

Um debate sobre o PROEJA sob a perspectiva da refração política

Fabiane da Costa e Silva¹

Resumo

Este ensaio objetiva analisar o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) pela óptica da refração política. O ensaio, em termos metodológicos, trabalha conceitos com a finalidade de dar sentido à realidade, em um movimento entre objetividade e subjetividade. Para tanto, buscou-se dados secundários por meio de pesquisa bibliográfica. No que toca ao PROEJA, há de se ressaltar que apesar da importância e da necessidade de uma boa política de Estado voltada para a educação de jovens e adultos (EJA), essa modalidade de ensino tem sofrido com o agravamento das suas condições de expansão e manutenção. A escolha do conceito de refração política se justifica na medida em que se entende que a falta de aprimoramento e investimento na EJA não se deve à legislação pertinente a esta modalidade de ensino, mas à distorção no momento de sua implementação. Com base na configuração do campo da EJA, percebeu-se que as conquistas desta modalidade para efetivação da educação como direito de todos foram obtidas por meio das disputas entre setores conservadores e progressistas. Apesar de tudo, constatou-se que o EJA ainda existe e resiste!

Palavras-chave

Educação de Jovens e Adultos. Refração Política. Campo.

¹ Doutoranda em Educação na Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil; professora no Colégio Pedro II, *Campus* Engenho Novo II, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: fabiane.silva.1@cp2.edu.br.

A debate about Youth and Adult Education modality from the perspective of political refraction

Fabiane da Costa e Silva²

Abstract

This essay aims to analyze the National Program for the Integration of Professional Education with Basic Education in the Youth and Adult Education Modality (PROEJA) from the perspective of political refraction. The essay, in methodological terms, works with concepts in order to make sense of reality, in a movement between objectivity and subjectivity. Therefore, secondary data was sought through bibliographic research. With regard to PROEJA, it should be noted that despite the importance and the need for a good State policy aimed at the education of young people and adults (EJA), this type of education has suffered from the worsening of its expansion and maintenance conditions. The choice of the concept of political refraction is justified insofar as it is understood that the lack of improvement and investment in EJA is not due to the legislation pertaining to this type of education, but to the distortion at the time of its implementation. Based on the configuration of the field of EJA education in Brazil, it was noticed that the achievements of this modality for the realization of education as a right for all were obtained through disputes between conservative and progressive sectors. Despite everything that was said, it was found that EJA still exists and resists!

Keywords

Youth and Adult Education. Political Refraction. Field.

² PhD student in Education, Fluminense Federal University, State of Rio de Janeiro, Brazil; teacher at Colégio Pedro II, Campus Engenho Novo II, State of Rio de Janeiro, Brazil. E-mail: fabiane.silva.1@cp2.edu.br.

Introdução

No ano do centenário do educador Paulo Freire, ao invés de avanços na luta pela educação de qualidade de jovens e adultos, o que se vivencia é um retrocesso. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) busca garantir o direito à educação da população com 15 anos ou mais e que ou não teve acesso ou interrompeu os estudos antes de concluir o ciclo da Educação Básica. Para Di Pierro (2014, p. 1), “a EJA cumpre as funções de integrar migrantes rurais na sociedade urbana letrada e de elevar o nível educativo da população adulta ao patamar das novas gerações”, além de servir “como canal de aceleração de estudos para adolescentes que a reprovação colocou em defasagem e de reinserção de jovens alijados do sistema”.

Apesar disso, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) vem sofrendo desde 2016, quando se iniciou a redução de recursos financeiros e materiais para todas as modalidades de educação. No caso particular da EJA, em 2019 foi extinta a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), órgão que abrigava a Diretoria de Políticas para a EJA e o responsável por fomentar essas políticas em unidades da federação (LUCENA, 2019). Se isso não bastasse, a EJA foi “praticamente excluída dos planos do MEC” em 2020, pois “o orçamento da pasta previa apenas R\$23,5 milhões para a modalidade. Toda a verba foi bloqueada por restrições orçamentárias. Assim, o MEC não investiu um real do que estava previsto para 2020” (FERREIRA; SASSINI, 2020, p. 16).

Em tempo, conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD) (IBGE, 2019), a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais era de 6,6%. Para reforçar este panorama, o documento Enfrentamento da Cultura do Fracasso Escolar (UNICEF, 2021) apontou que no Brasil, em média, 5,1% dos jovens entre 15 e 17 anos de idade não frequentaram a escola no ano de 2020.

Com isso, está colocado o seguinte quadro: apesar da importância e da necessidade de uma boa política de Estado voltada para a educação de jovens e adultos, temos testemunhado um agravamento das condições da EJA. Para tentar explicar essa situação, far-se-á uso do conceito de refração política conforme desenvolvido por Santos (2012; 2015). Essa escolha se justifica na medida em que se entende que a falta de aprimoramento e investimento na EJA não se deve à legislação pertinente a esta modalidade de ensino, mas à distorção no momento de sua implementação.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar o PROEJA pela óptica da refração política. Para tanto, este trabalho está organizado da seguinte maneira: na sequência desta introdução, é

apresentada uma seção sobre o conceito de refração política. Após isso, será exposta a configuração do campo da educação de jovens e adultos no Brasil. Na sequência, será apresentado o PROEJA, seguido de sua análise para que, então, sejam apresentadas as considerações finais.

O conceito de refração política

De acordo com Santos (2012), o conceito de refração política, trabalhada em uma perspectiva analógica, indica que a letra da lei sofre modificações, em maior ou menor grau, quando da sua implementação. Isso equivale afirmar que o processo de implementação de uma política pública imputa alterações significativas ou não em relação ao documento legal que o fundamenta. Para Santos (2015), essa perspectiva analógica do conceito de refração política é inspirada na noção de campo de Pierre Bourdieu.

