

As lutas sociais por políticas de educação no Brasil para EJA de 1990 a 2006: da formação da agenda política a formulação do PROEJA

Edvan Wilson Ferreira Pinto¹;

Marco Antonio Nogueira Gomes²;

Isabel Marques de Brito³;

37

1 Professor Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); E-mail: edvanferreira@ifma.edu.br;

2 Professor Dr. em Informatica na Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – E-mail: marco.gomes@ifma.edu.br;

3 Professora Doutoranda em Ciências da Informação pela Universidade Fernando Pessoa – Porto, Portugal; E-mail: isabelmarques@ifma.edu.br

RESUMO

O presente artigo traz em seu escopo discussões sobre processos de mobilização e lutas sociais pela educação de jovens e adultos (EJA) além da presença do tema na agenda governamental no cenário de reabertura política a partir dos anos de 1990 até o ano de 2006. Esse lapso temporal compreende um importante período de lutas, desafios, avanços e retrocessos da EJA, perpassando pela descontinuidade da oferta da modalidade pelo governo federal com o avanço das ideias do neoliberalismo e a proposta de reforma do Estado até chegarmos à reinserção da modalidade na agenda política e a formulação do PROEJA no governo Lula (2002-2006), como uma resposta ao grave problema da baixa escolaridade e qualificação da população jovem e adulta. Assim, faremos a retomada do debate acerca dos aspectos estruturais que envolveram mudanças políticas e sociais nos anos de 1990, buscando entender os reflexos do ideário neoliberal na construção da agenda reformista e das políticas de educação no Brasil, com destaque para ausência inicial da educação de jovens e adultos nos respectivos governos dos presidentes Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2001). Por fim, discutiremos como no governo do presidente Lula (2002-2006) ocorreram os processos de luta pela retomada da EJA na agenda política e a formulação do PROEJA, entendendo seus avanços e limites no quadro conjuntural brasileiro complexo e de crise de reestruturação do capital.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Movimentos sociais, Educação de jovens e adultos, neoliberalismo.

Social struggles for education policies in Brazil for EJA from 1990 to 2006: from the formation of the political agenda to the formulation of PROEJA

38

ABSTRACT

The present article intends to discuss some processes of mobilization and social struggles for the education of Young People and Adults (EJA) and the presence of the theme in the governmental agenda in the scenario of political reopening from the 1990s until 2006. This time gap comprises an important period of struggles, challenges, advances and set-backs for EJA, including the discontinuity of the modality offered by the federal government with the advancement of neoliberalism ideas and the proposal for State reform until we reach the reinsertion of the modality in the political agenda and the formulation of PROEJA in the Lula government (2002-2006), as a response to the serious problem of low education and qualification of the young and adult population. Thus, we will resume the debate on the structural aspects that involved political and social changes in the 1990s, we will seek to understand the reflexes of the neoliberal ideology in the construction of the reformist agenda and the education policies in Brazil, with emphasis on the initial absence of education in Brazil. youth and adults in the respective governments of presidents Fernando Collor de Melo (1990-1992) and Fernando Henrique Cardoso (1994-2001). Finally, we will discuss how the processes of struggle for the resumption of EJA took place on the political agenda and the formulation of PROEJA in President Lula's government (2002-2006), and we will seek to understand its advances and limits in the complex Brazilian context and the crisis of capital restructuring

Keywords: *Public Policies. Social Movements. Youth and Adult Education. Neoliberalism.*

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de estudarmos os processos de mobilização e lutas sociais em torno da defesa da educação de jovens e adultos no Brasil, assim como, os conflitos na construção das políticas e programas de educação relacionadas a modalidade, decorre da precariedade na implementação das ações, no péssimo atendimento dessa faixa etária, dos poucos investimentos realizados e ainda de números expressivos de sujeitos analfabetos, semianalfabetos, de não qualificados e semiquilificados dentro deste imenso contingente da população brasileira. Essa situação persistente em nosso país resulta de contradições, disputas políticas, econômicas, culturais e sociais, as quais reforçaram um dualismo profundo em nossa realidade, impossibilitando, em muitos casos, o reconhecimento de direitos constitucionais fundamentais a todos os cidadãos, restringindo, muitas vezes, o acesso da grande maioria aos mínimos necessários à reprodução de sua existência e de sua força de trabalho.

Desta forma, diante dos grandes desafios e ameaças que se fazem presentes no campo da educação de jovens e adultos (EJA), coloca-se a necessidade de lutas constantes, de um forte engajamento, organização e mobilização de setores da sociedade civil em defesa dos objetivos próprios à modalidade (FREIRE, 2011), principalmente de garantir o direito à educação básica através de políticas específicas, para aqueles que saíram da escola ou foram dela retirados, em virtude dos diversos determinantes socioeconômicos ou didático-pedagógicos, e assim,

não puderam prosseguir nos estudos. Porém, estes brasileiros precisam ser atendidos pelo sistema de educação pública, pois existe uma necessidade de dar visibilidade ao problema da educação entre jovens e adultos na agenda política nesse milênio, enquanto responsabilidade do poder público, uma vez que milhares nessa faixa etária estão fora das salas de aula e do mundo do trabalho (POCHMANN, 2004).

Isso posto, ressaltamos à importância estratégica das lutas sociais pela educação de jovens e adultos que perpassou, podemos assim dizer, da Colônia até o período republicano (HADDAD, 2009), como forma de garantir a visibilidade de uma modalidade tão desprestigiada. Visto que, somente podemos pensar a EJA como direito a partir da proximidade dela com os movimentos sociais (PAIVA, HADDAD, SOARES, 2019). Além disso, a pressão para a inclusão dessa modalidade na agenda governamental passou por vários momentos distintos, entre avanços e retrocessos em nossa história recente, conforme o corte temporal da pesquisa, compreendendo os anos de 1990 até 2006. Assim, destacaremos os processos de disputas pela formação da agenda política, a atuação de distintos sujeitos ligados a defesa da educação pública, inclusive para jovens e adultos. Entretanto, em nossa investigação não perdemos o contato com o contexto reacionário das políticas neoliberais em nosso país, com seus fluxos e refluxos e as reformas que promoveram retrocessos da EJA, abandonando a sua oferta ao voluntariado. Por outro lado, analisaremos,

contraditoriamente, os possíveis avanços legais por que passou a modalidade durante o governo Lula e a formulação da proposta do PROEJA, como resultado de lutas de setores importantes em defesa da EJA.

No campo das Ciências Sociais a presente pesquisa se estabelece por meio da abordagem qualitativa, apresentando quanto a natureza uma pesquisa aplicada e quanto aos objetivos exploratória. Importante também ressaltar, que quanto aos procedimentos, foi bibliográfica e documental, por ter sido realizada em diversos tipos de fontes, como sites, documentos, livros, revistas eletrônicas, artigos científicos dentre outros documentos de informação subsidiando a teoria aqui apresentada. Quanto ao método de abordagem utilizamos o materialismo dialético, uma vez que entendemos que a realidade enquanto movimento do objeto real precisa ser apreendido em meio às suas contradições e múltiplas determinações. Desta forma, avançar na compreensão das ações no campo das políticas públicas de educação para jovens e adultos, no final do século XX, e início do século XXI, não pode ignorar o movimento da história concreta, as condições histórico-sociais, a forma como os debates, as lutas e as pressões populares contribuíram na formação de um contexto, ou melhor, de uma conjuntura recheada de contradições, mas pautada por um debate de caráter econômico que capitaneou as atenções dos políticos, de parte da sociedade e justificou uma ofensiva marcante contra os direitos brevemente adquiridos com a Constituição de 1988.

