portuários de Santo Antônio, SUAPE e COMPERJ. Entretanto, o ápice das mobilizações ocorreu com as jornadas de junho de 2013 quando a insatisfação social abrangeu,

aproximadamente, 400 cidades entre grandes centros urbanos e médios e pequenos municípios, contabilizando cerca de 2 milhões de manifestantes.

As manifestações iniciaram-se pelo Movimento Passe Livre (MPL) contra altas tarifas de transportes coletivos. Denunciaram a perda de direitos em especial na educação e na saúde, a subtração da vida de trabalhadores (as) jovens pela ação policial, os cerceamentos da mobilidade urbana nas grandes metrópoles agravados pelas obras dos megaeventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 (Maricato et al., 2013). Em que pese o aumento de recursos com programas sociais como o Bolsa Família e a conquista de aumentos salariais acima da inflação, a citação a seguir demonstra as motivações populares que geraram as jornadas de junho de 2013:

Os dois governos Lula não foram capazes de criar novos direitos sociais. A despeito da recente equiparação dos direitos trabalhistas das empregadas domésticas, Dilma Rousseff seguiu pelo mesmo caminho. Se os sucessivos governos petistas aumentaram largamente os gastos sociais, o mesmo não pode ser dito a propósito dos gastos com saúde e educação. Embora tenham crescido em termos absolutos devido ao bom desempenho da economia, declinaram em termos relativos. (Braga, 2013, p. 196)

A intensificação das manifestações e das reivindicações em torno da ampliação de direitos, do fim das opressões, da melhoria das condições de vida desencadearam reações conservadoras por parte de grupos intermediários da sociedade brasileira. Refratários às possibilidades de conquistas populares, as pressões conservadoras capturaram as mobilizações decorrentes das jornadas de junho de 2013 na perspectiva de uma pauta difusa de combate à corrupção, buscando atingir, especialmente, os governos petistas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff (Antunes, 2018).

Conforme Antunes (2018), essas ações conservadoras eram capitaneadas pelas classes médias e camadas baixas da sociedade que se inquietavam frente à perda de benefícios de consumo ameaçados pela redução de salários, pelo aumento inflacionário, pela condição de desemprego. A sanha conservadora foi, entretanto, o mote para que frações burguesas vinculadas a internacionalização da economia afastassem-se do apoio aos governos petistas.

Em 2014, a apertada vitória eleitoral que conduziu a presidente Dilma Rousseff ao segundo mandato à frente da Presidência da República evidenciava rupturas no bloco no poder. Segundo Antunes (2018), a adoção de uma política econômica que implementava um ajuste fiscal profundamente recessivo como primeira medida do segundo governo Dilma Rousseff em janeiro de 2015 desencadeou a dissidência de grupos empresariais. Além disso, manteve a adesão das frações subalternas dos interesses burgueses à mobilização conservadora.

Em consonância com os avanços do conservadorismo, o Legislativo brasileiro delineou o impeachment como “alternativa ideal”: deflagrar um golpe com aparência legal, constitucional” (Antunes, 2018, p. 260). Ainda que frações da classe trabalhadora vinculadas aos governos petistas tenham se empenhado para evitar a ação golpista, Antunes (2018) registra que o desfecho da mobilização conservadora mostrou o protagonismo do legislativo brasileiro. Unido às manobras judiciais através da operação denominada Lava Jato, o legislativo brasileiro contou com o apoio da grande mídia na difusão ideopolítica dos interesses dominantes.

A crise internacional associada às ações golpistas da burguesia brasileira atingiu, diretamente, as políticas educacionais brasileiras, em especial, no que tange à escolarização de trabalhadores jovens e adultos. Já em 2016, o governo Michel Temer, ex-vice-presidente de Dilma Rousseff que assumiu a Presidência da República após o golpe, encaminhou a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 junto ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2016, provocando um desfinanciamento da educação sob o argumento da necessidade de manter a austeridade fiscal, a controle de gastos, a contenção da dívida pública.

Essa Emenda Constitucional congelou os investimentos públicos em educação, saúde e assistência social por 20 anos, estabelecendo um teto de gastos a partir da inflação do ano anterior que reduziu os recursos para as políticas sociais. Seu impacto sobre a educação foi devastador, comprometendo, definitivamente, a implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), especialmente em termos da aplicação do mínimo de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final do decênio, conforme indicado na meta 20. Segundo o relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE, o investimento do PIB na educação estacionou em uma média de 5% ao ano.

A EC 95 comprometeu vigorosamente o financiamento educacional, paralisou as Metas do PNE 2014 e, por isso, acabou prejudicando o objetivo de universalizar e ofertar uma escolarização pública de qualidade. Segundo Saviani (2018, p.99), sem o aporte do financiamento, “todas as demais metas ficam inviabilizadas”.

O Dossiê “Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA” revela a redução de recursos financeiros para a modalidade entre 2015 e 2022. No período, houve uma queda de cerca de 93% com os investimentos na EJA caindo de R\$ 503.502.026, em 2015, para R\$ 38.981.322, no ano de 2022.

Vale ressaltar que os recursos destinados à EJA chegaram a apontar valores de R\$ 7.596.215, em 2020, e R\$ 5.470.318, em 2021. Como consequência desse processo, o dossiê indica a redução do número de matrículas e de turmas na EJA por todo o Brasil.

Para além dos relatórios de monitoramento elaborados pelo Inep, os encontros realizados pela sociedade civil organizada e registrados pelo Fórum EJA Brasil contribuem significativamente para compreender os dados supracitados de maneira concreta na realidade da EJA. No Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA), os dados denunciados exprimem a realidade da política para a EJA neste período:

Nos últimos seis anos, tivemos um descaso e uma invisibilidade completa da EJA. Presenciamos a redução dos recursos da ordem de R\$1,8 bilhões de reais, em 2012, para míseros R\$ 8 milhões, em 2020; queda de 95,56% no valor investido e a dramática redução das matrículas em âmbito nacional, enquanto o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA e a educação à distância se instituíram como a política de EJA. A Resolução CNE 01/21 alinhando a EJA à Base Nacional Comum Curricular – BNCC, aprofundou as desigualdades educacionais e o modelo supletivo ainda persiste na maioria das redes/escolas. As já precárias condições de trabalho dos educadores se aprofundaram e as equipes gestoras, de modo geral, foram ainda mais sucateadas nas secretarias de educação. (ENEJA, 2024, p. 02)

Ao mesmo tempo em que se esvaziava a EJA escolar como direito e compromisso estatal, a articulação com os interesses empresariais permitia a consolidação dos processos de privatização e mercantilização na modalidade. Um exemplo dessa consolidação foi a potencialização de políticas de EJA com enfoque na educação à distância.

