

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Carmen Isabel Gatto

**O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS
PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:**
participação democrática das agências do
campo recontextualizador oficial

Porto Alegre
2008

Carmen Isabel Gatto

**O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS
PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:**

participação democrática das agências do
campo recontextualizador oficial

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora:
Profa. Dra. Maria Helena Degani Veit

Linha de Pesquisa: O Sujeito da Educação:
conhecimento, linguagem e contexto.

Porto Alegre

2008

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

G263p Gatto, Carmen Isabel

O processo de definição das diretrizes operacionais para a educação de jovens e adultos: participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial / Carmen Isabel Gatto; orientadora: Maria Helena Degani Veit. – Porto Alegre, 2008.

215 f. + Anexos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2008, Porto Alegre, BR-RS.

1. Educação de jovens a adultos. 2. Pedagogia mista. 3. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. 4. Bernstein, Basil. I. Veit, Maria Helena Degani. II. Título.

..... CDU – **374.7**

Carmen Isabel Gatto

**O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS
PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:**

participação democrática das agências do
campo recontextualizador oficial

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em 16 dez. 2008.

Prof. Dra. Maria Helena Degani Veit – Orientadora

Prof. Dr. Nilton Bueno Fischer – UFRGS

Prof. Dra. Edla Eggert – UNISINOS

Prof. Dra. Maria Cecília Lorea Leite – UFPEL

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury – UFMG

AGRADECIMENTOS

Aos participantes do grupo de Estudos em Sociologia da Educação (GESE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelas sugestões a este trabalho.

À professora Mariasinha Beck Bonh pela leitura e revisão cuidadosa de parte deste trabalho.

À Equipe da Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação pelo apoio.

Aos meus familiares, especialmente a minha irmã Cláudia Cristina Gatto pelo auxílio e suporte durante a escrita desta tese.

Ao meu filho Paulo Vítor e aos meus pais Alfredo Gatto (*in memoriam*) e Leonora Vieira Gatto pela força e carinho.

Ao meu companheiro Fernando Barcelos, pelo incentivo e compreensão.

À banca examinadora desta tese de doutorado.

Um agradecimento muito especial a minha orientadora, professora Dra. Maria Helena Degani Veit, pela inestimável contribuição em todas as fases do trabalho. Registro o empenho e dedicação na orientação, tanto presencial como a distância que possibilitaram a realização desta tese de doutorado.

RESUMO

O presente estudo analisa o processo de definição das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos e a participação das agências do campo recontextualizador oficial. Esta pesquisa tratou de dois temas das Diretrizes: idade mínima para ingresso nos cursos e certificação para a EJA.

Foi utilizado o conceito de classificação de Bernstein para descrever e analisar as relações entre agências do campo recontextualizador oficial abrangendo, também, o campo recontextualizador pedagógico e as posições dos representantes dessas agências acerca dos temas. O método da observação participante foi utilizado para a coleta de informações em cinco momentos, durante o mês de agosto de 2007 a outubro de 2008.

Observou-se a trama de argumentos em cada encontro levando a quatro posições: favorável, contrária, não consensual ou ausência de posição com relação aos temas enfocados.

O estudo revela um processo democrático de definição de normas que poderá proporcionar reflexão sobre políticas públicas para a Educação Básica.

Os conceitos de modelo de competência e modelo de desempenho de Bernstein serviram para analisar o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), demonstrando que não se trata de exame de competências, mas de verificação de desempenho dos participantes.

Palavras-chave: **Educação de Jovens e Adultos. Pedagogia Mista. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Bernstein, Basil.**

ABSTRACT

This study examines the process of defining the Operational Guidelines for the Education of Young People and Adult and the participation of agencies of the official recontextualizing field. It deals with two issues of the Guidelines: minimum age for admission in the courses and certification for the EJA.

Bernstein's concept of classification was used to describe and analyze the relationships between agencies of the official recontextualizing field covering also the pedagogic recontextualizing field and presenting the positions of the representatives of those agencies about the issues. The participant observation method was used to collect information on five occasions during the month of August 2007, and from August to October 2008.

The intersection of arguments was observed in each meeting identifying four positions: a favorable one; an opposing one; a no consensus one and a lack of position considering the focused issues.