O trabalho foi estruturado da seguinte forma: inicialmente será abordado um contexto que compreende as primeiras eleições diretas pós-regime militar, com a vitória do candidato Fernando Collor de Melo. Trataremos de suas reformas iniciais e seus planos econômicos que marcaram a adesão ao modelo neoliberal, o esvaziamento das políticas sociais, e o acintoso descaso com a educação de jovens e adultos (EJA). Depois, ainda terá o aprofundamento desse cenário de descaso com a modalidade com Fernando Henrique Cardoso e das reformas realizadas e, por conseguinte a desvalorização da EJA e sua retirada do FUNDEF (Lei 9.424\96), e por fim aborda-se-á a rearticulação das lutas sociais que permitiram no governo Lula (2002-2006) a construção de uma agenda política que retomou o financiamento da EJA com a criação do FUNDEB, e a criação do PROEJA.

2 A CHEGADA DOS ANOS DE 1990: ASCENSÃO NEOLIBERAL E AS REFORMAS INICIAIS DE FERNANDO COLLOR DE MELO E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E O NÃO-LUGAR DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Compreender o contexto nacional caótico que trouxe o candidato Fernando Collor de Melo ao poder, com um discurso de defesa dos “descamisados”, dos “pés-descalços”, e

qual agenda de fato encontrava-se no ceio do debate público do governo no Brasil, coloca-se como elemento fundamental para nossa análise acerca a atuação dos movimentos sociais na defesa da modalidade, dada a invisibilidade e do não-lugar da educação de jovens e adultos, além de todo retrocesso sofrido ou avanços pouco significativos nos anos de 1990. Pois, as ações iniciais realizadas pelo governo de Collor de Melo revelaram que não haveria enfrentamento dos problemas estruturais do país. Mas, uma reação contra a Constituição de 1998, nas palavras de Francisco Oliveira (2016, p.96): “Seus alvos principais foram todos os direitos que a Constituição de 1988 formulou [...]”. A iniciativa do governo foi de desmonte do que havia sido objeto de luta com o processo de redemocratização, alcançado na época com uma nova correlação de forças sociais, segundo Haddad (2009, p.356): “Definiu-se uma nova configuração da relação entre a sociedade e o poder público”. Assim, a iniciativa de melhoria dos serviços públicos que mobilizou a sociedade civil, e da educação como direito social, de responsabilidade do poder público, ponto que pautou o debate na Constituição de 1988, agora estava em intensa ameaça e “limitada pelas políticas de ajuste macroeconômico e redefinição do papel do Estado” (HADDAD; DI PIERRO, 2015, p.199).

Sob a égide do discurso da falência do Estado e da necessidade de reformas institucionais profundas, muitos dos direitos da sociedade recém-adquiridos, com destaque para aqueles alcançados com as lutas po-

pulares e de grupos distintos da sociedade civil estavam grandemente ameaçados, a partir da lógica da reforma gerencial, em nome de um discurso de uma denominada modernidade administrativa voltada a defesa do grande capital e de seu sociometabolismo (MÉSZÁROS, 2015). Com essas premissas estavam postas as condições à ofensiva contra as políticas e aos direitos sociais como alvos daquele governo, negando a grande parte da sociedade o acesso aos direitos fundamentais, os quais são necessários para corrigir as desigualdades sociais históricas. Na esteira desse processo havia a necessidade de construção de um novo imaginário social meticulosamente pensado conforme Oliveira (2016), que possibilitasse a hegemonização das classes dominantes, por meio de uma reforma que seria estritamente danosa a maioria despossuída da sociedade.

Com isso, o governo de 1989, formulou um conjunto de reformas que em sua imediatez visava atender aos chamados “interesses gerais”. Mas, contraditoriamente o mesmo encontrava-se baseado no favorecimento da modernidade do capitalismo (ANTUNES, 2005), voltado aos interesses do capital, e naquele momento colocou os compromissos da burguesia como prioritários em relação ao projeto societário mais inclusivo. Desta forma, a vitória do famoso “caçador de marajás”, transformou-se muito rapidamente, e em menos de um ano de governo, vimos desvanecer o discurso, o que significou em outras palavras que, “[...] as condições estruturais burguesas, passa-

ram a política” (OLIVEIRA, 2016, p.98). Essa unificação das diferentes frações da burguesia em torno de uma candidatura representou a superação de diferenças históricas importantes entre os setores do capital para alcançarem uma unidade, ainda que temporária, mas capaz de congrega-“as classes dominantes no plano da política” (OLIVEIRA, 2016, p.98). E ao mesmo tempo com essa medida tentar neutralizar as ações populares que pudessem inviabilizar a marcha do projeto conservador em curso.

Essa articulação no plano político materializou-se em dois planos econômicos, que traziam como pontos centrais a ideia de modernização do Estado por meio de uma reforma institucional, o que na prática representou a “integração com o ideário neoliberal” (ANTUNES, 2005, p.9). Tal iniciativa desembocou em outra medida importante, que foi a privatização do Estado “[...] outro requisito imprescindível desse ideário” (ANTUNES, 2005, p.9). Assim, compreendida a realização da aliança à manutenção do *status quo* e por outro lado, implicou na rejeição de um projeto progressista à sociedade. Assim, ocorreram a adoção de medidas amargas na economia, com o discurso de crise fiscal e aumento do déficit público, o governo buscava obter o consenso da sociedade, em torno das medidas a serem implementadas. As ações planejadas representavam ainda maior comprometimento da renda do trabalhador, já corroída pela ausência de correção do salário mínimo, e pelo aumento expressivo da carga tributária, ou seja, as medidas

não implicavam quase em nenhuma perda para o grande capital, mas exigia dos menos favorecidos ainda mais sacrifícios com os impactos especialmente entre as faixas salariais mais baixas, implicando essas medidas no aumento das desigualdades, e danos sérios no acesso aos direitos sociais (POCHMANN, 2004).

A postura do governo eleito foi no sentido de incrementar o receituário do Fundo Monetário Internacional, ainda que parecesse em parte, afetar aos interesses imediatos do capital, mas, nas palavras de Antunes (2005, p.10): “[...] o horizonte aberto com o Plano é francamente favorável”. Entretanto, a situação colocada pelo governo, implicaria em perdas apenas para aqueles que já não possuíam muito o que perder. Assim, o movimento de inclusão na agenda política das reformas econômicas prioritariamente segundo o discurso oficial geraria a estabilidade necessária para que o país pudesse novamente crescer, dada a crise econômica vigente desde os anos de 1980. Porém, o interesse do governo na chamada estabilização econômica e nas reformas institucionais fizeram com que a questão social perdesse o devido espaço que havia alcançado na Constituição de 1988, resultado de lutas de setores importantes da sociedade, e assim, vimos temas como a educação de jovens e adultos perder quase que totalmente sua atenção, uma vez que a ideia agora consistia em focalizar os gastos e privilegiando na educação apenas as séries iniciais para quem estava em idade-série regular.

Assim, as políticas educacionais concebidas pela sociedade civil e movimentos sociais em defesa da educação pública decorrentes de informações elaboradas por pesquisadores e grupos específicos não foram sequer recebidas, e as sugestões muito menos incluídas na formação da agenda política, ficando como saldo do período da Constituição de 1988 e da LDB 9.394\96, a garantia formal do direito à educação pública e gratuita a jovens e adultos, uma vez que, o próprio presidente como primeiro ato do seu governo em 15 de março de 1990, promulgou a medida provisória 251, que dentre algumas providências, extinguiu a Fundação Educar (DI PIERRO, 2000). A outra medida ainda mais grave no ataque a educação de jovens e adultos no pacote editado foi o corte dos recursos: “Nesse mesmo pacote de medidas foi suprimido o mecanismo que facultava às pessoas jurídicas direcionar voluntariamente 2% do valor do imposto de renda devido às atividades de alfabetização de adultos” (DI PIERRO, 2000, p.84).