A ortodoxia neoliberal de contenção de recursos no bloco no poder dos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) foi acompanhada pelo avanço de proposições e ações políticas conservadoras que significaram a desestruturação de processos de escolarização de jovens e adultos. O Programa Nacional do Livro Didático para a EJA (PLNDEJA), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), o Programa Brasil Alfabetizado foram negligenciados pelo governo federal (AÇÃO Educativa, 2022).

Já no governo do ex-presidente Jair M. Bolsonaro (2019-2022), as orientações políticas antidemocráticas e anticonstitucionais (Penna et al., 2018) cerceavam o direito à EJA, especialmente no que tange às diversidades e às especificidades do público que frequenta esta modalidade. Um

exemplo desse cerceamento foi o Decreto n. 9.465, de janeiro de 2019, que extinguiu a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), que abrigava a Diretoria de Políticas de EJA. Com essa extinção, as políticas de EJA tiveram suas funções dispersas entre as Secretarias de Alfabetização (SEALF) e de Educação Básica (SEB), tendendo a invisibilidade.

Além disso, a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) foi extinta juntamente com todos os colegiados da administração pública federal pelo Decreto n. 9.759, de abril de 2019. A extinção da CNAEJA interrompia “o canal de comunicação existente entre o MEC, os governos subnacionais e as organizações da sociedade civil dedicadas à temática” (Mansutti, 2022, p. 21). A citação abaixo destaca a situação da escolarização de jovens e adultos nesse contexto:

Além da drástica redução do investimento na EJA, ocorreu uma grande mudança no destino dos recursos. Deixou-se de investir no PROJOVEM e no Programa Brasil Alfabetizado e quase nada foi destinado à EJA escolar. Ganha algum destaque nesse período, mas também com baixos recursos, o que se denomina de Programas de Elevação de Escolaridade Integrados à Qualificação Profissional na EJA, que recebeu R\$ 170 milhões em 2016, mas também foi tendo seus recursos reduzidos nos anos subsequentes. Em 2022, foram empenhados R\$ 26 milhões, o que, ainda assim, representa mais do que o dobro do que se reservou para a EJA escolar. (Mansutti, 2022, p. 23)

Em sintonia com perspectivas históricas presentes nas políticas de EJA de promover uma formação profissional adaptada às exigências do mercado, o governo Bolsonaro (2019-2022) amplia os recursos para a realização do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). Segundo o Dossiê “Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA”, o governo federal aplicou recursos no ENCCEJA em detrimento da indução do aumento da oferta de cursos por estados e municípios, revelando sua opção de política pública.

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento revela que, entre 2018 e 2021, o investimento na EJA escolar caiu de R\$27.700.000,00 para R\$5.470.318,00. No que se refere ao ENCCEJA, a queda também foi importante, mas os valores investidos superaram, comparativamente, a EJA escolar, passando R\$117.636.989,98 para R\$13.881.876,55.

Dados do dossiê “Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA” observam, ainda, o aumento no número de inscritos na prova do ENCCEJA com um salto de 366 mil, em 2012, para 2,9 milhões, em 2019. Nos anos da pandemia (2020 e 2021), mais de 1,5 milhão de pessoas se inscreveram na prova. Como salienta a citação abaixo:

os exames não podem ser substitutos de baixo custo das escolas de educação de jovens e adultos, que precisam ser mantidas e fortalecidas para atender aos milhões de brasileiros que precisam mais do que a oportunidade de realizar um exame para fazer valer o seu direito à educação, pois necessitam de formação básica e acompanhamento por professores qualificados que possam também resgatar sua autoestima e até mesmo sua capacidade de aprender. (Mansutti, 2022, p. 24)

Cabe mencionar que as orientações políticas do bloco no poder do governo Bolsonaro, no contexto da crise sanitária provocada pela COVID-19, potencializaram a desestruturação dos processos de escolarização de jovens e adultos. Com a declaração da necessidade de afastamento social pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em março de 2020, para evitar a propagação da pandemia do novo coronavírus, aumentaram as dificuldades de participação do público da EJA em seus processos de escolarização.

A situação emergencial de saúde se articulou ao crescimento do desemprego, proporcionando que parcelas significativas das famílias trabalhadoras enfrentassem os desafios da deterioração das condições de vida, especialmente em termos da insegurança alimentar. Como consequência, muitos (as) trabalhadores (as) com pouca escolaridade deixaram de frequentar os processos de escolarização, mesmo com a alternativa do ensino remoto emergencial empreendida pelas redes públicas em 2020 e 2021.

Além da intensificação das precárias condições de vida e de trabalho, os (as) educandos (as) da EJA encontraram problemas no acesso e apropriação de recursos tecnológicos e de internet, invariavelmente limitados pela conexão e pelo pacote de dados compartilhados com diversas pessoas da família. Em que pese a necessidade de investimentos em tecnologia da informação e da comunicação adequados para o período pandêmico, reduzidas proposições e ações governamentais contemplaram às necessidades educacionais, especificamente em relação à escolarização de jovens e adultos. Ao contrário, o ex-presidente da República, Jair Bolsonaro, vetou, integralmente, o projeto de lei nº 3.477, de 2020, que previa ajuda financeira de 3,5 bilhões da União para estados, Distrito Federal e municípios de modo a garantir acesso à internet para estudantes e docentes em decorrência da pandemia.

A desestruturação dos processos de escolarização da EJA configurou um contexto de acentuada descaracterização das especificidades da modalidade e da diversidade de seu público, especialmente a partir da resolução nº 01, de 25 de maio de 2021. Instituído as Diretrizes Operacionais para a EJA nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e Educação de Jovens e Adultos a Distância, essa resolução reforça as normativas já estabelecidas no Parecer nº 06, de 10 de dezembro de 2020.

Em relação à resolução nº 01/2021, a EJA é tratada a partir de processos de flexibilização de sua oferta presencial, especificando as formas de organização escolar da modalidade em EJA Direcionada, EJA Combinada, EJA Multietapas e EJA Vinculada. Tratam-se de formas de organização da escolarização da EJA que pretendem atender aos (às) educandos (as) que apresentem dificuldades de acesso e permanência na escola.

Conforme indicado entre os artigos 17 a 23, essas formas de organização da EJA enfatizam atividades pedagógicas complementares, desenvolvidas em espaços fora da escola, com destaque para os ambientes empresariais. A perspectiva é que os conhecimentos, os conteúdos e as experiências mediados pelo (a) professor (a) possam ter melhor aproveitamento do tempo de educandos (as) trabalhadores (as). Além disso, a EJA pode ser ofertada com a organização de turmas comportando educandos (as) em etapas variadas de desenvolvimento escolar e, também, em unidades próprias da modalidade, denominadas acolhedoras, que se vinculam a escolas ofertantes.