Portanto, para se entender melhor o conceito de refração política, é preciso expor, mesmo que brevemente, a noção supracitada como necessária. Para Bourdieu e Wacquant (2005), a noção de campo transcende a oposição tradicional entre estrutura e história. Na verdade, uma das funções da teoria de campos é justamente fazer desaparecer essa oposição, pois não é possível captar a dinâmica de um campo sem uma análise de sua estrutura e esta, por sua vez, não pode ser entendida sem uma análise histórica.

A noção de campo de poder se refere a um espaço de jogo, no qual os agentes e as instituições sociais, detentores de determinada quantidade de capital, disputam posições em seus respectivos campos. A analogia a um jogo é estabelecida não somente em relação ao campo de poder, mas ao conceito de campo em geral. Há de se ressaltar que nessa comparação se deve diferenciar que o campo segue regularidades não explícitas. Nele:

os jogadores são admitidos no jogo, opõem-se uns aos outros, às vezes ferozmente, apenas na medida em que coincidem com sua crença (doxa) no jogo e no que é jogado, ao qual atribuem reconhecimento fora de qualquer questionamento. Os jogadores concordam, pelo próprio fato de jogar e não por meio de um “contrato”, que o jogo merece ser jogado, que vale a pena jogá-lo, e essa *coesão* é a própria base de sua competição. Temos também *cartas de triunfos*, ou seja, cartas mestres cuja força varia de acordo com o jogo: assim como o valor relativo das cartas muda para cada jogo, a hierarquia dos diferentes tipos de capital (econômico, social, cultural, simbólico) varia nos diferentes campos (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 151, grifo no original – tradução nossa).

Assim, a estratégia dos jogadores não dependerá somente do volume e da estrutura do capital no momento considerado e das possibilidades de jogo que lhes garantem, mas também de suas variações no decorrer do tempo, ou seja, “de sua trajetória social e das disposições (*habitus*) constituídas na relação prolongada com uma determinada distribuição das probabilidades objetivas” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 153 – tradução nossa).

Dessa maneira, os jogadores podem ingressar no jogo e se empenharem para mudar o valor relativo de determinado capital, desvalorizando o de seus oponentes e valorizando o capital que possuem em abundância. Esse tipo de luta é regular dentro do campo de poder, principalmente aquelas que almejam ao poder do Estado, isto é, “os recursos econômicos e políticos que permitem ao Estado exercer poder sobre os jogos e todas as regras que os regulam” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 153 – tradução nossa).

O poder de operar sobre o mundo por meio da representação do mundo, denominado de poder simbólico, é definido na e por uma relação em que se pode legitimar o que é dito e quem o diz (BOURDIEU; WACQUANT). De forma que a eficácia social e o significado de uma mensagem só podem ser determinados quando se compreende “a estrutura completa das relações objetivas que definem as posições dentro do campo, as formas específicas de censura que cada um impõe [...], as trajetórias e disposições linguísticas daqueles que ocupam essas posições” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 217 – tradução nossa). Por isso que, para os autores, uma análise puramente lógica ou política não é capaz de explicar a ambiguidade de um discurso, que reside na relação entre dois sistemas: manifesto e reprimido.

Essa perspectiva relacional, portanto, permite perceber as discontinuidades e tensões existentes também nas relações entre Política, Legislação e Estado, principalmente no que toca ao campo da educação (SANTOS, 2015). O conceito de campo ajuda a mapear o *nomos*³ e a *doxa*⁴ do campo em questão, assim como auxilia no esboço das variáveis que contribuem para unir ou afastar “agentes e estruturas ao longo de sua extensão e em função das características do (Sub) Campo do Poder” (SANTOS, 2015, p. 975).

Com isso em mente e com a analogia ao fenômeno físico da refração da luz, Santos (2015, p. 974) lança mão de:

um constructo destinado a aferir os desvios ocorridos em relação à letra da lei quando aplicada aos diferentes contextos (e, porque não dizer, diferentes

³ *Nomos* significa leis e, pela perspectiva de campo de poder, devemos entendê-lo como as regras do jogo, ou seja, as regras impostas aos jogadores.

⁴ “Tipo de conhecimento ao mesmo tempo conhecido e inconsciente e que orienta as condutas e visões de mundo dos agentes” (SANTOS, 2015, p. 972).

Campos) educacionais, os quais, por possuírem diversos modos de interação política ocasionariam diferentes graus de desvio (e de modificação de sua velocidade de propagação), ou, adotando a nomenclatura já mencionada, diferentes graus de refração.

Assim, o conceito de refração política auxilia na identificação de “tendências de desvio em relação ao *nomos* do Campo estudado, procurando relacionar tais desvios à *doxa* deste” (SANTOS, 2015, p. 975). Ademais,

no que alude ao conceito de refração política, torna-se necessário indicar que é a partir do mapeamento das condições do campo político em cada caso de refração que se torna possível inferir a partir de quais condições sociais e políticas no que diz respeito à circulação do poder e à instauração de normas sociais, tais fenômenos de refração política ocorrem nos seus respectivos graus. (SANTOS, 2012, p. 72).

Desta forma, é salutar afirmar que é possível pensar em, pelo menos, dois graus de refração política: parcial e total. Conforme Santos (2012, p. 67), na refração política parcial “ocorre um desvio igual em algumas das premissas do documento jurídico-político que dá suporte à ação proposta”, e na refração política total incidem desvios em quase todos os elementos existentes no documento que estabelece a proposta de lei ou política pública.