Com o discurso de contenção de gastos para reequilibrar as contas do governo e superar a crise do desenvolvimento econômico nacional, o presidente Fernando Collor de Mello demonstrava que a educação, e no caso a educação de jovens e adultos não estaria entre as suas prioridades. A medida altamente prejudicial significou na prática o fim dos investimentos, e uma situação insólita de alunos e professores em salas de aula mantidas por convênios com a Fundação Educar em todo o país. O corte trouxe como consequência o abandono de projetos voltados para a

alfabetização de jovens e adultos numa demonstração da ausência de compromisso do governo com um segmento que foi profundamente alijado dos seus direitos à escolarização formal: “[...] os projetos que foram abandonados [...] pela extinção de Fundação Educar, constavam a atualização do material didático impresso e dois programas de formação de educadores por meios de ensino à distância” (DI PIERRO, 2000, p.86).

A retirada de recursos da educação de jovens e adultos, o não repasse de verbas federais aos Estados, estava demonstrando a sintonia do governo do presidente Collor de Mello com a nova conjuntura internacional, como afirma Antunes (2005, p. 9): “Tudo em clara integração com o ideário neoliberal”. O discurso inicial do presidente de governar para os “descamisados” era contraditado pelas práticas assumidas, e principalmente na educação que sofreu cortes orçamentários. O governo afirmava entusiasticamente metas ambiciosas de alfabetização, e por outro lado, realizava a assinatura de convênios escusos com instituições e organizações privadas. Por outro lado, as medidas de cortes de gastos utilizadas pelo governo impediram as ações efetivas na educação básica. Mas, o quadro ficou mais crítico, quando o Ministério da Educação em 1991, na pessoa do ministro colocou sua indisposição para investir nas ações da educação de jovens e adultos, pois a prioridade seria a educação de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos (DI PIERRO, 2000). Tal situação implicaria em redução de oportunidades educacionais, e desse

modo a educação de jovens e adultos perderia força na agenda política.

Portanto, ficou muito evidente que os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil⁴, por meio de importantes entidades, as quais lutaram anteriormente no processo constituinte estavam agora diante de uma conjuntura estritamente complexa de relações políticas e econômicas. Estritamente marcadas pela reação das forças conservadoras que na rejeição da construção de um projeto societário marcado pela justiça social, reiterou os modelos de dominação sempre presentes na história do Brasil e através de um discurso de crise e reformas, estabeleceu um imaginário que sedimentou o caminho para a implementação de um projeto conservador marcado pela precarização do acesso da classe trabalhadora a educação pública de qualidade.

Entretanto, as denúncias de corrupção no governo do presidente Collor de Mello em agosto de 1991, e o processo de *impeachment* aprovado pelo Congresso resultou na cassação do seu mandato em outubro de 1992, em seu lugar assumiu o Vice Itamar Franco, finalizado esse governo, tivemos a realização de novas eleições presidenciais em 1994, e ocorreu a vitória do ex-Ministro da Fazenda do governo Itamar, o candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com o apoio de diversos segmentos da sociedade, de setores importantes do capital e dos meios de comunicação de massa, o presidente deu

4 A luta em defesa da educação pública e gratuita foi marcada por vários momentos, contudo durante o período constituinte muitas entidades ativamente militaram como a ANFOPE, a ANPED e o Fórum da Educação que em 1990, passou a ser chamado Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

continuidade à implantação do projeto de inserção do Brasil nas novas relações internacionais do capital ou a nova ordem mundializada (ANTUNES, 2005). O receituário estava pronto para o processo de implantação do projeto neoliberal gestado no governo anterior, o que implicou na tomada de medidas prejudiciais à educação, principalmente com a retirada da educação de jovens e adultos do conjunto de reformas.

Inicialmente, o governo sinalizou a incompatibilidade entre suas ações na educação deu sinais de que sua prioridade seria a educação para aqueles que estivessem dentro da relação série-idade, ao contrário daqueles que estivessem fora desse padrão, pois o governo não tinha como objetivo financiar: “De fato, não é somente na LDB que se reflete o desinteresse do atual Governo Federal para com a educação de jovens e adultos, claramente manifestado, desde o primeiro mandato do governo FHC” (ROSAR; CABRAL, 2001, p.67). A falta de interesse do governo de FHC tornou-se ainda maior com a aprovação da Emenda 14/96 no Congresso que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Com essa medida, baseada no receituário do Banco Mundial para os países latino-americanos (DI PIERRO, 2000), o governo brasileiro restringiu sua atuação na universalização do ensino, focalizando sua política na educação fundamental deixando claro sua incompatibilidade com à EJA. Contudo, isso não significou a aceitação tácita de tal medida, uma vez que as

lutas continuaram, e foram fortalecidas em 1997, com a realização da V CONFINTEA5 na Alemanha, que no campo das lutas sociais favoreceu o surgimento dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos. Porém, tem o fato do país ter sido bem representado no evento, por outro lado, não conseguiram “reposicionar a EJA na agenda nacional de política educativa, o que não ocorreu” (HADDDAD, 2015, p.204). Entretanto, os fóruns estaduais tiveram um importante papel na articulação e organização dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJAs), o que merece destaque nesse momento de recrudescimento da luta.

Mesmo em meio aos movimentos de resistência e luta, o governo federal continuou com a política de focalizar os gastos públicos com educação básica para crianças e adolescentes como consequência do programa neoliberal, e justamente fez a apresentação da Emenda Constitucional para a alteração da redação do Artigo 208, relativo aos direitos educativos de jovens e adultos. Seguindo a lógica das reformas na educação, onde o governo também alterou as Disposições Transitórias da Constituição de 1988, que tratavam da erradicação do analfabetismo. E por fim, em seu pacote de medidas o presidente FHC vetou a inclusão do projeto de Lei 2.380/96 que regulamentaria no FUNDEF as matrículas de jovens e adultos para efeito do cálculo referente ao repasse de verbas para estados e municípios (DI PIERRO, 2000). O veto expressa-

va a lógica reformista baseada no discurso da eficiência dos gastos públicos com foco apenas naqueles que estivessem em idade regular atendidos pelo sistema de ensino público. Tal fato reforçava o grande recuo sofrido pelo movimento de defesa da EJA, através de seus Fóruns e outros setores ligados a luta da EJA, evidenciando refluxo das lutas frente a atual lógica do capital.

Demonstrando muita indisposição para tratar do problema do financiamento da educação de jovens e adultos, com a diminuição dos investimentos nos setores sociais, o presidente FHC adotou a lógica das parcerias. A oferta dos programas como: o PLANFOR, o PAS e o PRONERA; visava o atendimento de jovens e adultos, como parte de uma estratégia adotada para que o governo cumprisse as metas que foram assumidas a partir de acordos assinados com organismos internacionais para redução do analfabetismo. Foram as parcerias planejadas pelo governo federal uma forma pensada para resolver sua omissão. Portanto, compreender o sistema de parcerias adotado implica desvendarmos o significado que esse sistema assumiu para o governo, pois como coloca Alvarenga (2010, p.175): “o PAS reverenciava as parcerias como a principal e inovadora estratégia para o combate do analfabetismo e o enfrentamento da pobreza e da exclusão social”. Desta maneira, o governo federal transferia para setores da sociedade civil o atendimento de milhares de brasileiros analfabetos, porém de uma forma descompromissada com o direito à educação dos milhares de brasileiros analfabetos.

5 Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos promovida pela UNESCO. No Brasil ocorreu em 2009, em Belém do Pará a VI Confinteia com uma importante participação dos movimentos sociais na organização do evento.