O reconhecimento meramente formal das dificuldades dos (as) educandos (as) da EJA na frequência à escola silencia, entretanto, as reivindicações em torno da democratização da modalidade. Essas reivindicações se pautam pela promoção de práticas pedagógicas em consonância com as lutas e o legado de uma educação crítica. Buscam superar as relações de exploração, de dominação, de opressão pela ampliação de recursos financeiros, materiais, técnico-científicos e didático-pedagógicos, pela valorização das condições de trabalho docente e pela formação de sujeitos orientada pelo trabalho criativo e pela diversidade sociocultural.

Ao negligenciar essas reivindicações, a resolução n. 01/2021 define formas de organização escolar na EJA que tendem naturalizar processos de escolarização precários. Reforçam as raízes históricas do ensino de suplência, reduzindo o conhecimento à adaptação dos (as) trabalhadores (as) às exigências técnico-operativas e ético-políticas do sistema capitalista. Conforme observa-se no art. 3º, a organização da EJA passa a enfatizar o regime semestral ou modular. Isso implica o negligenciamento da diversidade da oferta da modalidade no país, com multiplicidade de

proposições curriculares, referenciadas sobretudo no Parecer n. 11/2000 e na resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica n. 01 de 2000. Ao mesmo tempo, a resolução propõe a inserção da EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), podendo, novamente, trazer prejuízos as especificidades da modalidade, a diversidade dos currículos e as etapas e ritmos de desenvolvimento de educandos (as).

Em termos da Educação de Jovens e Adultos a Distância, cabe destacar que a resolução n. 01/2021 também tangencia dispositivos de sua regulamentação anterior como as Diretrizes Curriculares Nacionais de 2000 e a Resolução n. 03 de 2010. Somado a esse tangenciamento, a referida resolução também estabelece que 80% da carga horária da EJA fosse ministrada à distância. Apesar disso, a resolução n. 01/2021 anuncia garantias de duração mínima de cursos a distância equiparada a EJA presencial, de disponibilidade de Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), de proporção adequada entre número de professores (as) e estudantes, de infraestrutura tecnológica em polos de apoio pedagógico.

Cabe ressaltar que o contexto de estabelecimento da EJA a distância pode proporcionar vantagens financeiras para grupos empresariais, especialmente pela instauração de plataformas digitais. Essa possibilidade se expressa pela viabilização de processos de intensificação do trabalho docente e pela minimização das possibilidades de preservação da qualidade de ensino pela apropriação do conhecimento historicamente acumulado e socialmente produzido pela humanidade.

Vale ressaltar que a resolução n. 01/2021 dispõe sobre a oferta da EJA por empresários da educação em seu artigo 33. Sem apresentar uma atuação compromissada do Estado no que tange a garantia da EJA como direito público subjetivo, essa resolução permite processos de privatização na modalidade.

A próxima seção continua a analisar as condições de retrocesso nas políticas educativas para a escolarização de jovens e adultos. Para isso, aborda o sentido que assume esse retrocesso no Plano Nacional de Educação (2014-2024), na alfabetização e na qualificação profissional.

O Sentido do Retrocesso nas Políticas de EJA: O PNE, o PNA e o Proeja

O PNE (2014 – 2024) foi promulgado pelo governo Dilma, por meio da Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014. Sabe-se que o intuito de instituir um plano nacional de educação decorre do desejo de que a educação brasileira seja ofertada como um direito garantido a todos. Um plano nacional pode estabelecer a unidade na pluralidade regional do Brasil de modo que também seja possível definir funções, conciliar autonomia e interdependência com qualidade e equidade nacional (Bordignon et al., 2024).

Pode-se considerar que o processo de promulgação do PNE 2014 foi marcado por perspectivas educacionais antagônicas a despeito do interesse maior de promover a universalização da educação, tendo como base a garantia ao acesso e à permanência de todos os sujeitos na escola. Em meio à preocupação com as desigualdades educacionais, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), neste plano, ficou centralizada, principalmente, nos fatores **escolaridade, alfabetização e profissionalização**, conforme está indicado a seguir no texto referente à modalidade, por meio das Metas 3, 8, 9 e 10:

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento (BRASIL, 2014, p.53). Meta 8: elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, 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 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). Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 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 cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional. Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. (Brasil, 2014, p. 67–69)

A Meta 3¹ foi organizada por dois objetivos: o primeiro, universalizar até 2016 o acesso de jovens e adolescentes à escola e, o segundo, aumentar a taxa líquida de matrículas em 85% para o ensino médio até 2024. De acordo com o quinto relatório do ciclo de monitoramento do plano, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), em 2023, o resultado do primeiro objetivo foi de 94,0% de jovens na escola, distante 6,0 p.p. em relação aos 100% almejado para o fator **escolaridade**. Antes do período de 2023, em nota explicativa no relatório relacionada a todas as Metas para os anos de 2020 e 2021, declara-se que há imprecisão de resultados, devido à dificuldade de coleta de dados por causa da Pandemia de Covid-19. Portanto, não há registro de informações deste período.

Assim sendo, a respeito da universalização do ensino para jovens e adolescentes, o quinto relatório apontou que, em 2016, o resultado foi de 90,6% de jovens na escola; em 2017, foram 91% de estudantes matriculados em todo o país; em 2018 obtiveram-se 91,6% de matrículas; em 2019, houve 92,6% de alunos matriculados e, em 2022, atingiu-se o percentual de 94,4% de estudantes brasileiros frequentando a escola. Conclui-se assim que entre “2012 e 2023, houve um aumento de 5,2 p.p. no acesso à escola para essa faixa etária, mas ainda existe uma distância significativa para atingir a meta de universalização” em todo o país (Brasil, 2024, p. 95).