The study reveals a democratic process of defining norms which will provide reflection over public policies for the Basic Education.

Bernstein's concept of competence model and performance model were employed to analyze the National Certification Examination Skills in Education for Youth and Adults (ENCCEJA), demonstrating that it is not an examination of competence but a verification of the performance of the participants.

Key-words: Education of Young People and Adults. Mixed Pedagogy. National Certification Examination Skills in Education for Youth and Adults. Bernstein, Basil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O conceito de classificação e as fronteiras entre as categorias.....	124
Quadro 2 – Especificação dos órgãos do Ministério da Educação participantes do processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA.....	140
Quadro 3 – Relações entre as agências do campo de recontextualização oficial.....	146
Quadro 4 – Posições dos participantes das Audiências Públicas quanto à idade mínima para ingresso e quanto à certificação na EJA.....	157
Quadro 5 – Posições das diferentes agências referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.....	163
Quadro 6 – Posições da CNAEJA referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.....	174
Quadro 7 – Posições CEB/CNE e SECAD referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.....	177
Quadro 8 – Posições da CEB/CNE referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.....	180
Quadro 9 – Posições defendidas nos cinco momentos de discussão, ordenados temporalmente, sobre à idade mínima de 18 anos para ingresso na EJA e Exame de certificação para a EJA.....	181
Quadro 10 – Quadro modelo de competência e modelo de desempenho e o ENCCEJA.....	188

LISTA DE SIGLAS

ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEB – Câmara de Educação Básica

CEE – Conselho Estadual de Educação

CFE – Conselho Federal de Educação

CIACs – Centros Integrados de Apoio à Criança

CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública

CME – Conselho Municipal de Educação

CNAEJA – Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COEJA – Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos

CONAE – Conferência Nacional da Educação

CONEB – Conferência Nacional da Educação Básica

CONFINTEA – Conferência Internacional sobre Educação de Adultos

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

COPIAM – Conselho de Professores Indígenas do Amazonas

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

DACC – Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências

DCNEJA – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos

DEJA – Departamento de Educação de Jovens e Adultos

DPE – Departamento de Políticas Educacionais

DPEJA – Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENC – Exame Nacional de Cursos

ENCCEJA – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos

ENEJA – Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FASE – Fundação de Atendimento Sócio-Educativo

FEDEM – Fundação do Bem Estar do Menor

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNAP – Fundação de Amparo ao Preso

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

IBEAC – Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LDBEN – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MCP – Movimento de Cultura Popular

MEB – Movimento de Educação de Base

MEC – Ministério da Educação

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

MOVA – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos

ONGs – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD – Pesquisa de Amostra por Domicílio
PNAES – Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNBE – Programa Nacional de Bibliotecas Escolares
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLA – Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLEM – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PPGEDU – Programa de Pós-Graduação em Educação
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI – Programa Universidade Para Todos
RAAAB – Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB – Secretaria de Educação Básica
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEED – Secretaria de Educação à Distância
SEESP – Secretaria de Educação Especial
SEF – Secretaria de Ensino Fundamental
SEIF – Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação
TRI – Teoria da Resposta ao Item
UAB – Universidade Aberta do Brasil

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – United States Agency International for Development

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	20
2.1 ASPECTOS NORMATIVOS RECENTES DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....	23
2.2 DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA – em busca de definição.....	27
3 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, ECONÔMICAS E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA EM EDUCAÇÃO	31
3.1 ENFOCANDO A EXCLUSÃO: EXAMES PARA OS HISTORICAMENTE FRAGILIZADOS.....	31
3.2 FATORES SÓCIO-HISTÓRICOS E POLÍTICOS INFLUENCIANDO A EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	44
3.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1985-2008).....	53
3.4 UMA ESTRATÉGIA SISTÊMICA PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL.....	67
3.4.1 A retomada do Exame Nacional de Certificação de Competência em EJA	76
4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA EM BASIL BERNSTEIN	93
4.1 PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO DISCURSO PEDAGÓGICO OFICIAL.....	93
4.2 O DISPOSITIVO PEDAGÓGICO E SUAS REGRAS.....	100
4.3 PEDAGOGIAS, COMPETÊNCIA E DESEMPENHO.....	105
4.3.1 Pedagogia visível e pedagogia invisível	105
4.3.2 Modelos de competência e modelos de desempenho;	109
4.4 O CAPITALISMO REORGANIZADO DO SÉCULO XXI	107
4.4.1 O campo da produção e a educação - do período medieval a nossos dias	107
4.4.2 O capitalismo – implicações para o século atual	125