Por fim, o grau de refração política depende da análise do conteúdo da lei e da forma como ela é colocada em prática. Mais precisamente, conforme Santos (2012), para captar a refração política se deve realizar a leitura dos documentos legais e comparar seu conteúdo com observações concretas dos contextos em que tais documentos se aplicam.

Isto posto, faz-se necessário, portanto, contextualizar, mesmo que brevemente, a história das políticas voltadas para educação de jovens e adultos no Brasil, a fim de compreendermos a configuração deste campo.

A configuração do campo da EJA no Brasil

Uma perspectiva utilitarista da EJA no Brasil remonta aos Jesuítas e, conforme Ramos e Brezinski (2014), a visão de que a educação de adultos deveria servir aos propósitos de um modelo de sociedade – como naquele caso, a colonial – continuaria no Império e nas primeiras décadas da República. Isto porque os movimentos sindicais e populares nas décadas iniciais do Século 20 já reivindicavam uma educação de jovens e adultos para além da preparação para o trabalho, mas também voltada para a luta pelos direitos sociais (MACHADO, 2009).

Conforme Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001), as políticas públicas educacionais para jovens e adultos começaram a se tornar iniciativas concretas nas décadas de 1940 e 1950 por meio de diversos programas e ações governamentais. Para Ramos e Brezinski (2014), vale contextualizar que até a década de 1950 havia uma distinção entre a educação geral e a destinada à preparação para o trabalho: aquela ofertada para as elites e, esta, para as classes populares.

Essas práticas de EJA resultaram em reflexões que, na década de 1960, originariam paradigmas e metodologias específicas para a alfabetização e educação de jovens e adultos, dentre elas os trabalhos de Paulo Freire que, por sua vez, também inspirariam outras experiências, como o Movimento de Cultura Popular do Recife e o Movimento de Educação de Base (MEB) (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001).

No entanto, a instauração do regime de exceção em 1964 alterou as relações entre Estado e sociedade e, com isso, surgiu a necessidade de se adequar à educação escolar de forma a se alinhar com os princípios do novo governo. Os militares quiseram imputar um espírito modernizador ao Estado autoritário e encararam o “analfabetismo dos adultos como um problema a ser enfrentado, pois a demanda por mão de obra qualificada tornava-se cada vez mais crescente devido à industrialização do país” (RAMOS; BREZINSKI, 2014, p. 32). Em 1969, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) foi criado para alfabetizar adultos de todo o país, a partir das ações centralizadas de planejamento, financiamento e supervisão do Governo Federal, que vinha tentando legitimar a nova ordem de regime autoritário.

O MOBRAL só foi extinto na década de 1980, quando já iniciado o processo de redemocratização do país. Apesar da Lei Federal nº 5.692/71, que dispôs sobre regras específicas para educação de jovens e adultos – a educação supletiva, no caso –, o direito mais amplo à educação básica só seria estendido para jovens e adultos na

Constituição Federal de 1988, como resultado do envolvimento no processo constituinte de diversos setores progressistas que se mobilizaram em prol da ampliação dos direitos sociais e das responsabilidades do Estado no atendimento às necessidades dos grupos sociais mais pobres (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 63).

No entanto, a substituição do MOBRAL pela Fundação Educar, ocorrida em meados da década de 1980 e que propunha que as ações executadas no âmbito da Educar deveriam se dar de forma regionalizada e participativa pelos entes federados e por entidades públicas e privadas, não teve êxito como política de alfabetização. Conforme afirmam Di Pierro, Joia e Ribeiro (2015, p. 67), “a falta de incentivo político e financeiro por parte do governo federal levou os

programas estaduais – responsáveis pela maior parte do atendimento à educação de jovens e adultos – a uma situação de estagnação ou declínio”. Os autores apontam ainda que

a EJA fora postergada na agenda dos anos 1990 que priorizou a universalização do acesso ao ensino obrigatório na infância e adolescência, enfrentando restrições financeiras que vigoraram até 2006, devido à sua exclusão dos cálculos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2015, p. 67).

Mesmo com isto posto, não é possível falar da década de 1990 sem mencionar a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96). Para Machado (2009), a nova LDB reconfigurou o campo da educação de jovens e adultos ao reforçar o que a Constituição de 1988 já afirmara e ao instituir a progressiva universalização do ensino médio gratuito⁵.

Especificamente sobre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que se observou no âmbito das políticas educacionais e de trabalho e emprego foi a propagação de cursos de curta duração voltados para atender a demanda por qualificação de jovens e adultos trabalhadores. Por sua natureza, esses cursos eram totalmente desvinculados de um plano de formação continuada e da educação básica. Apesar da flagrante perda para a educação desses trabalhadores, esse processo incentivou movimentos de resistência que colocaram no centro do debate “a educação básica como elemento essencial da qualificação profissional dos trabalhadores” (RAMOS; BREZINSKI, 2014, p. 34), o que acabou por chamar a atenção para a necessidade de se desenvolver uma política educacional de “formação profissional integrada ao sistema público de emprego e à educação básica” (RAMOS; BREZINSKI, 2014, p. 34).