A síntese das políticas de educação para jovens e adultos do governo de FHC traduziu muito bem o período de ascensão do projeto neoliberal e o ataque acintoso aos programas sociais com o corte de gastos, a privatização e a redução do Estado. O governo federal convocava a sociedade civil a envolver-se com os problemas do país, como afirma Alvarenga (2010, p.178): “Nesse contexto, fértil às políticas as neoliberais, foram evocados os conceitos de *solidariedade* e *responsabilidade social*, [...]”. Por meio dos conceitos apresentados, a sociedade deve assumir o compromisso com aqueles que são excluídos, pois a cidadania significa um processo, uma ação conjunta de incluídos e excluídos. O presidente FHC na tentativa de desobrigar o Estado em assumir suas funções sociais distributivas de direitos com o atendimento destes excluídos colocava através da ideologia da solidariedade essa responsabilidade para aqueles que tinham sido alcançados pela educação. A lógica proposta invertia-se, aqui, a sociedade civil não lutaria pela formação da agenda e inclusão de temas, mas seriam responsabilizados e assumiriam em parte a resolução do problema.

Nas palavras de Di Pierro (2000), a educação de jovens e adultos estava fora dos planos do governo federal, e a forma de participação da sociedade também foi devidamente planejada, pois não tinha espaço na agenda governamental para uma outra forma de debate, a proposta era seguir o receituário dos organismos de financiamento internacional (FMI, Banco Mundial), ou seja, ele

queria apenas evidenciar o problema da alfabetização. A política educacional adotada pelo governo FHC, continuou prioritariamente para o ensino fundamental. Assim, as políticas de educação para jovens e adultos apresentadas trouxeram a marca de um governo que buscava transferir suas responsabilidades (ALVARENGA, 2010), ou nas palavras de Haddad (2009, p.357): “a sociedade civil foi chamada para colaborar diretamente com a oferta dos serviços educacionais, dentro da lógica de diminuição das responsabilidades do Estado”.

Assim, a lógica então implementada pelo governo era da necessidade de reforma do Estado brasileiro, o qual assumiria outras atribuições ou funções, considerando premissa da estabilidade econômica, baseada principalmente na tese de ajuste fiscal (DRAIBE, 2000). As correlações de forças naquele momento dentro do jogo político, no cenário brasileiro, favoreciam peremptoriamente o capital, pois a agenda política reformulada pleiteava o ajustamento econômico (DRAIBE, 2000). Com um discurso austero de controle econômico e um alinhamento político de forças conservadoras a agenda educacional no primeiro mandato foi preterida em relação aos temas centrais de reformas ditas mais imediatas. Isso corresponde nas palavras de Kingdon que naquele momento não havia “solo fértil” para a inclusão da educação de jovens e adultos na agenda governamental. O que pode ser compreendido com o avanço por parte do governo de suas teses centrais, deixando de lado, a prioridade que o tema exigia, uma

vez que não havia por parte dos grupos de defesa a organicidade, a pressão necessária para a defesa do que havia sido conquistado. Desta forma, houve um processo de recuo envolvendo o campo da educação de jovens e adultos, pois o interesse do governo era outro, conforme Draibe (2000, p.2): “Na política educacional, as importantes mudanças restringiram-se ainda praticamente ao ensino fundamental”. Assim, na era FHC o alinhamento com os aspectos estruturais decorrentes do processo de globalização, tornou a agenda política comprometida com o capital externo. As medidas adotadas para a educação, e dentro desta para a educação profissional, com destaque para EJA, visavam principalmente atender uma nova concepção de trabalhador forjada nas relações sociais de produção capitalista, o que pode ser traduzido, por uma educação para as classes trabalhadoras pautadas em: “[...] formas aligeiradas de EP para atender as demandas do mercado” (OLIVEIRA; MACHADO, 2012, p.127). Por fim, as relações e a organização das instituições e entidades de defesa da EJA sofreram duros golpes, em virtude de um cenário estritamente reacionário e conservador em que o capital evidentemente favorecido com as ações governamentais, limitou em parte os processos de lutas sociais, e pior “verificou-se crescente interesse de parte dos grupos empresariais e do capital em geral nos rumos e no controle das orientações e no atendimento educacional” (HADDAD, 2009, p.357).

Contudo, não podemos deixar de reconhecer a importância dos movimentos de

resistência e luta nesse período, ainda que a conjuntura apresentada tenha sido de tentativa de esvaziamento, manipulação e controle. Ressaltamos a necessidade desses movimentos através de sua participação no debate público na educação, pois ainda que minorados em sua capacidade de ação, muitas vezes, não foram totalmente eliminados como no caso dos Fóruns de EJA que permaneceram na militância denunciando a necessidade de melhoria dos processos educativos para jovens e adultos em todo o território nacional. Logo, todos eles tiveram um papel importante como veremos no contexto seguinte de maior interlocução com um novo governo mais comprometido com os setores progressistas da educação de jovens e adultos.

2.1 um novo milênio: a ascensão do governo Lula e a construção de uma nova agenda política na educação de jovens e adultos.

O contexto anterior nos apresentou um movimento de refluxo nas forças sociais, de algumas derrotas no campo da política e da educação para os movimentos de luta pela defesa dos direitos à educação no Brasil. Entretanto, com a vitória nas eleições presidenciais de 2002, do candidato Luís Inácio “Lula” da Silva, tivemos a chegada à frente do governo brasileiro uma aliança partidária trabalhista de centro esquerda (MOTA; AZEVEDO, 2012). Assim, em um cenário político marcado por grande adesão popular (NOGUEIRA, 2003), vislumbravam-se algumas mudanças importantes no horizonte da política educacional, e com reflexos na modalidade de educação de jovens

e adultos. Cercado de grandes expectativas por diversos grupos de defesa da educação, movimentos sociais e pela sociedade, principalmente aqueles em maior vulnerabilidade, a chegada de um ex-sindicalista ao poder, em certa medida gerou nos grupos progressistas grande esperança de tempos melhores na educação, pois nos últimos governos as reformas promovidas atenderam uma agenda comprometida com as demandas do capital, dada as forças políticas organizadas naquele momento.

Assim, realizar a ruptura com o modelo anterior que desarticulou e limitou a ação dos movimentos de defesa da EJA era algo premente a ser realizado, uma vez que houve uma ação acintosa aos direitos adquiridos de todos a educação pública. Portanto, no intuito de promover, alterações significativas na agenda política, muita coisa precisava ser realizada, porque as mudanças promovidas pelo governo FHC foram profundas e graves, como colocou Oliveira (2009, p.198): “Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, [...]”. Tínhamos um cenário com limites impostos ao novo governo com a reforma educacional anterior, que invisibilizou certas modalidades, e fragmentou a política de educação com a orientação de investimentos à educação fundamental. Logo, o governo Lula precisava revogar alguns marcos deixados na legislação educacional, com destaque conforme

as palavras de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p.10): “[...] a revogação do Decreto nº 2.208/ 97, restabelecendo-se a possibilidade de integração curricular dos ensinos médio e técnico, de acordo com o que dispõe o artigo nº 36 da LDB”. Mas, isso era apenas o início das mudanças aguardadas por setores ligados a defesa da educação pública, pois buscavam o fortalecimento das forças progressistas na disputa por transformações na educação brasileira (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005).