5 METODOLOGIA	131
5.1 O MÉTODO DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	131
5.2 O PROBLEMA DE PESQUISA E O REFERENCIAL TEÓRICO.....	137
5.3 SOBRE OS DADOS QUANTITATIVOS DA PESQUISA	138
6 ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE AS AGÊNCIAS DO CAMPO RECONTEXTUALIZADOR OFICIAL DURANTE O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA	141
6.1 OS MOMENTOS DE DISCUSSÃO NA DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA.....	146
6.1.1 As audiências públicas	146
6.1.2 Reunião da CEB/CNE e representantes institucionais	151
6.1.3 Reunião da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA)	152
6.1.4 Reunião da relatora da CEB/CNE e SECAD/MEC	154
6.1.5 Reunião da CEB/CNE para aprovação das Diretrizes Operacionais para a EJA	154
6.2 AS AGÊNCIAS DO CAMPO RECONTEXTUALIZADOR OFICIAL QUE ATUARAM NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA.....	139
6.2.1 Descrição das agências participantes do processo	155
6.2.2 As fronteiras entre as agências que atuaram no processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA	160
6.2.3 As posições dos representantes das agências durante o processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA	167
6.3 AS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA E O EXAME NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM EJA.....	205
6.3.1 O perfil dos participantes do ENCCEJA	205
6.3.2 O Campo Recontextualizador Oficial e o ENCCEJA	207
6.3.3 Modelos de competência e modelo de desempenho e o ENCCEJA	208
6.3.4 A Pedagogia Mista	189

7 CONCLUSÃO.....	195
7.1 À GUIA DE CONCLUSÃO PARA UM PROCESSO QUE CONTINUA.....	195
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	205
BIBLIOGRAFIAS COMPLEMENTARES.....	213
ANEXO A – Matrículas no Ensino Regular.....	216
ANEXO B – Matrículas na EJA	219
ANEXO C - Modelo de produção e reprodução do discurso pedagógico.....	222
ANEXO D – Taxas de atendimento na Educação de Jovens e Adultos pelo Censo Escolar 2007.....	224
ANEXO E – Gráfico Sobre o Percentual de Jovens de 15 a 17 Anos de Idade, Fora da Escola	226
ANEXO F – Tabelas sobre o analfabetismo na população de 15 a 60 anos de idade: distribuição nas macro-regiões	228
ANEXO G – Organograma do Ministério da Educação.....	230
ANEXO H – Parecer e projeto de Resolução Aprovados Pela Câmara de Educação Básica do CNE	232

1 INTRODUÇÃO

Com minhas mãos eu faço o meu alimento,
eu acalento e cumprimento,
com minhas mãos eu faço a limpeza,
coloco a minha mesa,
eu faço a minha higiene com certeza.
Com minhas mãos
escrevo poucas palavras,
certas ou erradas,
algumas, muito safadas.
Com minhas mãos
escrevo com dificuldade,
mas um dia escreverei
com muita facilidade! ¹

Registrar este poema, escrito por uma mulher que aos 65 anos de idade se descobre com a possibilidade de “dizer a sua palavra”, é o que produz o encantamento e provê a força para conhecer cada vez melhor o universo da Educação de Jovens e Adultos.

É nessa perspectiva que esta pesquisa se insere. A vivência, ao longo da trajetória pessoal, profissional e acadêmica, de experiências concretas de trabalho com os sujeitos da educação de jovens e adultos, tanto em sala-de-aula quanto como gestora de políticas públicas para essa modalidade possibilitou uma maior compreensão de quem são esses sujeitos a quem as políticas se destinam.