Em relação ao segundo objetivo, verificou-se que 76,9% dos jovens de 15 a 17 anos frequentaram o ensino médio ou já concluíram a educação básica no ano de 2023, o que “representa uma distância de 8,1 p.p. em relação à meta de 85,0%” que é o valor desejado para 2024” (Brasil, 2024, p. 88). Para o período de 2016 a 2022, os resultados foram os seguintes: em 2016, o índice foi de 69,4%; em 2017, 69,6%; em 2018, 70,5%; em 2019, 72,7% e, em 2022, o índice foi de 76,7% de jovens concluintes ou frequentando o Ensino Médio no país (Brasil, 2024, p. 89). Entretanto, há um aspecto apontado no texto do relatório que permite refletir sobre as dificuldades enfrentadas pelos adolescentes e jovens desta faixa etária ao longo do tempo. Estes indivíduos têm sido empurrados para a EJA, devido às suas precárias condições materiais de vida:

É importante ressaltar que a Meta 3, estabelecendo a taxa líquida de matrículas no ensino médio em 85% até 2024, já havia sido alcançada pelos jovens de maior renda desde, ao menos, 2016, enquanto os mais pobres, em 2022, ainda estavam 18,3 p.p. abaixo dessa meta. Ainda, os jovens do quarto mais rico da sociedade brasileira são o único grupo populacional, entre as desagregações ora analisadas, que atingiu ou superou a meta estipulada pelo Plano. Em realidade, os dados sugerem que eles não apenas já haviam atingido pelo menos desde 2016, como permaneceram estagnados desde então. (Brasil, 2024, p. 95)

¹ Embora a Meta 3 esteja direcionada ao Ensino Médio, ela envolve uma das discussões centrais sobre a idade escolar na EJA, uma vez que o número de estudantes em situação de defasagem idade-série é alarmante. Muitos desses sujeitos vivem em condições de vida precárias e enxergam na modalidade uma possibilidade de retomar e acelerar os estudos, diante das exigências impostas pela sobrevivência cotidiana.

Para a Meta 8, cujo objetivo era aumentar a escolaridade dos jovens entre 18 e 29 anos, observou-se que, entre os anos de 2012 e 2023, o fator **escolaridade** obteve pequenos avanços. Isto significa dizer que, em 2012, a média de escolarização era de 10,7 anos para estes estudantes e, em 2016, houve crescimento para 11, 1%. Já em relação ao ano 2023, a “média de escolaridade da população de 18 a 29 anos foi de 11, 8 anos, ainda abaixo da meta de 12 anos” de escolarização (Brasil, 2024, p. 194).

É preciso chamar atenção para o detalhamento proposto nos relatórios do Inep a respeito destes números gerais. Observa-se que os pareceres ficam ainda mais claros quando analisados levando-se em consideração a extensão territorial do Brasil e suas diferentes regiões, bem como dados relativos a raça, cor, gênero, entre outros. Estes são aspectos importantes, que denotam as diferenças sociais acentuadas que compõem a realidade nacional e que também estão presentes nos referidos relatórios. Por exemplo, este quinto relatório indica que, até o ano de 2023, nenhum dos estados da região Nordeste alcançou a média de 12,0 anos completos de estudo para a população de 18 a 29 anos. Tal aspecto contrasta-se com outras regiões como o Sul (12,0 p.p.) e o Sudeste (12,2 p.p.), cujo resultado chega a ultrapassar a média estabelecida na Meta. “Ademais, somente um estado no Norte, Roraima, alcançou o objetivo estipulado” (Brasil, 2024, p. 195). Na média geral, o Nordeste alcançou 11,3 p.p. anos completos de estudo para os jovens entre 18 a 29 anos.

Em relação à Meta 9, o fator de análise está relacionado à **alfabetização**, uma vez que o objetivo desta diretriz foi promover a elevação da taxa líquida de matrículas de alfabetização da população com 15 anos ou mais, além também de buscar promover a superação do analfabetismo absoluto e a redução do analfabetismo funcional. De acordo com o relatório do quinto ciclo de monitoramento das Metas, observou-se que, em 2023, o valor alcançado da taxa de alfabetização foi de 94,6%, distante 5,4 p.p. da meta de 100% desejada até o ano de 2024, ou seja, “entre 2012 e 2023, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade no Brasil registrou um aumento de 2,8 pontos percentuais (p.p.), evoluindo de 91,8% em 2012 para 94,6% em 2023” (Brasil, 2024, p. 212). Em 2016, essa taxa girou em torno de 93,3%; em 2017, 93,5%; em 2018, 93,7%; em 2019, 93,9% e, em 2022, 94,4% de jovens e adultos foram alfabetizados no Brasil.

A respeito do ano de 2022, destaca-se também, para além do relatório do Inep, a divulgação do Censo, cuja publicação expressou que a taxa de analfabetismo no país é de 7%, perfazendo um total de 11,4 milhões de pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas (IBGE, 2023). O estudo estatístico aponta ainda que esse valor é aumentado em relação a pretos, pardos e indígenas e, especialmente, nas regiões Norte e Nordeste. Apesar de este ser um dado que exprime evolução na taxa de alfabetização, já que em 2010 prevalecia o valor de 9,6% de analfabetos, o dado atualizado continua demonstrando o atraso que prevalece no país em detrimento ao investimento educacional para a toda a população.

Para a Meta 10, cujo fator refere-se à **profissionalização**, objetivava-se ofertar os programas da EJA aliados à formação profissional inicial para estudantes concluintes do ensino fundamental, assim como, para os estudantes do Ensino Médio. A oferta deveria contemplar, neste caso, a formação técnica (Leite, 2014). Entretanto, os dados do quinto relatório apontam um crescimento lento para esta modalidade de ensino, visto que o objetivo era atingir 25% das matrículas até 2024. Isto é, até o ano de 2023, o resultado obtido foi de 4,7% de matrículas na EJA integrada ao ensino profissional (Brasil, 2024).

Quando se observa esta questão a partir das etapas de ensino, constata-se que para o ensino fundamental o percentual foi de 2,4%, e, para o ensino médio, foi de 8,2% “representando o melhor resultado nessa etapa desde o início da série histórica” (Brasil, 2024, p. 242). Ao longo deste período, o relatório aponta que entre os anos de 2013 a 2015 o indicador marcou um registro de 2,8%, chegando a 3,0% em 2015. A partir do ano de 2016, “verificou-se um acentuado decréscimo, atingindo 1,3% em 2018, o menor valor da série” (Brasil, 2024, p. 230).

Apesar da compreensão de que as quatro Metas de ação no Plano Nacional foram uma conquista que marca a história da EJA no Brasil, sabe-se que, mesmo diante de tais propostas, os jovens e os adultos ainda não conquistaram plenamente seu direito à escolarização com políticas públicas efetivas. Conforme os dados apresentados até aqui, tal fato tornou-se ainda mais evidente e concretizado no período dos governos Temer (2016–2019) e Bolsonaro (2019–2022), após o golpe parlamentar de 2016.

Ambos os governos estabeleceram um pacto conservador implantando ajustes fiscais ao longo das duas gestões. A intenção era abrir o país a uma maior presença do capital privado, em detrimento da participação do Estado (Mansutti et al., 2022).

Sem financiamento adequado, assistiu-se a um processo de precarização da educação, o que para a EJA tornou-se ainda mais deflagrado, visto que historicamente a modalidade depende dos projetos e programas financiados pela União (Alvarenga, 2016). No governo Temer, a EJA sofreu um processo de desmonte e ao longo do governo Bolsonaro isso não foi diferente. Portanto, se o PNE continuou inviabilizado também neste último governo, as Metas para a EJA tornaram-se praticamente inexistentes. Como explica Paiva (2024), se o descaso com o PNE é desastroso para todos os níveis de ensino, em relação à EJA, a situação agrava-se ainda mais, “considerando a desimportância de sucessivos governos com o público destinatário da modalidade” (p. 27).