Foi a busca por uma transformação mais estrutural que levou o governo eleito, juntamente com os setores mais progressistas ligados à defesa da educação, e organizados politicamente naquele momento a buscarem uma nova agenda política baseada no consenso que atendesse aos interesses também dos mais vulneráveis. Assim, a educação tornou-se um dos principais problemas na agenda do governo Lula, alcançando visibilidade no programa governamental com a formulação de ações direcionadas para o atendimento de milhares de jovens e adultos pouco escolarizados e sem qualificação para o trabalho. Contudo, isso resultava de lutas que vinham sendo desencadeadas a décadas, nos fóruns estaduais que recuaram na era FHC, mas negavam veementemente a reforma feita, e não deixaram de buscar mudanças na legislação, como afirma Ciavatta (2012, p.77): “De 1996 a 2003, houve um movimento de luta por sua revogação, apontando-se para a necessidade de novas regulamentações que fossem bem mais coerentes com a utopia de transformação da realidade dos trabalhadores brasileiros”.

A problematização da reforma anterior por parte dos setores de defesa da educação pública tinha como epicentro o debate sobre os fundamentos inseridos nos documentos oficiais e legislação aprovada que destoavam dos princípios defendidos por vários educadores, entidades da sociedade civil, as quais faziam a defesa da emancipação do trabalhador: “(re)construção de princípios e fundamentos da formação dos trabalhadores para uma concepção emancipatória dessa classe” (FRIGOTTO; CIAVATA; RAMOS, 2005, p.1090). Desta forma, a luta que seria travada pela reconstrução da agenda política, a qual voltava-se para a construção de uma sociedade mais justa e igual, por uma educação que atendesse aos interesses da classe trabalhadora e de milhares de jovens sem qualificação, contudo sem perder de vista a articulação entre os eixos de ciência, do trabalho e da cultura (FRIGOTTO; CIAVATA; RAMOS, 2005). Assim, a ideia era o fortalecimento de propostas oriundas de movimentos de defesa da educação popular, combatendo o caráter dual e elitista da educação brasileira uma marca historicamente construída desde o período colonial. Portanto, as expectativas dos sujeitos envolvidos nessa nova conjuntura levavam a acreditar na construção de “uma nova realidade política no país, particularmente porque ampliaram a presença política potencial de amplos setores e classes sociais até então relativamente marginalizados” (NOGUEIRA, 2003, p.1). O aspecto central, aqui, dizia respeito em trazer por meio desses grupos organizados, e por força da pres-

ção social a visibilidade de temas à agenda governamental merecedores da atenção do poder público, como diz Silva (2013, p.23): “[...] por uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo, podendo, por força da pressão social assumir visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção do poder público”. Entretanto, devemos ressaltar que havia contradições nas escolhas realizadas pelo governo Lula em seu primeiro mandato, com a adoção de medidas no campo da educação, as quais apresentaram problemas, como as campanhas de alfabetização, que não alcançaram os efeitos desejados.

Porém, as expectativas eram grandes no novo governo, e no campo da educação não era diferente, com maior ênfase na educação profissional, isso era decorrente como afirmam Oliveira e Machado (2012, p.126): “No início do governo Lula, em 2003 e 2004, essas lutas são impulsionadas pela mobilização de setores da educação profissional, sindicatos e pesquisadores do campo trabalho e educação [...]”. Esse cenário de reorganização das forças progressistas através dos movimentos sociais, nos ajudam a pensar a percepção do problema da educação de jovens e adultos, e como ocorreu sua inclusão na agenda política, visto que, como destaca Capella (2007), uma questão para tornar-se problema, chamando atenção do poder público implica em um processo de percepção e interpretação. Assim, houve um processo de lutas e disputas, que permitiram a passagem da

questão para o problema da EJA no governo Lula, o que seria nas palavras de Cappela:

As questões transformam-se em problemas ao chamar atenção dos participantes de um processo decisório despertando a necessidade de uma ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos e *feedback* das ações governamentais (CAPPELA, 2007, p.90).

Assim, para compreendermos como o campo da educação, e mais especificamente a educação de jovens e adultos (EJA) voltou à agenda governamental exige entendermos essas articulações entre as forças operando socialmente, aliadas a fatores de cunho jurídico que ajudaram na visibilidade da EJA. Depois, precisamos reiterar o papel central das lutas organizadas pelos movimentos sociais e do momento político com sua janela de oportunidade. Além disso, havia outros fatores importantes como os péssimos indicadores entre o segmento. Logo, fazendo-se necessário destacar os números que chamavam atenção dos setores sensíveis à EJA, e dada a gravidade da situação dessa população, em um quadro crítico de abandono, pois: “[...] a taxa de desemprego aberto dos jovens gira em torno dos 18%, a taxa média nacional esteve em 9,4% do total da força de trabalho, segundo o IBGE (PNAD) no ano de 2001” (POCHMANN, 2004, p.385). Conforme os números, verificamos que a taxa de desempregados entre os jovens era naquele momento quase o dobro da média nacional, no que se referia a educação o quadro também era preocupante, como afirma Pochmann (2004, p.386): “Somente a meta-

de do total da população juvenil estudava, sendo a maior parte fora da série escolar correspondente à faixa etária”. Esse quadro sério revelou a ausência de investimentos, e a negativa dos governos anteriores no atendimento desse segmento com políticas de Estado capazes de enfrentar tais desafios.

Desta maneira, o quase abandono da modalidade de educação de jovens e adultos, com a opção feita pelos governos anteriores, ou como colocam Di Pierro e Haddad (2015, p.206): “a EJA fora postergada na agenda dos anos 1990 que priorizou a universalização do acesso ao ensino obrigatório na infância e adolescência r”; e a decisão de relegar a EJA à solidariedade, concorreu para o agravamento da situação.

Desta maneira, os números referentes a situação de baixa escolaridade e desemprego foram apenas agravando no país, como podemos identificar nos indicadores apresentados pelo governo no Documento Base do PROEJA 2007, ao buscar estabelecer um quadro acerca do cenário desse segmento:

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD / IBGE), em 2002, o Brasil possuía 23.098.462 de jovens com idade entre 18 e 24 anos. A situação de trabalho desses jovens no mercado formal é preocupante. De acordo com o Registro Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE, 2002), apenas 5.388.869 — cerca de 23,3% dos jovens dessa faixa etária — tinham emprego no mercado de trabalho formal no mesmo ano. (BRASIL, 2007, p.14).

Aqui é fundamental destacar que os indicadores, os números ou taxas, *per si*, não cha-

mam atenção para um problema, ou seja, não foram os responsáveis únicos para que o tema da EJA passasse a condição de problema, e desta forma chamasse a atenção do governo federal, pois estamos tratando de questões que pertencem ao contexto social. Isto é, são construções que dependem da articulação de diferentes perspectivas, oportunidades, de estratégias políticas bem organizadas, ou seja, do poder de mobilização dos grupos, e instituições de defesa dos direitos dos mais vulneráveis. Pois, como verificamos os números apresentados pelo Documento Base (2007), ainda diziam respeito ao período do governo FHC, isso reitera que, apenas indicadores não são suficientes para que medidas sejam tomadas na resolução de um problema. Contudo, como já mencionamos que os números elevados de baixa escolaridade de grande parte da população brasileira, exigiam a defesa da educação para jovens e adultos, pois reiteravam um quadro ainda persistente de falta de investimentos na educação, como reforça a PNAD 2003, como apresenta o Documento Base:

[...] dados de escolaridade da PNAD / IBGE 2003, [...] pode-se observar que nesse ano cerca de 23 milhões de pessoas possuíam 11 anos de estudo, ou seja, haviam concluído o ensino médio. Esse contingente representava apenas 13% do total da população do país. Por conseguinte, pode-se inferir o baixo nível de escolaridade dos brasileiros que enfrentam o mundo do trabalho. (BRASIL, 2007, p.15).