Iniciar a vida profissional como professora das disciplinas de Matemática e Ciências em duas turmas de jovens e adultos do Ensino Fundamental foi decisivo para a continuidade nesta área. Essa experiência aconteceu ainda em 1985, quando cursava a Faculdade de Ciências-Licenciatura Curta na Faculdade de Ciências e Letras de Cruz Alta/RS na Escola Estadual Dionísio Lothário Chassot, no município de Tapera/RS, cidade em que nasci e convivi até o ano de 1992. Filha de pequenos agricultores que cursaram apenas o ensino primário, mas que se esforçavam para proporcionar o estudo para os filhos, cursei também, a faculdade de Licenciatura Plena em Biologia na Universidade de Passo Fundo/RS e realizei o Concurso para o Magistério Público Estadual do Rio Grande do Sul em 1989.

¹ Este poema foi escrito por Mercedes Teixeira, aluna do Movimento de Alfabetização de Porto Alegre (MOVA). (SECRETARIA MUNICIPAL, 2001)

Novamente fui colocada diante de um desafio importante, ou seja, a docência em turmas do Ensino Regular Noturno nos anos finais do Ensino Fundamental, numa Escola da periferia do município de Tapera/RS: a Escola de Ensino Fundamental 8 de Maio. O perfil desses alunos, oriundos de famílias de pequenos agricultores, trabalhadores da indústria de curtimento de couros e peles, operários e donas de casa representava o universo daqueles que não conseguiam completar o Ensino Fundamental nas demais escolas do município. Constatávamos o grande número de pessoas que se matriculavam, mas, que não concluíam o curso e, por isso, construímos em conjunto com os professores e gestores da escola uma proposta de educação na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, na época ainda considerada Curso de Suplência. Os anos iniciais do Ensino Fundamental dividiam-se em duas Etapas (Etapa 1 e Etapa 2) e os anos finais em Etapa 3 e Etapa 4. Esta organização, juntamente com uma proposta político-pedagógica adequada ao perfil dos alunos que tínhamos na escola, foi construída coletivamente e assumida pelos professores viabilizando a aprendizagem e a permanência dos alunos até a conclusão do Ensino Fundamental. Esta experiência foi objeto da Pesquisa de Mestrado no Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1998, intitulada “Quando os sujeitos expressam suas vozes: trabalhando o currículo a partir de suas ausências” sob a orientação da professora Dr^a Maria Helena Degani Veit. A pesquisa-ação, desenvolvida em conjunto com os professores e gestores da escola, permitiu o aprofundamento da proposta curricular para a EJA possibilitando que discursos não-escolares tivessem lugar na escola; ou seja, três temas foram integrados no planejamento conjunto anual: trabalho, sexualidade e cultura. Ainda, como docente do Ensino Médio Regular em grandes escolas públicas urbanas na capital do Estado, pude atuar com adolescentes de 15 a 17 anos e constatar a diferença de perfil desses estudantes.

No ano de 2000, passei a compor a equipe da Secretaria de Estado da Educação como assessora pedagógica no Departamento de Coordenação das Regionais do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse período, não havia ainda, uma equipe responsável pela coordenação da educação de adolescentes, jovens e adultos privados de liberdade. Mais uma vez, o desafio estava colocado. Atuei junto aos professores e alunos das escolas da FEBEM (Fundação do Bem Estar do Menor), atualmente FASE (Fundação de Atendimento Sócio-Educativo), na

construção de uma proposta pedagógica para adolescentes e jovens em cumprimento de medida sócio-educativa e na formação de professores que trabalhavam com a educação de jovens e adultos nas penitenciárias masculina e feminina de Porto Alegre/RS.

A dura realidade desses sujeitos remetia às palavras de Paulo Freire (1987, p.29) sobre a “humanização”:

Mais uma vez os homens, desafiados pela dramaticidade da hora atual, se propõem a si mesmos como problema. Descobrem que pouco sabem de si, de seu ‘posto no cosmos’ e se inquietam por saber mais. Estará, aliás, no reconhecimento de seu pouco saber de si uma das razões desta procura. Ao se instalarem na quase, senão trágica descoberta do seu pouco saber de si, se fazem problema a eles mesmos. Indagam. Respondem, e suas respostas os levam a novas perguntas. O problema de sua humanização, apesar de sempre dever haver sido, de um ponto de vista axiológico, o seu problema central, assume, hoje, caráter iniludível. Constatar essa preocupação implica, indiscutivelmente, reconhecer a desumanização, não apenas como viabilidade ontológica, mas como realidade histórica.