Se o PNE pode ser considerado uma política cujas Metas de ação podem organizar, ampliar e qualificar a modalidade da EJA, superando imprescindivelmente o déficit educacional (Saviani, 2018), no período Temer e Bolsonaro, pelos resultados apontados, pode-se compreender que os jovens e os adultos não precisavam ficar nas escolas. Desse modo, as políticas do governo além de inviabilizar o PNE, fizeram um caminho de “desescolarização” para a classe trabalhadora, com viés de “preparação para o trabalho, trabalho alienado, necessário para a consolidação do capitalismo” (Souza e Nunes, 2017, p. 409). Consolidou-se, assim, uma educação equidistante do preparo para uma formação emancipatória e humanista.

No que diz respeito à alfabetização de jovens e adultos, o apagão se iniciou logo que o golpe jurídico-parlamentar contra Dilma Rousseff se concretizou. Uma das primeiras medidas de Michel Temer, ao assumir o executivo federal, foi suspender novos cadastros no Programa Brasil Alfabetizado, fazendo com que a maior política de alfabetização construída no século XXI em nosso país fosse descontinuada. O último ciclo do programa ocorreu em 2016.

Após o encerramento do PBA nenhum outro programa destinado à alfabetização de jovens e adultos foi proposto pelo governo federal. O silêncio institucional no que se refere a esse tema foi quebrado apenas em 2019, já durante o governo de Jair Bolsonaro, quando foi instituída a Política Nacional de Alfabetização por meio do decreto nº 9.765. A discussão a respeito da alfabetização dos jovens e adultos brasileiros é muito diminuída nesse documento, entretanto algumas análises podem ser feitas a partir do que está expresso no documento e também do que se decidiu omitir.

É fato que a Política Nacional de Alfabetização não tem como foco a alfabetização de jovens e adultos, isso fica nítido quando observamos que o documento norteador da política, o caderno final da PNA, reserva apenas uma página para tratar da EJA e suas especificidades não são adequadamente abordadas. O documento não leva em consideração, por exemplo, elementos que são fundamentais no processo de aprendizagem dos jovens e adultos como a memória, a consciência fonêmica, a fluência em leitura oral e o desenvolvimento de vocabulário (Maciel & Resende, 2019). Nos poucos parágrafos destinados a discutir a alfabetização dos jovens e adultos encontramos apenas reflexões rasas e utilitárias sobre o uso da linguagem escrita para a execução de tarefas cotidianas ou para um abstrato desenvolvimento pessoal e profissional. Na verdade, o que o documento explora realmente é a perspectiva de que o analfabetismo é uma condição individual e que, portanto, a busca pela alfabetização deve partir da consciência de cada indivíduo. Ao fim e ao

cabo, o que se expressa é a desresponsabilização do governo que transfere ao indivíduo a tarefa de resolver um problema que é social.

A própria noção de alfabetização expressa no documento também é bastante reducionista pois se relaciona unicamente com o domínio de sistemas formais e sua utilização na vida cotidiana, mas a alfabetização é muito mais do que isso. Segundo Paulo Freire (1982):

a leitura do mundo precede sempre a leitura da palavra e a leitura desta implica a continuidade da leitura daquele. Na proposta a que me referi acima, este movimento do mundo à palavra e da palavra ao mundo está sempre presente. Movimento em que a palavra dita flui do mundo mesmo através da leitura que dele fazemos. De alguma maneira, porém, podemos ir mais longe e dizer que a leitura da palavra não é apenas precedida pela leitura do mundo mas por uma certa forma de “escrevê-lo” ou de “reescreve-lo”, quer dizer, de transformá-lo através de nossa prática consciente. (p. 13)

Nesse sentido, a alfabetização pensada de maneira consequente e em diálogo com a realidade material e social que perpassa a vida da classe trabalhadora, diz respeito ao processo de apreensão dos códigos que compõem a linguagem escrita enquanto instrumentos de análise e transformação da própria realidade.

A crítica à realidade social, elemento muito presente na teoria proposta por Paulo Freire, é fundamental para desmascarar as razões pelas quais o analfabetismo ainda não é um problema superado em nosso país. A política nacional de alfabetização, no entanto, se estrutura não a partir dessas referências, muito pelo contrário, o governo Bolsonaro se propôs a negar constantemente a história e o legado de Paulo Freire no que se refere à educação. O suporte teórico utilizado pelo governo na construção da Política Nacional de Alfabetização como um todo defende que um retorno ao chamado método fônico seria a única solução eficaz para resolver a questão do analfabetismo no Brasil.

Ao contrário do que o documento declara, é fundamental termos em mente que essa defesa não diz respeito a um aspecto meramente técnico. Todos os métodos educacionais têm como fundamento perspectivas políticas e ideológicas, ainda que elas não estejam imediatamente aparentes. Segundo Chraim e Pedralli:

Com ênfase na técnica, descarta-se, pois, como já afirmamos, do que é anterior e prioritário em relação a ela: os seus fundamentos teóricos e filosóficos, os quais orientam, reconhecendo-se isso ou não, a prática pedagógica para uma ação pró-manutenção ou pró-transformação do *status quo*. (Chraim & Pedralli, 2023, p. 6)

No caso dos métodos sintéticos, incluindo o método fônico, a concepção de alfabetização que dá suporte à sua utilização leva em consideração apenas a codificação e decodificação das palavras na língua portuguesa, mas não a análise e transformação da realidade social. O debate a respeito, por exemplo, dos usos sociais da língua, não é entendido como aspecto fundamental da alfabetização. As consequências disso são uma perspectiva educacional pouco abrangente, que não dialoga com a realidade material dos estudantes pouco ou não escolarizados e nem se propõe a construir junto a eles perspectivas críticas e superadoras dessa realidade. A língua se resume, assim, a um conjunto de códigos, e sua utilização é vista como apenas utilitária.

Não há dúvidas que o aprendizado da relação grafema x fonema é necessário para a alfabetização de qualquer sujeito, mas o entendimento dessa relação não é de maneira nenhuma suficiente para um processo de apreensão consequente da língua, que prepare o estudante para uma interpretação crítica e intervenção responsável no mundo.

Quando se impõe que o método fônico seja o único fundamento da alfabetização brasileira, por supostamente apresentar maior eficácia em relação aos outros métodos, se assume que o analfabetismo é um problema unicamente técnico. Consequentemente, as causas históricas e sociais de sua perpetuação são, assim, suprimidas do debate.