Portanto, a manutenção do problema da baixa escolaridade, do analfabetismo, da

ausência de qualificação da mão de obra apenas reforçava um quadro de exclusão social que pode ser traduzido no conservadorismo adotado ao longo do tempo no Brasil, que negou educação às classes populares. A situação evidenciou-se mais grave quando o Documento Base (2007, p.16), destacou o seguinte: “[...] um terço da população brasileira que consegue ir à escola não chega à metade do ensino fundamental de oito anos”. Portanto, todos aqueles que não finalizam o Ensino Fundamental formam em tese uma demanda para a EJA, o que mostra a necessidade de investimentos, e de uma atenção maior para a modalidade, exigindo a formulação de políticas públicas mais perenes, de uma agenda que atenda as demandas dessa faixa da população quase que esquecida, como coloca Di Pierro (2000, p.118): “Os jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados escapam, assim, às prioridades da política educacional”. Portanto, manter uma atuação permanente de defesa ao direito de todos à educação, consiste numa luta fundamental para correção de graves injustiças sociais, do reparo de dívidas históricas com aqueles que foram propositamente esquecidos, deixados de lado.

Desta forma, havia a necessidade de uma nova governança na EJA, colocada através de um outra interlocução entre o governo federal e setores de defesa da educação pública, permitindo a construção de um espaço importante de formulação de alternativas para combater velhas e novas formas de exclusão. A questão de inclusão de um tema

na agenda governamental ou formulação de uma alternativa, não dizia respeito apenas alterar o governo, mas ao modo como as forças políticas estavam organizadas no contexto social brasileiro naquele momento, como diz Faria (2003, p.24): “[...] sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos [...]”. Além disso, como afirma Nogueira (2003, p.37): “[...] a ação política não se faz em condições ótimas, escolhidas livremente, mas depende de circunstâncias históricas bem determinadas, [...]”. Neste caso, os avanços ou recuos na luta pela educação de jovens e adultos reflete bem essa dinâmica da conjugação de fatores que precisam ser analisados para alcançarmos uma melhor compreensão do movimento real do objeto como afirmou Marx (1996).

Neste caso, ressaltamos a necessidade de pensarmos essa conjugação de fatores como fundamentais para que o tema da educação assumisse certa relevância no governo Lula, muito distinta do que fez a reforma anterior focalizada no ensino fundamental (Di Pierro, 2000). Nesse novo momento, ou nessa “janela de oportunidade” (Faria, 2003) como alguns chamam, os grupos de defesa da educação, movimentos sociais, educadores e instituições de ensino tiveram um papel importante na luta pelo reconhecimento do problema, no diálogo com o governo federal, uma vez que como destacava o Documento Base (2007, p.17): “Da população economicamente ativa, 10

milhões de pessoas maiores de 14 anos e integradas à atividade produtiva são analfabetas ou subescolarizadas”.

Por um lado, se os indicadores ajudaram no debate dos grupos que defendem a EJA com o governo na formação da agenda, o outro aspecto importante para o fortalecimento da discussão diz respeito aos símbolos, isto é, a visão negativa do analfabetismo, o qual a partir de um certo momento entrou em algumas agendas políticas, visto que era tratado como responsável pelo atraso do país, uma doença a ser erradicada, como coloca Di Pierro (2000), “curar a enfermidade”, a ideia de que o analfabetismo se assemelhasse a uma doença que precisava ser tratada. Com isso, um governo eleito com uma grande base popular, necessitava dar uma resposta condizente com a gravidade do problema, e com tudo aquilo que simbolicamente o analfabetismo representou em nosso país.

Como identificamos, os indicadores apresentados por documentos oficiais e pesquisadores, revelaram a gravidade do problema e a urgência com que o mesmo precisava ser inserido na agenda política, tomando também a própria simbologia que sempre tomou o analfabeto como um incapaz (FREITAS; BICCAS, 2009). Isso tudo reforçou a necessidade de atenção ao problema (CAPELLA, 2007); ou seja, a articulação desses elementos básicos, conjuntamente com a pressão das entidades de defesa da EJA permitiram a retomada na agenda política do combate ao analfabetismo e a valorização da modalidade da Educação de Jovens

e Adultos, visto que como afirmam Oliveira e Machado (2012, p.127): “Pela primeira vez na história da EJA há a possibilidade de oferta nacional da modalidade no ensino médio de forma integrada a EP [...]”. Entretanto, devemos lembrar que isso não ocorre de forma linear, mas são diferentes fluxos convergindo em “janelas de oportunidades”, como chama atenção Farias (2003). Com isso, precisamos reconhecer a importância da luta desses movimentos, ainda que recuados no governo anterior, tiveram novamente uma participação estratégica em todo esse cenário político que possibilitou uma ação qualificada desses grupos, uma vez que atentos às oportunidades considerando as bases políticas estabelecidas com a conjuntura interna e externa permitindo a inclusão do tema na agenda.

Assim, o governo federal desta vez não só retomou a oferta orgânica da educação de jovens e adultos, assumindo a responsabilidade do financiamento, como trouxe uma nova proposta baseada na luta de educadores. Estes vislumbravam uma educação profissional integrada à educação básica, e neste caso, estendida à EJA, o que representaria nas palavras de Ciavatta (2012) a ampliação de espaços de formação para jovens e adultos, com um grande diferencial que foi a inclusão da modalidade na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (REPT). Tal iniciativa representou um marco importante no avanço das políticas para a EJA, pois romperia com a oferta das políticas de educação supletiva tão comum na modalidade, objetivando um novo pro-

jeto político histórico de inclusão social que viabilizasse maior capacidade de participação dos sujeitos políticos autônomos responsáveis por seus percursos formativos.

Com uma conjuntura perpassada por contradições, ambiguidades, o governo federal iniciou as ações para conter as reformas anteriores e levar o ente federal a assumir novos compromissos, com destaque para educação popular. Desta maneira, ele alterou a legislação em pontos bem direcionados, a exemplo da Emenda nº 53 que alterou alguns artigos da Constituição (7º, 23, 30, 206, 211 e 212), assim como, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Estas alterações constitucionais eram importantes, visto que permitiram ao governo federal assumir certas responsabilidades para com a EJA que haviam sido modificadas com a criação do FUNDEF, o qual deixou de financiá-la como mencionamos. Assim com todo esse cenário de reformas na educação, o governo conseguiu aprovar diretrizes educacionais que trouxeram uma outra dinâmica entre o papel do Estado e a educação (BRASIL, 2007). Com as mudanças que também contemplaram a EJA, nas palavras de Dourado (2010) apresentaram um novo marco regulatório do direito social à educação de jovens e adultos e possibilitariam a criação de programas para este segmento no combate à exclusão social.

Desta forma, o governo federal em um cenário marcado por péssimos indicadores educacionais entre jovens e adultos, com elevada taxa de desemprego dentro desse segmento, somada à pressão dos grupos e

setores ligados a defesa da EJA, tudo isso compunha uma realidade que exigia uma solução distinta das que foram apresentadas pelo governo FHC, baseadas no encurtamento da formação inicial, voltada para o mercado. A solução que será apresentada enquanto política pública materializada em um programa, como veremos, denominado Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), promulgado pelo presidente Lula com o Decreto Nº 5.840 de 2006, trouxe entre seus pilares teóricos o desafio de educar jovens e adultos nos níveis fundamental e médio na perspectiva da educação profissional baseado na proposta de “currículo integrado” (PAIVA, 2012).

Considerando, todo um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas já colocados, queremos relacionar este segundo momento com a formulação do PROEJA. Desta forma, neste cenário, marcado por um grave problema da baixa escolaridade do trabalhador e precária formação profissional, a saída apresentada por muitos educadores era justamente formular alternativas que pudessem melhorar a formação de milhares de brasileiros encontrados no limiar do XXI, sem condições mínimas de sobrevivência diante de uma realidade estritamente perversa marcada como afirmam Frigotto e Ciavatta (2011, p.620): “[...] desemprego, subemprego, terceirização, trabalho precário, desregulamentado, fazem crescer a pobreza, senão a miséria, nos países não desenvolvidos [...]”. Desta

forma, elaborar alternativas que pudessem articular as relações entre educação e trabalho, consistia em uma possível saída para uma modalidade, na qual os sujeitos são vistos de forma marginalizada. “são sujeitos trabalhadores que estiveram afastados da escola e projetados no mundo do trabalho como incapacitados e desprovidos de saber profissional” (FERREIRA, 2012, p.115).