A constante reflexão sobre o papel da escola que funcionava nessas instituições, para a reinserção dos sujeitos na sociedade era o aspecto crucial na discussão com os professores. Entre avanços e decepções essa experiência deixou marcas. Mas foi no Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA) da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre/RS, durante o período de 2001 a 2004, quando atuei como coordenadora, que pude desenvolver uma proposta pedagógica para além dos muros da escola. Porto Alegre transformava-se em “Cidade Educadora” e as salas de aula estavam em todos os lugares. Na associação de bairros, no clube de mães, no salão da igreja, no local de trabalho. Alfabetizar jovens, adultos e idosos era mais do que ensinar-lhes a aquisição da leitura e da escrita. Era ocupar os espaços culturais da cidade e participar de concertos, de teatro, de shows musicais, da Feira do Livro. Era construir alternativas de geração de trabalho e renda através da Economia Popular e Solidária e possibilitar a organização de cooperativas de auto-gestão. Era inserir os deficientes visuais em turmas de alfabetização (MOVA-Braille) e trabalhar os aspectos da diversidade e dos Direitos Humanos. Era apostar na dimensão cidadã da alfabetização.

Como representante do segmento das Secretarias Municipais de Educação participei ativamente dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos e dos Encontros Nacionais de EJA (ENEJAs). Este espaço proporcionava a visão mais abrangente da EJA no cenário nacional.

Paralelo a isso, a formação acadêmica no Curso de Pós-Graduação em Educação na UFRGS, através das disciplinas, seminários, leituras dirigidas, especialmente na Linha de Pesquisa: “O sujeito da educação: conhecimento, linguagens e contextos”, possibilitou-me o conhecimento teórico sobre a área.

A experiência como docente na Faculdade Cenecista de Osório/RS num Curso de Pedagogia ministrando as disciplinas Alfabetização de Jovens e Adultos e Introdução ao Pensamento de Paulo Freire, bem como, a experiência como professora substituta na Faculdade de Educação da UFRGS, na área da Sociologia da Educação, também foram importantes para me constituírem como formadora de professores.

No ano de 2005, fui convidada a trabalhar no Ministério da Educação em Brasília/DF. Atuei como assessora pedagógica na Secretaria Executiva desse Ministério e a partir do ano de 2007 na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD).

Desempenhei a função de Coordenadora-Geral de Educação de Jovens e Adultos e atualmente respondo pela Coordenação-Geral de Formação e Leitura na Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos dessa Secretaria.

A temática da Educação de Jovens e Adultos para pesquisa no Curso de Doutorado é, na realidade, influência de todos esses momentos. Associa-se a isso, o aprofundamento da teoria do sociólogo Basil Bernstein durante todo o curso e a participação no Grupo de Estudos em Sociologia e Educação (GESE) do PPGEDU/UFRGS que desenvolve o projeto “Perspectivas de ensino na Educação Básica: prática pedagógica e formação de professores, 2006-2010 sob a coordenação da professora orientadora desta tese de doutorado.

Apresento o estudo sobre a definição das Diretrizes Operacionais para a EJA referentes aos temas da idade mínima para ingresso nos cursos de EJA e à certificação. A definição dessas diretrizes ocorreu com a participação de agências do campo recontextualizador oficial e do campo recontextualizador pedagógico.

O Parecer e a Resolução que instituiu as Diretrizes Operacionais para a EJA, aprovados na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em outubro de 2008, são a expressão de múltiplas vozes que atuam no campo da EJA.

Como este processo não se encerrou com a instituição das Diretrizes, uma vez que o Parecer e a Resolução aprovados na CEB/CNE ainda não foram homologados pelo Ministro de Estado da Educação, não poderemos prescindir das duas dimensões trazidas por Freire (1987): a da reflexão e a da ação. Essas dimensões precisam se realizar de forma solidária, pois, para esse autor "não há palavra verdadeira que não seja práxis".

A palavra inautêntica, por outro lado, com que não se pode transformar a realidade, resulta da dicotomia que se estabelece entre seus elementos constituintes. Assim é que, esgotada a palavra de sua dimensão de ação, sacrificada, automaticamente, a reflexão também, se transforma em palavreria, verbalismo, blábláblá. Por tudo isto, alienada e alienante. É uma palavra oca, da qual não se pode esperar a denúncia do mundo, pois que não há denúncia verdadeira sem compromisso de transformação, nem este sem ação (FREIRE, 1987, p.78).