Esses movimentos impulsionaram a criação dos Fóruns de EJA em todo o território nacional, assim como também incentivariam a própria criação do PROEJA. Tudo isso resultou no Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 11/2000, que tratou das diretrizes curriculares nacionais para essa nova concepção de EJA e ratificou a EJA como uma modalidade de educação básica nas etapas de ensino fundamental e médio e que deve ser tratada conforme suas especificidades. Isso implicaria a adoção de “um modelo pedagógico próprio, considerando os perfis dos educandos e suas faixas etárias” (RAMOS; BREZINSKI, 2014, p. 41), devendo “estabelecer processos e tempos de ensino que considerem as particularidades

⁵ A universalização do ensino médio foi incorporada ao texto constitucional por meio da Emenda n. 14 de 1996 (BRASIL, 2021). Fato este impulsionado pela promulgação da LDB naquele mesmo ano.

desses sujeitos, suas formas de relacionar-se com o conhecimento e de atuar e viver na sociedade” (RAMOS; BREZINSKI, 2014, p. 41).

No primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), várias iniciativas voltadas para a EJA foram realizadas, permitindo uma expansão da educação profissional (ALMEIDA; CORSO, 2019).

No primeiro momento, a alfabetização de jovens e adultos foi reconhecida como dívida social e prioridade nacional, compondo o rol de medidas de combate à pobreza agrupadas sob o título *Fome Zero*, que teve como carro-chefe o programa de transferência de renda denominada Bolsa-Família (DI PIERRO; HADDAD, 2015, p. 206).

Em 2004, as ações voltadas à EJA foram reunidas em uma diretoria subordinada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)⁶. Além disso, a Comissão Nacional de Alfabetização teve sua abrangência ampliada para toda a EJA (não apenas alfabetização), o que intensificou a interlocução da SECAD com os Fóruns de EJA (DI PIERRO; HADDAD, 2015). Conforme Machado (2009), “a retomada da discussão em âmbito nacional, sobre a qualificação profissional, trouxe para o campo da EJA uma nova expectativa no que se refere às possibilidades de reconfiguração dos seus currículos” (MACHADO, 2009, p. 16).

Assim, em 2005, foi instituído o Decreto nº 5.478/05, que criou o Programa de Integração da Educação Profissional e Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. No ano seguinte, o Decreto nº 5.840/06 ampliou o programa anterior e o designou Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), amparado na possibilidade de proposta curricular de EJA integrada à formação inicial e continuada de trabalhadores no ensino fundamental, e integrada à educação profissional técnica no ensino médio. Dito isto, faz-se necessário abordar de maneira particular o PROEJA.

O PROEJA

Esta seção está embasada no documento base do PROEJA e não no Decreto nº 5.840/06 que instituiu o programa. Esta escolha se deve ao entendimento de que apreender a concepção

⁶ Em 2011, a SECAD passou a ser denominada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Inclusão (SE CADI).

que dá base ao programa auxilia na compreensão do que se ambiciona com o mesmo e, assim, quais os resultados esperados.

Consta no documento base que as políticas de EJA no Brasil, como modalidade de educação básica, são marcadas pela descontinuidade, só tendo sido impulsionadas pelas lutas sociais (BRASIL, 2007). Por isso, a necessidade de uma política sistemática de investimento e de ações políticas que se configure como uma política de Estado, não de governo.

É constatado que, apesar da universalização do acesso à escola para as crianças, este processo não conseguiu aferir qualidade às redes de ensino, de forma a reter essas crianças durante todo o ciclo da educação básica. Esta situação é agravada pelas desigualdades socioeconômicas de nosso país e que levam muitas crianças em idade escolar a abandonarem a escola, mas a retornarem mais tarde no intuito de melhorarem seu nível de instrução e galgarem melhores posições no mercado de trabalho. Por isso, de forma geral, a EJA no Brasil lida com sujeitos marginais ao sistema e deve ser pensada como uma política perene e humanizadora.

A grave situação educacional [...] exige refletir o quanto têm estado equivocadas as políticas públicas para a educação de jovens e adultos, restritas, no mais das vezes, à questão do analfabetismo, sem articulação com a educação básica como um todo, nem com a formação para o trabalho, nem com as especificidades setoriais, traduzidas pelas questões de gênero, raça, espaciais (campo – cidade), geracionais etc. O imenso contingente de jovens que demanda a educação de jovens e adultos [...] revela a urgência de tratamento não fragmentado, mas totalizante e sistêmico, sem o que se corre o risco de manter invisibilizada socialmente essa população, frente ao sistema escolar e, seguramente, no mundo do trabalho formal, exigente de certificações e comprovações de escolaridade formal. (BRASIL, 2007, p. 18).

Nesse sentido, a oferta da EJA pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica⁷ visa a romper com processos de exclusão, além de imputar caráter inovador à oferta de EJA, integrando a educação básica à formação profissional, na tentativa de prover uma formação integral (BRASIL, 2007). Assim, um projeto de educação desta natureza e que busca, não apenas a autonomia intelectual do sujeito, mas também é colocado como peça fundamental para o desenvolvimento da nação, necessita articulação com políticas de outra natureza, tais como econômicas, de trabalho, assistenciais, de planejamento etc.

Ademais, a concepção de uma política que busca integrar a formação do sujeito com o mundo do trabalho, a ciência e a cultura geral pode colaborar para o desenvolvimento das

⁷ A rede de instituições federais de educação profissional compreende a Universidade Federal Tecnológica do Paraná, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II.

populações (BRASIL, 2007). Além disso, uma “formação assim pensada contribui para a integração social do educando, o que compreende o mundo do trabalho sem resumir-se a ele, assim como compreende a continuidade de estudos” (BRASIL, 2007, p. 35). Em tempo,

outro aspecto irrenunciável é o de assumir a EJA como um campo de conhecimento específico, o que implica investigar, entre outros aspectos, as reais necessidades de aprendizagem dos sujeitos alunos; como produzem/produziram os conhecimentos que portam, suas lógicas, estratégias e táticas de resolver situações e enfrentar desafios; como articular os conhecimentos prévios produzidos no seu estar no mundo àqueles disseminados pela cultura escolar; como interagir, como sujeitos de conhecimento, com os sujeitos professores, nessa relação de múltiplos aprendizados; de investigar, também, o papel do sujeito professor de EJA, suas práticas pedagógicas, seus modos próprios de reinventar a didática cotidiana, desafiando-o a novas buscas e conquistas – todos esses temas de fundamental importância na organização do trabalho pedagógico. (BRASIL, 2007, p. 35-36).