Com isso, o programa formulado pelo governo federal privilegiou em sua concepção o princípio da integração curricular como um dos aspectos centrais na tentativa de combater os processos formativos aligeirados próprios das relações sociais de produção capitalista, como coloca Ferreira (2012, p.115): “[...] o Proeja insere-se na luta para que a formação humana não seja subordinada às leis do mercado [...]”. Compreende-se dessa afirmação que as ideias, as quais permitiram a construção do programa contemplavam as percepções de educadores, e setores ligados à EJA, e sensíveis a condição humana, e não simplesmente ao mercado. Desta forma, o PROEJA assimilou esse princípio no Documento Base:

A educação profissional e tecnológica comprometida com a formação de um sujeito com autonomia intelectual, ética, política e humana exige assumir uma política de educação e qualificação profissional não para adaptar o trabalhador e prepará-lo de forma passiva e subordinada ao processo de acumulação da economia capitalista [...]. (BRASIL, 2007, p.32)

Assim, a superação das propostas de formação comprometidas com o mercado, em

princípio, foi algo previsto na formulação do PROEJA, com base no consenso entre governo e os movimentos de defesa da EJA, como destaca Ferreira (2012). Foi fruto da forma conciliatória com a qual o governo Lula buscou tratar os problemas estruturais, como diz Ferreira (2012, p.1): “[...] articular uma extensa agenda de debates com a sociedade civil a respeito dos problemas sociais [...]”. Desta forma, o governo pode dialogar melhor com setores ligados à EJA, e formular as alternativas para o problema da baixa escolaridade e a falta de qualificação, assumindo uma nova concepção de programa para a modalidade:

Por essa perspectiva, discutir uma política de educação profissional integrada ao ensino médio na modalidade EJA implica discutir também a concepção de educação continuada de cunho profissional, para além da educação básica, ou seja, especializações profissionais em programas de participação social, cultural e política (BRASIL, 2007, p.34).

A formulação do PROEJA compreendeu em seu desenho, uma perspectiva profundamente distinta de tudo o que historicamente foi oferecido à modalidade, pois a proposta como podemos perceber abriu espaço para inúmeras possibilidades de itinerários formativos, através do currículo integrado, superando as formulações anteriores que vislumbravam apenas a alfabetização. O programa trouxe de forma inovadora a condição de possibilitar ao trabalhador não apenas a formação profissional, pensada nos moldes anteriores, mas uma concepção em que o mesmo não seja limitado em

seu percurso, como ressalta o Documento Base: “A 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, N 2007, p.35). Somado a toda essa solução, o outro elemento inovador do programa estava com a promulgação do Decreto nº 5.840\2006 que reservou 10% das vagas dos IFs para a EJA, o que significaria abrir um espaço de excelência na educação profissional para sujeitos que estavam impedidos de adentrar neste espaço.

Desta forma, a inserção da educação de jovens e adultos na agenda governamental, perpassou não apenas um processo linear, mas um complexo de conflitos para a percepção do problema. Também as mudanças operadas dentro do governo, a exemplo da coordenação e formulação do programa pela professora Jaqueline Moll, educadora e especialista na área da educação de jovens e adultos. Todas as interações entre estes diferentes fatores e a confluência deles possibilitaram não somente o reconhecimento da questão como problema, mas a formulação de um programa profundamente articulado com os anseios de vários especialistas na área de educação. Citamos ainda os grupos de defesa da EJA, os quais viram no programa uma oportunidade de acolhimento e inclusão de milhares de jovens e adultos sem acesso à educação de qualidade e ao mundo do trabalho, e mais submetidos ao intenso processo de exploração e degradação social, fruto da negação histórica de seus direitos principalmente ao direito à educação.

Portanto, o retorno da EJA à agenda política do governo federal, quanto a formulação do Proeja resultou de um longo processo de lutas pelo direito de jovens e adultos continuarem seu processo formativo. Pois, como vimos, as idas e vindas sofridas pela modalidade revelaram todo o descaso por parte dos governos brasileiros anteriores, uma vez que dois presidentes eleitos não estavam interessados nessa modalidade, passando por um outro momento da nossa história que permitiu a rearticulação dos movimentos ligados à defesa da EJA. Assim, passou a alcançar condições políticas fundamentais para pressionar o governo garantindo maior visibilidade da modalidade. Além disso, propôs a construção de uma agenda que contemplasse a formulação de um programa que visava atender os trabalhadores jovens e adultos; ou seja, atender os principais afetados desse contexto de reestruturação produtiva do capital, que cada vez mais restringia as oportunidades de inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, muitas vezes, submetidos à exploração e mantidos em injustiças sociais historicamente estabelecidas pelo processo de formação do Brasil. Logo, as lutas realizadas por diversos movimentos sociais no contexto socioeconômico e político brasileiro foram decisivas para as mudanças paradigmáticas no atendimento da modalidade, abrindo espaço para um novo modelo de políticas de educação para EJA, o que permitiu a diversificação da oferta de oportunidades de aprendizagem, uma vez que essas ações foram inseridas nas políticas mais estruturantes da educação básica,

permitindo aos jovens e adultos atendidos por meio desses programas o resgate de sonhos e projetos de vida que incluíam novos itinerários formativos capazes, muitas vezes, de romper com a opressão e exclusão a que estão submetidos sistematicamente em nossa sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressaltamos a importância do tema abordado, uma vez que envolveu o tratamento de um dos segmentos na educação mais invisibilizados pelo Estado. Comprometendo sistematicamente sua inclusão na agenda e a oferta de políticas públicas, pois como tivemos a oportunidade de verificar, a educação de jovens e adultos não esteve entre os problemas devidamente reconhecidos na agenda política no final do século XX e início do século XXI. Como reiteradamente mencionamos no trabalho, destacamos os governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, pois tanto em um quanto no outro, vimos como ponto central de convergência em suas reformas, programas e ações o descaso com a educação de jovens e adultos. Contribuindo com o aumento significativo no número de pessoas analfabetas e sem qualificação profissional no país. Assim, em que pese o envolvimento da sociedade através de importantes organizações de defesa da educação pública e de qualidade, o que identificamos nos governos foram profundas lacunas no atendimento de milhares de brasileiros, a negação do direito à educação, a ampliação crescente de trabalhadores precarizados

e ausência de reconhecimento da formação de jovens e adultos como uma prioridade.

Desta maneira, o cenário nacional apresentado foi de profundo processo tentativa de isolamento da pressão sociedade civil, de desqualificação, esvaziamento das forças sociais que lutavam por manter as conquistas advindas com a Constituição de 1988, em um claro movimento de reação aos direitos conquistados, com vistas à manutenção de certos privilégios e apartações na sociedade. Além disso, vimos as manobras que tiraram o financiamento da EJA, deixando a modalidade, as parcerias e o voluntariado numa atitude nítida de perda de centralidade na agenda reformista. As dificuldades como mencionamos das entidades de luta pela defesa da educação de jovens e adultos eram imensas, graves, pois, elas experimentavam as contradições frente a lógica da chamada economia global e sua ênfase na reestruturação do capital, na desregulamentação do mercado de trabalho, o que incrementou medidas de maior concentração de riquezas, dificuldades à universalização de políticas sociais de atendimento aos mais vulneráveis.