De fato, o retorno ao método fônico se alinha perfeitamente à política conduzida pelo governo Bolsonaro, política essa que está comprometida com a propagação de uma educação aligeirada, acrítica e ahistórica, comprometida única e exclusivamente com o avanço do capital sobre os direitos da classe trabalhadora brasileira, especialmente no que tange à parcela mais vulnerável dessa classe, que são os trabalhadores que não tiveram acesso à escolarização e a alfabetização na infância.

Dentro do projeto de descontinuidade da educação de jovens e adultos no contexto de avanço desta política neoliberal e ultraconservadora que se instalou a partir de 2016, houve obstáculos, também, no que tange a sua vinculação com proposições e ações referentes a qualificação profissional. Embora tardia, a vinculação da EJA com a qualificação profissional ocorria desde meados da primeira década do século XXI. Para fins de análise desta vinculação, destaca-se o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), implementado em 2005 e reelaborado em 2006.

A proposta do programa consistia em consolidar uma política inovadora e contra-hegemônica de modo a alcançar demandas de elevação de escolaridade dos jovens e adultos com profissionalização, demonstrando a intenção de superar o dualismo do ensino, em face de uma educação integral e emancipatória para a classe trabalhadora. Em seu documento base registra-se a seguinte afirmação:

A concepção de uma política, cujo objetivo da formação está fundamentado na integração de trabalho, ciência, técnica, tecnologia, humanismo e cultura geral, pode contribuir para o enriquecimento científico, cultural, político e profissional das populações, pela indissociabilidade dessas dimensões no mundo real. (Brasil, 2007, p. 35)

A proposição do programa busca, também, ofertar cursos técnicos integrados ao ensino médio (PROEJA EMI) além de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) articulados ao ensino fundamental (EF) e ao ensino médio (EM). O oferecimento desses cursos ficaria sob a responsabilidade tanto das redes públicas de ensino municipal, estadual e federal quanto do chamado sistema “S”.

O sistema S se constitui por instituições financiadas pelo empresariado e buscam, por conseguinte, atender aos interesses empresariais, cujo objetivo é conduzir uma proposta educativa que atenda a seus objetivos, em relação à força de trabalho.

A inclusão do sistema S como instituição ofertante em programas de EJA vinculados a educação profissional sinaliza a instrumentalização do sistema educativo de modo a atender às necessidades da formação de força de trabalho para a estrutura de produção (Brito, 2019). Na visão de Rummert (2007) essa inserção do Sistema S na oferta do Proeja evidencia “a forte capacidade de intervenção do Capital nas propostas de educação da classe trabalhadora apresentadas pelo Governo Federal” (p. 42).

Essa relação se mostra proveitosa para ambos os lados. De um lado, retira do governo parte da responsabilidade da formação, com a transferência do fundo público para as instituições privadas. Do outro lado, as instituições privadas conseguem atender aos interesses do mercado no sentido de uma preparação de recursos humanos úteis aos seus interesses, com a formação de força de trabalho adaptada às exigências da reestruturação produtiva.

Na rede federal, destaca-se que, após o período de maior crescimento do Proeja em número de matrículas, em 2010, com 31.358 estudantes, começam as reduções significativas a partir de 2017, tendo o pior número de matrículas em 2021, no contexto da pandemia de COVID-19, com 17.706 estudantes (Mansutti, 2022).

Entre os anos de 2011 a 2015, a média de matrículas se manteve em 29421 matrículas. Já a partir de 2016 e até 2022, segundo dados da Plataforma Nilo Peçanha, essa média foi de 19408. Uma redução média de 34,04% (Mansutti, 2022).

Silva (2022) destaca, portanto, que o Proeja bem como toda a educação de jovens e adultos, vem sofrendo, desde 2016, os duros ataques ocasionados com a redução de recursos financeiros e materiais que se iniciou a partir do golpe. A Emenda Constitucional 95/2016 e a diminuição dos investimentos na Rede Federal configuraram um processo que vem tornando cada dia mais precário o serviço público, e, por conseguinte, o PROEJA, é o que desenvolve Fernandes (2020).

Destaca-se ainda que, entre 2011 e 2015, o Proeja esteve ao lado do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) como política de formação profissional articulada à EJA (Nobile, 2022). O Pronatec reforçava os interesses privatistas com o Estado atendendo aos interesses empresariais, ao mesmo tempo em que mantinha a harmonia social com certificações que criavam uma ilusão de qualificação e empregabilidade, mas que tinham o papel de convencimento dos trabalhadores da importância destes cursos voltados para o trabalho simples e precário (Melo & Moura, 2016).

Como já destacado, a partir de 2016, a educação de jovens e adultos sofreu uma enorme redução do investimento, por parte do governo federal com o desmonte da estrutura criada em anos anteriores (Mansutti, 2022). Com o avanço das restrições político-econômicas neoliberais no decorrer dos governos de Temer (2016-2018) e de Bolsonaro (2019-2022), aceleraram-se os processos de sucateamento da educação pública, esmaecendo as possibilidades do Proeja servir como referência às reivindicações históricas da classe trabalhadora em torno da qualificação profissional. A partir de 2016, mesmo as ações do Pronatec também começaram a ser desarticuladas pelo governo federal (Moura & Silva, 2022).

Na visão de Barbosa e Martins (2020), a Lei 13.415/2017, que estabeleceu a Reforma do Ensino Médio, tornou-se uma ameaça para propostas de educação integral para a qualificação profissional e apesar de não se referir a EJA trouxe revezes ao Proeja. A referida lei submete às determinações do mercado o sentido da formação humana. Isso porque se apoderou de uma narrativa de “flexibilização da trajetória escolar, da reformulação dessa etapa para ser mais atrativa e da colocação no mercado de trabalho, correndo-se o risco de precarizar ainda mais o ensino ao se ofertar uma educação tecnicista e fragmentada” (p. 15).

O governo Bolsonaro (2019-2022) buscando a consolidação de uma educação profissional para jovens e adultos focada na perspectiva reducionista e instrumental implementou, em 2021, a Portaria nº 962, que “Institui o Programa da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional - EJA Integrada - EPT e estabelece orientações, critérios e procedimentos para concessão de recursos financeiros às instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”.

Oliveira e Escopel (2024) salientam que esta portaria se confundia com nomenclatura do Proeja, evidenciando sua perspectiva de operar pela sobreposição e pela conversão. Os autores consideram que a Portaria nº 962/2021, referenciada na resolução nº 1/2021 das Diretrizes Operacionais da EJA voltada ao alinhamento à BNCC, usa de uma armadilha ideológica, objetivando a adesão dos IFs, pela referência a EJA Integrada.