Para tanto, o PROEJA se pautou em alguns princípios norteadores. São eles: 1) a inclusão da população nas ofertas educacionais; 2) a inserção da EJA integrada à educação profissional nos sistemas públicos de ensino; 3) a expansão do direito à educação por meio da universalização do ensino médio; 4) o trabalho como princípio educativo; 5) a pesquisa como base da formação dos sujeitos e para a formação de sua autonomia intelectual; e 6) a consideração das “condições geracionais, de gênero, de relações étnico-raciais como fundantes da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais” (BRASIL, 2007, p. 38).

A fim de tornar viáveis esses princípios, o documento base defende a integração curricular para os cursos de PROEJA, referindo-se a “uma integração teórico-prática, entre o saber e o saber-fazer”, o que pode ser entendido como uma proposta curricular que integre formação geral e formação para o ensino médio e profissional (BRASIL, 2007, p. 41). Assim, alguns dos fundamentos que norteiam a organização curricular são “a valorização dos diferentes saberes no processo educativo” e a “consideração dos tempos e espaços de formação dos sujeitos da aprendizagem” (BRASIL, 2007, p. 47).

Por ser um documento base, ele não entra em detalhes, mas dá indicativos dos aspectos operacionais que implicariam a implementação do PROEJA, tais como: os órgãos e as instituições formadoras e responsáveis pelo programa, as modalidades de oferta, a necessidade de formação continuada de professores e gestores e de recursos de apoio à mediação pedagógica, a demanda por um sistema de informação e comunicação, a forma de financiamento e de monitoramento e avaliação do programa. A partir desse entendimento da

sistemática pretendida pelo PROEJA, passará a se averiguar as formas com que o Governo Federal tentou viabilizá-lo ou não nos anos seguintes, a fim de analisar os efeitos da refração política.

A refração política e o PROEJA

Em 2007, a EJA foi incluída nas políticas estruturantes da Educação Básica, assim como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Compromisso Todos pela Educação. No entanto, esta inclusão foi realizada de maneira tímida e sem instituir formas de monitoramento para o alcance das metas propostas, tanto que, sequer o desempenho dos estudantes da modalidade fora incluído no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “fazendo com que os resultados de aprendizagem na modalidade estejam fora do campo de atenção dos gestores e da opinião pública” (DI PIERRO; HADDAD, 2015, p. 208). Aqui, já se percebe um descompasso entre o que apregoa o documento base e a implementação do PROEJA, dada a falta de mecanismos de coleta e distribuição de informações que subsidiam o acompanhamento dos resultados, assim como fomentam a tomada de decisão mais acertada sobre os rumos do programa por parte dos gestores públicos. Isso indica uma distorção do conteúdo do PROEJA em relação à sua forma de implementação.

Embora a inclusão da EJA no FUNDEB (2007-2020) tenha representado um aumento dos recursos disponibilizados para a modalidade, isso foi feito de maneira desfavorável, “pois o fator de ponderação atribuído às matrículas efetuadas nos cursos presenciais da modalidade é o menor de todas as demais etapas e modalidades, existindo um teto de gasto que não pode exceder 15% do total” (DI PIERRO; HADDAD, 2015, p. 208-209). No entanto, nos anos seguintes, os programas federais de livro didático, de transporte e de alimentação escolar passaram a considerar as matrículas presenciais na EJA, favorecendo as condições de permanência dos estudantes. Isso se mostrou como um esforço do Governo Federal em tornar minimamente efetivo o PROEJA ao tentar igualar os direitos dos estudantes do programa aos do ensino regular.

Para Di Pierro e Haddad (2015), a política de educação profissional, nos dois mandatos de Lula, pautou-se pela sua integração ao ensino médio e pelo fomento à expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, assim como apoiou os estados na qualificação

de suas escolas técnicas e, por meio de um acordo firmado entre MEC e Sistema S⁸ em 2008, ampliou a oferta gratuita de cursos técnicos oferecidos pelas entidades do referido sistema.