Mas, a vitória de um governo formado por uma aliança de centro-esquerda, possibilitou algumas mudanças importantes no que diz respeito ao trato do governo com os movimentos sociais e na compreensão da educação de jovens e adultos. Isso nos possibilitou entender algumas dinâmicas importantes para inclusão do tema na agenda governamental e a formulação do PROEJA, enquanto uma demanda de setores que colocavam a necessidade de um novo modelo

de oferta da EJA. Como vimos, a percepção de uma questão em um problema na agenda política perpassou um processo complexo de articulação de distintos fatores, como a presença maior dos movimentos sociais de defesa da EJA na interlocução com o governo, com a presença de importantes indicadores como o crescente aumento do número de jovens e adultos sem trabalho, sem formação profissional e baixa escolaridade, em um contexto do capital global, marcado por um brutal processo de exclusão, exploração do trabalhador, baixos salários e de grande precarização da vida.

Assim, a luta por ampliação das políticas de atendimento na EJA, a formulação de programas que respeitassem as especificidades de aprendizagem dos educandos, a inclusão da modalidade de educação de jovens e adultos na agenda governamental, o retorno do financiamento da modalidade foram passos importantes nesse novo contexto de correlações de forças. Tudo isso, consistiu apenas numa primeira vitória para a EJA no governo Lula. A rearticulação das forças políticas e sociais progressistas em tono de um novo projeto societário era apontado como uma necessidade de valorização e do reconhecimento dos direitos de todos à educação. Além disso, fazia-se necessária a formulação de um programa que de fato pudesse romper com uma lógica de programas apenas focado na alfabetização. A ideia de vários educadores estava na proposta de integração da educação e trabalho através de um programa capaz de possibilitar um processo formativo do trabalhador permitindo a construção de seu itinerário.

Desta forma, entendemos que a solução apresentada dentro do contexto brasileiro durante o governo Lula, representou um grande salto, uma vez que os princípios que nortearam a formulação vinham sendo defendidos por educadores e especialistas que entendiam a necessidade de formação de um trabalhador, cujo processo formativo não atendesse de forma restrita o capital, mas olhasse para o trabalhador na perspectiva da autonomia e da formação continuada. Com isso, o governo não apenas retomou o princípio do trabalho como formativo, mas formulou um programa que apontou para a superação da dicotomização da educação no Brasil, e também inseriu o programa na Rede Federal de Educação Tecnológica, o que representou um grande avanço, dada a impossibilidade de inclusão desse segmento anteriormente na Rede Federal de Educação.

Assim, a formulação do programa conseguiu superar o modelo historicamente dominante de oferta de programas, ações para a educação de jovens e adultos, simbolizado prioritariamente pela luta contra o analfabetismo, e no geral, com as chamadas campanhas de alfabetização. O programa resgatou em sua formulação princípios necessários para a construção de uma educação emancipatória e radicalizou ao articular os cursos de educação profissional com a educação média. Com a conjuntura do governo Lula, em que pese as contradições, e os limites, considerando o contexto socioeconômico e político brasileiro de algumas permanências nas políticas macroeconômicas, mas no campo da EJA avanços foram alcançados com a mobilização dos

movimentos de defesa da modalidade, que representaram uma grande conquista, uma vez que o objetivo do governo era garantir maior perenidade com a política relacionada à EJA. Desta forma, a oferta orgânica com todo o sistema de ensino do país representou uma vitória, uma vez que a EJA havia ficado de fora das reformas anteriores, e nesse momento um avanço importante foi obtido com a mobilização das forças de defesa dessa modalidade.

Portanto, o contexto que possibilitou a reinserção da EJA na agenda política, a formulação do PROEJA representou um passo à frente no que tange ao atendimento de milhares de jovens e adultos marcados pela baixa escolaridade e sem qualificação profissional, visto que o programa objetivou dentro de certos limites, e respeitando certos determinantes históricos reverter uma dívida social histórica com os segmentos mais esquecidos e marginalizados em nosso país. Desta forma, reconhecemos a importância dos movimentos sociais no processo de construção do programa, na concepção de uma educação popular que respeite aqueles que serão atendidos e que de fato esteja comprometida com valores que possibilitem a superação de mazelas e injustiças sociais que estruturalmente condicionam e condicionaram o nosso país. São formas hierarquizadas e opressoras de relações sociais que precisam ser quebradas, mas exigem a participação de todos, com destaque para aqueles que entendem o valor da construção coletiva, e ajudem na formulação de outras realidades possíveis capazes de realmente atender a todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, M S. de. **Sentidos da Cidadania: políticas de educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2010.

ANTUNES, R. **A Desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula**. 2.ed. Campinas\SP: Autores Associados, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos**. Documento Base. Brasília: 2007. (Educação Profissional técnica de Nível Médio/ Ensino Médio).

_____. **Decreto nº 5.840, de julho de julho de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm.

CAPELLA, A C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007.

DI PIERRO, M. C. **As Políticas Públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil de 1985/1999**. 2000. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação). São Paulo: PUC, 2000.

_____; HADDAD, J. **Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional**. Cad. Cedes, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio-ago., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n96/1678-7110-ccedes-35-96-00197.pdf>.

DRAIBE, S. **A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Agosto 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266328377_A_reforma_dos_programas_sociais_brasileiros_panorama_e_trajetorias.

FARIA, C. A. P. de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - V. 18 Nº 51. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>.

FERREIRA, E. B. **O PROEJA e o Direito à Formação Integrada: limites, avanços e possibilidades de implantação**. In: OLIVEIRA, E. C. de. **EJA e Educação Profissional: desafios da pesquisa e da formação no PROEJA**. Brasília, DF: Liber Livro, 2012.

FREITAS, M. C.; BICCAS, M. de S. **História Social da Educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. **Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades**. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul.-set. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

HADDAD, S.; PAIVA, J.; SOARES, L. J. G. Pesquisa em Educação de Jovens e Adultos: memórias e ações na constituição do direito à educação para todos. **Revista Brasileira de Educação**, v.24, p.1-24, 2019. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v24/1809-449X-rbedu-24-e240050.pdf>.

HORTZ, K. G. **A Política educacional do PROEJA e o atendimento das demandas econômicas e sociais**. In: FILHO, D. L. L.; SILVA, M. R. da. DEITOS, R. A. (org). PROEJA: Educação Profissional Integrada à EJA, questões políticas, pedagógicas e epistemológicas. Curitiba: Ed. UTFPR, 2011.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 1 (101), pp. 58-74 janeiro-março/2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572006000100004&script=sci_abstract&tlng=es.

MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar**. trad. Maria Izabel Lagoa. São Paulo: Boi Tempo, 2015.

MOTTA, T. C.; AZEVEDO, J. M. L. de. Uma análise de conjuntura dos governos FHC e Lula e suas políticas educacionais. IV Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco - IV EPEPE, 2012. Disponível em: http://www.fundaj.gov.br/images/stories/epepe/IV_EPEPE/t5/C5-20.pdf.

NOGUEIRA, M. A. A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula. Serviço Social & Sociedade. ISSN 0101-6628. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. São Paulo, Ano XXIV, nº 76, novembro 2003, p. 6-36.

OLIVEIRA, D. A. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências**. RBPAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: www.seer.ufrgs.br/rbpa/article/download/19491/11317.

PAIVA, V. P. **Educação popular e educação de adultos: contribuição à história da educação brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1987.

POCHMANN, M. **Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa?** Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 383-399, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

RAMOS, M.; FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido**. Educação e Sociedade. Campinas, SP, v.26, n.92, p.1087-1113, out.2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

SILVA, M. O. S. e (coord). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Luís: Veras Editoras, 2013.