Dizer a palavra não é privilégio de alguns, mas direito de todos. Por isso, ninguém pode dizer a palavra sozinho, ou dizê-la para os outros, num ato de prescrição.

Esta pesquisa tematiza a multiplicidade de vozes envolvidas no processo de definição de diretrizes para a Educação de Jovens e Adultos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Este estudo está inserido no contexto mais amplo das políticas educacionais e, especificamente, na área da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O trabalho foi se constituindo, simultaneamente, ao processo de pesquisa. Desde o início, devido à identificação que tenho com a temática da EJA, o problema da certificação na Modalidade da Educação de Jovens e Adultos sempre esteve presente nos meus questionamentos.

Em 2005, quando do início da elaboração do Projeto de Tese, o tema da certificação, especificamente o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA),² organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (INEP/MEC), causava polêmicas e controvérsias acerca de sua pertinência ou validade.

O ENCCEJA, criado em 2002, na gestão do Ministro Paulo Renato de Souza no Governo Fernando Henrique Cardoso, provocou a manifestação de posições contrárias a sua realização, principalmente dos Fóruns Estaduais de Educação de Jovens e Adultos.³

Nesta época, os Fóruns Estaduais de Educação de Jovens e Adultos já haviam referendado esta posição contrária no IV Encontro Nacional de Educação de

² O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) constitui-se em uma avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos, residentes no Brasil e no exterior, em nível de conclusão do ensino fundamental e Médio. A adesão ao ENCCEJA pelas Secretarias de Educação (dos Estados, distrito federal e Municípios) é opcional. Esta adesão é efetivada, formalmente, pela manifestação de interesse e posterior assinatura de Termo de Compromisso de Cooperação Técnica e/ou Convênio com o INEP/MEC. Disponível em <<http://encceja.inep.gov.br>>.

³ Os Fóruns de Educação de Jovens e Adultos reúnem representantes de instituições governamentais e não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos, educadores e educandos envolvidos com a Educação de Jovens e Adultos em todos os Estados do país. É um espaço de socialização de informações e de formação continuada, visando ao fortalecimento dos profissionais para a luta em defesa do direito e da qualidade de atendimento na área da Educação de Jovens e Adultos. O crescimento dos Fóruns e sua expressão nacional devido aos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJAs) realizados anualmente tornaram o Ministério da Educação um interlocutor, com o qual os Fóruns vêm travando parcerias e contribuindo na formulação e efetivação de ações na área. Os Fóruns já organizaram dez Encontros Nacionais. O primeiro ENEJA ocorreu em 1999, no Rio de Janeiro, e está previsto o XI ENEJA, em Belém do Pará, em 2009. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005, documento eletrônico. Disponível em <<http://www.forumeja.org.br>>.

Jovens e Adultos (IV ENEJA), realizado no período de 21 a 24 de agosto de 2002, em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Também o ENCCEJA não fora assumido ou incorporado como parte das políticas de EJA pelo Departamento de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, (DEJA/SECAD/MEC), órgão responsável pelas políticas de educação de jovens e adultos deste Ministério, nos primeiros anos de gestão do Governo Luis Inácio Lula da Silva. Esses aspectos provocaram a suspensão do ENCCEJA nos anos de 2003 e 2004, sob o argumento da necessidade de uma discussão mais ampla com os segmentos que atuam na EJA.

No entanto, a Portaria nº 3.415, de 21 de outubro de 2004 publicada na gestão do Ministro Tarso Genro, determinou a reedição do ENCCEJA para o ano de 2005.

No dia 03 de maio de 2006, representantes dos Fóruns Estaduais de EJA participaram de uma audiência com o Ministro da Educação Fernando Haddad para discutir o tema e entregaram uma carta em que manifestavam a discordância em relação à realização de um Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA.