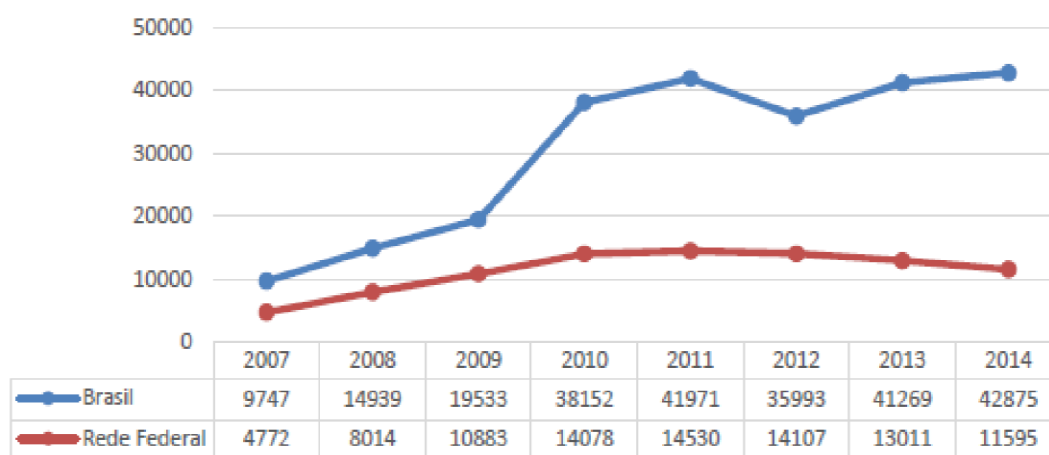
A partir disso, intui-se o empenho do Governo Federal em ampliar a oferta da EJA articulada à educação profissional ao expandir sua rede. No entanto, “[...] no que toca o princípio da inserção orgânica da modalidade EJA nas redes públicas”, em especial a federal, o que se observa é o descumprimento da obrigatoriedade da oferta da educação básica integrada à educação profissional na modalidade EJA: tanto os 50% do total de matrículas da rede federal tecnológica previstos pela Lei 11.982/08 quanto os 10% previstos no decreto que instituiu o PROEJA (OLIVEIRA; SCOPEL, 2016, p. 133). Por sua vez, em referência aos acordos com o Sistema S e com os entes federados, por serem baseados em repasses de recursos do Governo Federal às entidades, isso permitiu, de uma certa forma, isentar-lhe de sua implementação e monitoramento, uma vez que seu controle ocorreria mais em nível de execução dos gastos do que da aferição da oferta e da qualidade da educação proporcionada – o que aumenta os efeitos de refração política ao distanciar a esfera idealizadora da executora.

Já o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), no primeiro ano de mandato, conferiu tônica diferente comparada ao antecessor ao criar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), justificado pela demanda de qualificação da mão-de-obra, tendo em vista a expansão econômica de 7,5% em 2010. Diferente do PROEJA, o PRONATEC se caracteriza mais pela oferta de cursos de curta duração e voltados à qualificação profissional pontual, além do bolsa-formação, que financia a oferta de tais cursos tanto na rede de escolas técnicas públicas e privadas como na rede de serviços de formação profissional (leia-se Sistema S). A perspectiva da EJA mais com ênfase na qualificação profissional do que na integração com a educação básica também marcou a Lei n. 13.005/14, que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014-2024 ao não adotar o conceito de aprendizagem ao longo da vida (DI PIERRO; HADDAD, 2015).

Como se verifica no Gráfico 1, que traz os dados gerais de matrículas do MEC/INEP (2007-2014), “a oferta de EJA na rede federal evidencia um refluxo, que entendemos influenciado pela proposta de uma nova política que se tornou carro chefe do governo Dilma, quando o Proeja é acidentado pela implantação” (OLIVEIRA; SCOPEL, 2016, p. 133) do PRONATEC.

⁸ O Sistema S é formado por entidades empresariais voltadas para a formação profissional, assistência social, consultoria e assistência técnica que são consideradas de interesse público, e é formado por entidades, como Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Brasileiro de Apoio para Mícos e Pequenas Empresa (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

Gráfico 1: Quantitativo de matrículas de EJA no ensino médio integradas à educação profissional presencial e semipresencial (2007 – 2014)



Fonte: OLIVEIRA; SCOPEL (2016, p. 134).

Como se apreende dos dados apresentados, a rede federal vinha ampliando o número de matrículas da EJA desde 2007, mas, a partir de 2011, esse quantitativo começou a reduzir e a ceder espaço para outras redes. Ao ceder demasiado espaço para as entidades do Sistema S, o caráter inovador do PROEJA, que era a sua oferta pela rede pública federal tecnológica, acabou por ser prejudicado. O que é muito menos grave, se levado em consideração a educação profissional pontual oferecida em detrimento da formação integral pretendida.

O que se verifica em relação à implementação do PROEJA, após anos, por meio de pesquisas concluídas e em andamento, são “movimentos que nos permitem reunir algumas sínteses. A primeira nos remete à constatação de que o Proeja, [...], não se materializou ainda como política pública nos Institutos Federais” (OLIVEIRA; SCOPEL, 2016, p. 139).

Em que pesem as dificuldades e os desafios de execução do PROEJA na Rede Federal, o balanço da década (2006-2016) mostra que o cenário para o Programa mostra-se repleto de entraves, dentre os quais, destaca a política da *administração educacional zigue-zague*, a falta de avaliação, deixando de cumprir o ciclo da política, e a focalização excludente em torno do PRONATEC (AZEVEDO, 2016, p. 96 – grifo no original).

No entanto, a refração política no caso do PROEJA não resulta apenas das políticas em nível de Governo Federal, mas também das práticas adotadas nas unidades executoras, uma vez que a inserção orgânica tem se mostrado um desafio político para a rede federal tecnológica, “tendo em vista a obrigatoriedade que se lhes impôs de atender essa população jovem e adulta reconhecidamente alijada do seu direito social, em instituições que se tornaram elitizadas”

(OLIVEIRA; SCOPEL, 2016, p. 133) Isso é reforçado por Flores (2020) ao afirmar que “o pretense reconhecimento dos saberes e experiências de vida, tempos e modos de aprendizagem dessas pessoas não é levado em consideração no processo seletivo e, portanto, na execução da política” (FLORES, 2020, p. 14), o que dificulta o princípio de inserção do público a que se destina o programa.

Ademais, o problema da inserção é seguido pelo problema da permanência, uma vez que, como constatado por Costa Filho, Costa e Gonçalves-Costa (2017), as práticas docentes afetam a evasão na EJA. Isso porque, “como a maioria das licenciaturas não prepara para atuar com jovens e adultos, os professores tendem a reproduzir nessas turmas os métodos e conteúdos curriculares do ensino das crianças, até que o acúmulo de experiência e o trabalho coletivo lhes permita construir novos saberes da docência” (DIPIERRO, 2014, p. 1), o que tornam as práticas docentes da modalidade EJA menos atrativas para o público a que é destinado.