Os autores alertam que a Portaria nº 962/2021 restringe a oferta de qualificação em nível de Ensino Fundamental e Médio articuladas à EPT a uma perspectiva aligeirada e compensatória de formação profissional, ameaçando as possibilidades do prosseguimento da EJA-EPT integrada com

base na formação politécnica e humana. No entendimento dos autores “a estratégia é usar as formas de atendimento da EJA-EPT” para o alcance da meta 10, de forma alinhada à formação para habilidades e competências exigidas pelo mercado, conforme preconiza a BNCC, bem como a Resolução nº 01 de 2021” (Oliveira & Escopel, 2024, p. 21, 22), podendo, gradativamente levar à extinção da oferta de cursos de EJA Integrados em nível técnico.

Conclusão

Conforme evidenciam os dados, o período entre 2015 e 2022 caracterizou-se por um acentuado retrocesso nas políticas públicas voltadas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, marcado pelos sucessivos cortes orçamentários e pela crescente precarização dessa modalidade de ensino. A conjugação da crise estrutural capitalista com as instabilidades político-institucionais nacionais, intensificadas a partir do golpe de 2016, acelerou a implementação de medidas neoliberais, relegando a EJA a uma condição marginal no sistema educacional brasileiro. Nessa perspectiva, as políticas destinadas à EJA revelaram-se não apenas insuficientes para satisfazer as demandas históricas da classe trabalhadora, como também expressaram o aprofundamento e acirramento da luta de classes, materializado no avanço da burguesia sobre os recursos públicos e do recrudescimento de forças políticas conservadoras na condução do projeto educacional do país.

A ausência de estratégias efetivas para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), o desmonte da política pública de alfabetização de jovens e adultos, a substituição da escolarização por mecanismos de certificação em massa, a descaracterização programática do Proeja e o enfraquecimento deliberado da rede federal de ensino compõem, em seu conjunto, a arquitetura de um projeto educacional que subordina a formação humana da classe trabalhadora às exigências imediatas da lógica de acumulação capitalista. Trata-se, portanto, de um projeto político consciente, orientado para a negação sistemática do direito à educação.

Diante desse cenário, impõe-se a urgente tarefa de que os setores comprometidos com a formação da classe trabalhadora brasileira ampliem sua capacidade de organização e resistência, construindo barreiras efetivas contra os sucessivos ataques e afirmando, por meio da unidade de ação, a exigência inegociável de um orçamento público robusto capaz de garantir uma educação popular, pública, gratuita e de qualidade. Ademais, a reconstrução da EJA demanda a reafirmação de um projeto pedagógico crítico e insurgente comprometido com os interesses históricos da classe trabalhadora, reconhecendo a educação como instrumento para a compreensão das contradições sociais e como práxis transformadora, orientada pela liberdade, pela democracia radical, pela superação revolucionária da barbárie capitalista e pela efetiva emancipação humana.

Nesse sentido, reafirmar a EJA como direito inalienável e como instrumento de formação crítica constitui-se uma tarefa urgente e estratégica para a sociedade civil organizada comprometida com a transformação social. Defender a EJA ultrapassa a mera luta pelo acesso a escolarização, trata-se, essencialmente de compreender a luta de classes como parte de um processo de construção de um projeto societário orientado para a superação das desigualdades estruturais. Acredita-se que é na resistência coletiva, na organização política e na construção de uma educação interessada aos interesses históricos da classe trabalhadora que reside a possibilidade concreta de romper com a lógica mercantilista, afirmando um projeto social comprometido com a dignidade humana, a justiça social e a superação da barbárie capitalista.

Referências

- Alvarenga, M. S. (2016). A educação de Jovens e Adultos no PNE 2014-2024: Entre os ajustes econômicos e os direitos sociais na atual conjuntura de crises no Brasil. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, 13(33), 121-138. <https://doi.org/10.5935/2238-1279.20160064>
- Antunes, R. (2018). *O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviços na era digital*. Boitempo.
- Barbosa, L. A., & Martins, A. L. (2020). Proeja: Um novo tempo para a educação de Jovens E Adultos. *Recital. Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara*, 3(2), 190-211. <https://doi.org/10.46636/recital.v3i2.162>
- Bordignon, G., Gadotti, M., Cunha, C., & Almeida Jr., A. M. de. (2014). Sistema Nacional de Educação: Uma agenda necessária. In: *Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto / Ministério da Educação* (pp. 207-21). MEC/SASE.
- Braga, R. (2013). Sobre a sombra do precariado. In: *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil*. Boitempo.
- Brasil. (2000a). Parecer CNE/CEB n. 11/2000. *Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos*. Conselho Nacional de Educação. Brasília, Distrito Federal, 2000. Diário Oficial da União 10 de maio de 2000. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_2000.pdf
- Brasil. (2000b). *Resolução N° 1. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e adultos*. Conselho Nacional de Educação. Brasília, Distrito Federal, Diário Oficial da União 05 de julho de 2000. <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>
- Brasil. (2007). *Programa Nacional de integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos*. Brasília: Setec/MEC, 2007. <https://forumaja.org.br/brasil/documento-base-proeja-educacao-profissional-tecnica-de-nivel-medio-ensino-medio/>
- Brasil. (2010). *Resolução CNE/CEB*. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Conselho Nacional de Educação. Brasília, DF, Diário Oficial da União 15 de junho de 2010. <https://ejatrabalhadores.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/296/2017/12/Resolucao-N%C2%BA-3-de-15-de-junho-de-2010.pdf>
- Brasil. (2014). *Lei n° 13.005*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Plano Nacional de Educação. Presidência da República. Brasília, Distrito Federal, Diário Oficial da União 25 de junho de 2014. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Brasil. (2016). *Emenda Constitucional n° 95*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, Diário Oficial da União 15 de dezembro de 2016. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- Brasil. (2017). *Lei n. 13415*. Altera as Leis n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, e o Decreto-Lei n° 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n° 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Presidência da República.