Além dos motivos apontados, contribui para o insucesso da implementação do PROEJA o fato de a integração curricular entre formação básica e profissional constituir “um dos grandes embates no campo político e epistemológico”, instituindo “um dilema para os responsáveis pela implantação da política no contexto da prática” (OLIVEIRA; SCOPEL, 2016, p. 134). Assim, concorda-se com Flores (2020, p. 16), quando diz que

O Estado esteve presente na indução do Proeja através de financiamento específico para formação de professor, de gestor e de técnico administrativo, bem como de destinação de recursos para implantação e execução da política e criação de legislação e regulamentações apropriadas para nortear os gestores das instituições proponentes. Entretanto, o mesmo Estado ausentou-se e eximiu-se do compromisso de acompanhar, monitorar e avaliar a implantação, execução e resultados dessa política de tamanha relevância social.

Em suma, o que se percebe é que o esforço de integração da educação básica à educação profissionalizante junto à EJA foi pontual, resumindo-se ao segundo mandato do então presidente Lula, em que se buscou amparar o PROEJA por meio da promulgação de legislação infraconstitucional e, principalmente, no investimento na expansão de rede federal tecnológica e na formação de professores e profissionais da educação. No entanto, falhou ao negligenciar a importância e a necessidade de um sistema de informações e de monitoramento e avaliação do PROEJA para aferir os resultados do programa. Ainda assim, naquele momento podia-se falar em refração política parcial.

No entanto, a criação do PRONATEC no Governo Dilma impulsionou uma refração política total, dada a diferença de *doxa* em relação àquela que fundamentou o PROEJA: da

perspectiva de que a EJA, enquanto formação integral, é uma dívida social que deve ser corrigida para se viabilizar a educação como um direito de todos, à óptica de que a EJA pode se ater ao caráter profissionalizante pontual e demandado pelo mercado. Este ponto de vista, como não poderia deixar de se evidenciar, contraria a intenção de que o PROEJA se transformasse em uma política de Estado. Além disso, ao invés de aproximar os agentes públicos para a implementação do programa, privilegia a esfera privada e, conseqüentemente, fere o direito social que busca promover a educação para todos. Isso porque ao negar a educação integral ao público EJA, nega-se também a educação para as crianças, dada a influência dos adultos no desenvolvimento de seu nível sociocultural e educacional. Esta é a mesma lógica adotada pelos governos que se seguiram ao impeachment da Presidente Dilma em 2016.

Considerações finais

Como dito no início deste trabalho, desde 2016 a educação vem lidando com cortes orçamentários. Aliado ao que foi colocado na seção de configuração do campo da EJA no Brasil, em que se percebeu a negligência com que ela foi tratada na maior parte do tempo, entende-se o porquê de ela ser a modalidade que mais vem sofrendo com estes cortes. Isso seria menos preocupante se a taxa de analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais estivesse sendo reduzida por meio de políticas públicas educacionais efetivas. Entretanto, apesar de se observar uma redução, “o analfabetismo vem diminuindo gradualmente no total do país, mas por uma questão demográfica, e não pela escolarização” (AMORIM, 2020, p. 1).

Isso se torna ainda mais preocupante, pois, além do sucateamento da EJA, a pandemia do novo coronavírus tem ceifado a vida de centenas de milhares de brasileiros desde março de 2020 até o presente momento em que este trabalho é redigido – e, conseqüentemente, uma significativa parcela da população economicamente ativa faz parte desses números. Aliado a isto, a taxa de desemprego no país vem aumentando, o que leva a crer que este mesmo movimento seja repetido na taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais, pois situações como esta costumam levar muitos jovens a largarem os estudos para auxiliar no sustento da família. Diante deste provável aumento da demanda por EJA e, dado o contexto em que isto ocorre, haverá a necessidade “de que as políticas de EJA integrem estratégias intersetoriais de desenvolvimento comunitário que articulem a formação geral e a preparação para o trabalho, a criação de oportunidades de geração de renda e a inclusão digital entre outras medidas” aos moldes do que fora pretendido no documento base do PROEJA (DI PIERRO, 2014, p. 1).

Como também se percebeu ao configurar o campo da educação de EJA no Brasil, as conquistas desta modalidade para efetivação da educação como direito de todos foram obtidas por meio das disputas entre setores conservadores e progressistas. É por isso que, aos trancos e barrancos, o PROEJA ainda resiste, mesmo que por iniciativas individuais dentro da rede federal tecnológica, como apontaram Oliveira e Scopel (2016).

No entanto, para que mais conquistas sejam realizadas, outros desafios são colocados ao programa, tais como chamar a atenção da sociedade em geral para a importância de se desenvolver:

uma cultura de direitos educativos, em particular do campo da Educação ao Longo da Vida, em que ações efetivas permitam a sua plena realização, pressionando para superar as insuficientes políticas educacionais, ao mesmo tempo estimulando a participação social por transformar demandas e direitos educativos em compromissos efetivos. (DI PIERRO; HADDAD, 2015, p. 214).

Isso conduz para a necessidade de articulação política da sociedade civil para enfrentamento da leitura instrumental que é feita a respeito da EJA, o que pode ser feito a partir da aproximação dos atores sociais e de diversas instituições públicas. Há de se ressaltar que, ao longo desses 15 anos de tentativa de implementação do PROEJA, os conhecimentos e as pesquisas a seu respeito nunca pararam de ser produzidos por parte da comunidade docente. Fato este que pode contribuir para a articulação supracitada, assim como para evitar as falhas que já foram cometidas na implementação do programa.

Por fim, concorda-se com Di Pierro (2014), quando ele aponta que:

Uma virada dessa ordem só pode ser realizada por e com educadores bem formados, que tenham acumulado experiências e conhecimentos sobre a cultura e a aprendizagem das pessoas jovens e adultas das camadas populares, o que requer a superação do voluntarismo reinante e o reconhecimento da natureza especializada do trabalho docente com jovens e adultos. (DI PIERRO, 2014, p. 1).

Isto posto, espera-se que este trabalho possa contribuir para os debates acerca do PROEJA ou, ao menos, chamar a atenção para a importância da implementação efetiva desta política diante do quadro de agravamento da EJA e do provável aumento de sua demanda em virtude das condições que vivenciamos hoje. Não se pode deixar que mais uma vez a oferta de educação integral a jovens e adultos seja protelada para um futuro incerto, sob o risco de nunca consagrarmos o direito à educação como um direito de todos.

Referências

ALMEIDA, A.; CORSO, A. M. A educação de jovens e adultos: aspectos históricos e sociais. *In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*, 12., 2015, Paraná. **Anais [...]**. Paraná: EDUCERE, 2015. p. 1283-1299. Disponível em: <https://docplayer.com.br/63671784-A-educacao-de-jovens-e-adultos-aspectos-historicos-e-sociais.html>. Acesso em: 14 jun. 2021.

AMORIM, D. IBGE: analfabetismo cai a 6,6% em 2019, mas 11 milhões não sabem ler nem escrever. **Estadão**, São Paulo, 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/07/15/ibge-analfabetismo-cai-a-66-em-2019-mas-11-milhoes-nao-sabem-ler-nem-escrever.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.

AZEVEDO, M. A. Uma década do Decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: notas do debate. **HOLOS**, Natal, v. 6, n. 32, p. 92-102, 2016. Doi: 10.15628/holos.2016.4992. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4992/1571>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Proeja: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Documento Base**. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

COSTA FILHO, J. V.; COSTA, J. V.; GONÇALVES-COSTA, L. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT - *Campus* Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. **Prática Docente**, Confresa, v. 2, n. 1, p. 82-96, 2017. Doi: 10.23926/rpd.v2i1.45. Disponível em: <http://periodicos.cfs.ifmt.edu.br/periodicos/index.php/rpd/article/view/45>. Acesso em: 16 jun. 2021.

DI PIERRO, M. C. Os desafios para garantir a educação de jovens e adultos. **Nova Escola, São Paulo**, 1º de maio de 2014. Disponível em: <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/114/os-desafios-para-garantir-a-educacao-de-jovens-e-adultos>. Acesso em: 13 jun. 2021.

DI PIERRO, M. C.; HADDAD, S. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio/ago. 2015. Doi: 10.1590/CC0101-32622015723758. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/q4xPMXVTQvQSYrPz9qQBCgN/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

DI PIERRO, M. C.; JOIA, O.; RIBEIRO, V. M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77, nov. 2001. Doi: 10.1590/S0101-32622001000300005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/44R8wkjSwvn8w6dtBbmBqgQ/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FERREIRA, P.; SASSINI, V. EJA: faltam critérios a avaliações durante pandemia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/582218/noticia.html?sequence=1&isAllo wed=y>. Acesso em: 21 abr. 2021.

FLORES, T. M. D. Política pública educativa PROEJA: entre o plano dos discursos e o plano da ação no contexto do neoliberalismo. **HOLOS**, Natal, v. 6, p. 1-20, 2020. Doi: 10.15628/holos.2020.10597. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/10597/pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual**. 2006-2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.go.br/series.aspx?vcodigo=PD171>. Acesso em: 19 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual**. 2019. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores>. Acesso em: 8 jun. 2021.

LIMA, A. G.; ANDRADE, S. O. Contexto histórico da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. In: CONAPESC, 4., 2019, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande: Realize, 2019. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/56684>. Acesso em: 15 jun. 2021.

LUCENA, V. Falta de recursos é a marca da educação de jovens e adultos no Brasil. **Agência Universitária de Notícias**, São Paulo, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2019/12/12/falta-de-recursos-e-a-marca-da-educacao-de-jovens-e-adultos-no-brasil/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MACHADO, M. M. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov. 2009. Doi: 10.24109/2176-6673.emaberto.22i82.%25p. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2446/2184>. Acesso em: 10 jun. 2021.

OLIVEIRA, E. C.; SCOPEL, E. G. Uma década do PROEJA: sua gênese, balanço e perspectivas. **HOLOS**, Natal, v. 6, p. 120-144, 2016. Doi: 10.15628/holos.2016.4998. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4998/1573>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RAMOS, E. E. L.; BREZINSKI, M. A. S. **Legislação educacional**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2014.

SANTOS, P. S. M. B. Sobre o conceito de Refração Política: mais uma chave dos segredos das Ciências Humanas. **Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 137, p. 65-83, out. 2012. Disponível

em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/16877/9897>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SANTOS, P. S. M. B. Campo do poder, refração política e legislação educacional: notas para uma discussão da gestão democrática no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 9, n. 4, p. 969–984, 2015. Doi: 10.21723/riaee.v9i4.7395. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/7395>. Acesso em: 17 mar. 2020.

UNICEF. **Enfrentamento da cultura do fracasso escolar**: reprovação, abandono e distorção idade-série. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/12566/file/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Submetido em 14 de outubro de 2021.
Aprovado em 26 de abril de 2022.