- Brasília, DF, Diário Oficial da União 16 de fevereiro de 2017.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm.
- Brasil. (2019). *Decreto 9759*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Presidência da República*. Brasília, Distrito Federal, Diário Oficial da União 11 de abril de 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm
- Brasil. (2019). *Decreto 9765*. Institui a Política Nacional de Alfabetização. *Presidência da República*. Brasília, Distrito Federal, Diário Oficial da União 11 de abril de 2019.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm
- Brasil. (2020a). *Projeto de Lei n. 3477*. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e aos professores da educação básica pública. *Presidência da República*. Brasília, Distrito Federal, Diário Oficial da União 04 de dezembro de 2020.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256081>
- Brasil. (2020b). *Parecer CNE/CEB n. 06*. Estabelece as Diretrizes Curriculares Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, DF, Diário Oficial da União de 10 de dezembro de 2020.
https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=168151-pceb006-20&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192.
- Brasil. (2021a). *Portaria n. 962*. Institui o Programa da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional - EJA Integrada - EPT e estabelece orientações, critérios e procedimentos para concessão de recursos financeiros às instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Ministério da Educação (MEC). Brasília, DF, Diário Oficial da União 01 de dezembro de 2021.
<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-MEC-962-2021-12-01.pdf>.
- Brasil. (2021b). *Resolução CNE/CEB n.º 1*. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância. Conselho Nacional de Educação. Brasília, DF: CNE, Diário Oficial da União 28 de maio de 2021. <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-ceb-2021>
- Brasil. (2022). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Brasília, Distrito Federal, 2022.
<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-PNE-2022>
- Brasil. (2024). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, Distrito Federal, 2024.
https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf
- Brito, M. P. (2019). *O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de educação de Jovens e Adultos no Instituto Federal do Amapá: Perfis e expectativas de estudantes*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Do Amapá, Amapá.
- Chraim, A. M., & Pedralli, R. (2023). Alfabetização baseada em evidências: A defesa da cientificidade como conveniente para naturalizar o inconveniente? *Revista Brasileira de Educação*, 28, 1-25.
<https://doi.org/10.1590/s1413-24782023280029>

- ENEJA (2024). *Encontro Nacional dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos: Texto base para a problematização nos Grupos de Trabalho*. Autor.
- Fernandes, M. V. R. (2020). Novo itinerário do PROEJA no Colégio Pedro II: Avanços ou retrocessos? *Revista Sítio Novo Palmas*, 4(3), 109-123. <https://doi.org/10.47236/2594-7036.2020.v4.i3.109-123p>
- Forum EJA. (2021). *Posicionamento de Rejeição do Fórum de Educação de Jovens e Adultos do ES à Resolução nº 01 de 28 de maio de 2021 – Alinhamento da EJA à BNCC*. Autor.
- Freire, P. (1989). *A importância do ato de ler: Em três artigos que se completam*. Autores Associados.
- Leite, S. F. (2014). O novo Plano Nacional de Educação: Ganhos e perdas para a Educação de Jovens e Adultos. *Revista @mbienteeducação*, 7(2), 560-569.
- Maciel, F. I. P., & Resende, V. B. de. (2019). Alfabetização de Jovens e Adultos na Política Nacional de Alfabetização. *Revista Brasileira de Alfabetização*, 1(10), 129-133.
- Mansutti, M. A. (2022). *Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA*. Movimento pela Base.
- Maricato, E., Vainer, C., Harvey, D., Brito, F., Peschanski, J. A., Maior, J. L. S., Sakamoto, L., Secco, L., Iasi, M. L., Davis, M. Oliveira, P. R., Rolnik, R., Braga, R., Viana, S., Zizek, S., & Lima V. A. (2013). *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil*. Boitempo.
- Melo, T. G. S., e Moura, D. H. (2016). Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): Expansão e privatização da Educação Profissional. *HOLOS*, 32(6), 103–119. <https://doi.org/10.15628/holos.2016.4995>
- Nobile, V. do C. (2022). *A trajetória do Proeja EMI nos Institutos Federais (2005-2020)*. (Tese de Doutorado) Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte.
- Oliveira, E. C., & Scopel, E. (2024). EJA-EPT: Potencialidades e(im)possibilidades. *Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica*, 1(24), 1-31. <https://doi.org/10.15628/rbept.2024.17154>
- Paiva, J. (2024). Panorama histórico da Educação de Jovens e Adultos: Um recorte de pesquisa. Tempo presente e educação de jovens e adultos: por que aprender por toda a vida? In: *Educação de Jovens, Adultos e Idosos: Questões políticas, curriculares e pedagógicas*. MPRJ, CAO Educação, UFF, IERBB.
- Penna, F., Queiroz, F., & Frigotto, G. (2018) *Educação democrática: Antídoto à escola sem Partido*. UERJ, LPP.
- Rummert, S. M. (2007). A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. *Revista de Ciências da Educação*, 35-50.
- Saviani, D. (2018). *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, controvérsias e perspectivas*. Autores Associados.
- Silva, D. M., & Moura, D. H. (2022). A implementação do Pronatec e as implicações na política de educação profissional: o prescrito e o efetivado. *Educação e Pesquisa*, 48. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634202248240913eng>
- Silva, F. C. (2022). Um debate sobre o PROEJA sob a perspectiva da refração política. *Revista de Educação Popular*, 21(2), 3-22. <https://doi.org/10.14393/REP-2022-63583>
- Souza, A. C., & Nunes, C. A. (2017). Contradições e desafios econômico-político-ideológicos do PNE 2014-2024. *Argumentos Pró-Educação*, 2(6). <https://doi.org/10.24280/ape.v2i6.258>

Sobre os Autores

Rubens Luiz Rodrigues

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

rubensluizrodrigues65@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3880-7956>

Possui graduação em História pela Universidade Federal Fluminense (1990), mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (1997), doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006) e pós-doutorado pela Universidade do Porto (Portugal - 2015).

Atualmente é Professor Titular da Universidade Federal de Juiz de Fora. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em História da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: escola, educação, gestão, política e educação de jovens e adultos.

Flaviane Ferreira da Silva

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

flaviane.fv@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/000-0002-7003-1844>

Possui Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de Viçosa (2005), com especializações em Psicopedagogia Institucional (2008), Educação (2009) e Educação e Tecnologia (2021). É mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro UENF (2015) e doutora em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora UFJF (2025), na área de concentração Educação brasileira: gestão, incluindo Doutorado Sanduíche na Universidade do Porto (2024/2025). Atuou como professora substituta no Colégio de Aplicação João XXIII/UFJF, coordenadora educacional na Educação Infantil (APOV/Viçosa), técnica social no Projeto Pescarte (UENF/Petrobras) e professora/pedagoga no Instituto Federal Fluminense. Atua nas áreas de Educação e Políticas Educacionais, com ênfase em Educação de Jovens e Adultos, avaliação e monitoramento de políticas públicas, gestão, práticas pedagógicas e formação humana.

Rayla Dias

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

rayladias19@outlook.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0593-0229>

Doutora em educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre em Artes cênicas e Graduada em Teatro (licenciatura) pela Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Foi bolsista de mestrado com bolsa financiada pela FAPEMIG, bolsista de extensão com bolsa financiada pela UFSJ e bolsista de iniciação científica com bolsa financiada pelo CNPQ.

Mírian Teixeira Carneiro

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

miriancarneirojf@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2674-981X>

Possui mestrado em educação e graduação em Química pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2008). Atualmente é técnica em assuntos educacionais do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação de Jovens e Adultos.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 34 Número 73

25 de agosto de 2026

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com ssmcb@asu.edu