Nesta carta constavam os argumentos contrários à realização do ENCCEJA, que podem ser assim sistematizados:

- a) A realização de um Exame Nacional de Certificação de Competências, com abrangência nacional, não é uma política que atenda com qualidade as necessidades do público jovem e adulto, tomando como referência o pressuposto de que a oferta de escolarização para essa modalidade do ensino é dever do Estado e direito de todos e, ainda, que toda a legislação em vigor sobre a mesma remete para o respeito às especificidades do público jovem e adulto, no que concerne à elaboração de propostas pedagógicas, a tempos e espaços diferenciados de aprendizagem, bem como à necessidade de contextualização e valorização das experiências dos alunos jovens e adultos.
- b) O Ministério da Educação, ao trazer para si a responsabilidade da elaboração de um exame de abrangência nacional, estaria em contradição com os princípios de sua política, que têm como um de seus eixos a

garantia do direito à alfabetização e a continuidade da escolarização de jovens e adultos.

- c) A proposta político-pedagógica do Ministério da Educação, organizada a partir de uma visão sistêmica de educação, em que os diferentes níveis e modalidades de ensino devem ser contemplados pelas políticas educacionais do Governo, não se alinharia com a realização de um Exame Nacional de Certificação de Competências, que tem por objetivo a certificação. Diferentemente, o Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes (ENADE), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB ou Prova Brasil) cujos objetivos são a avaliação dos sistemas de ensino e a busca de informações para o acompanhamento da evolução da qualidade da educação ao longo dos anos tem seus resultados utilizados pelas Instituições de Ensino Superior, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e pelo próprio Ministério da Educação. São subsídios à formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas.
- d) A avaliação de conhecimentos de alunos jovens e adultos, centrada numa Matriz de Competências e Habilidades elaboradas a partir da ótica científicista e fragmentada por disciplinas, não daria conta de avaliar os alunos jovens e adultos como sujeitos dotados de saberes e experiências, acumulados ao longo da vida, como sugere a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V CONFINTEA).

Outro aspecto a ser considerado, é que não existiam análises e informações consistentes sobre o desempenho dos participantes do ENCCEJA, nos anos de 2002 e 2003, nem pesquisas acadêmicas sobre esse tema.⁴

Assim, a definição do objeto de pesquisa pautou-se pela ausência de estudos sobre o assunto e o Projeto de Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU/UFRGS) em setembro de 2006, sob a orientação da Professora Dr^a Maria Helena Degani Veit, teve como título: O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos: a quem interessa?

⁴ Na revisão bibliográfica foi encontrado o artigo de Maria Clarisse Vieira (2006, p.95-110).

Ao longo dos anos de 2006 e 2007, o tema da certificação foi se entrecruzando com dois outros temas em estudo pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), ou seja, o da duração e idade mínima para os cursos de EJA e a relação Educação a Distância e EJA

A realização da coleta de dados sobre a certificação, necessariamente acompanhava toda a discussão que também estava ocorrendo sobre a duração e a idade mínima para os cursos de EJA e sobre a Educação a Distância e EJA resultando então, na idéia de englobar os três temas. Entretanto, a análise privilegiou as questões da idade mínima e da certificação.

Esta pesquisa trata, portanto, da descrição, da análise e da interpretação do processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA aprovadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) no dia 08 de outubro de 2008, nos aspectos relativos à idade mínima para ingresso nos cursos de EJA e à certificação nos exames de EJA, com destaque para o estudo sobre o ENCCEJA.

Na análise dessa pesquisa, serão utilizadas as categorias de Basil Bernstein,⁵ referentes à produção e reprodução do discurso pedagógico oficial, especialmente, o conceito de “classificação”, para descrever e analisar as relações entre as agências do campo recontextualizador oficial que ocorreram durante o processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA.

A escolha de Basil Bernstein como teórico para a análise dos dados desta pesquisa se deve, em primeiro lugar, às possibilidades que a sua teoria oferece para a descrição de processos macro e micro sociológicos no âmbito das relações interinstitucionais entre agências e discursos, mas também pelo acúmulo de conhecimentos auferidos ao longo de minha trajetória acadêmica proporcionados pelas disciplinas e seminários de estudos realizados com a professora Dr^a Maria Helena Degani Veit, no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, orientadora deste trabalho e coordenadora do grupo de pesquisa sobre o autor nesta universidade, do qual faço parte.

⁵ Basil Bernstein (1924-2000) nasceu em Londres. Formou-se em Sociologia no London School of Economics. Foi professor do Instituto de Educação da Universidade de Londres e Diretor da Sociological Research Unit. Suas publicações começaram em 1958 e desenvolveram-se continuamente até 2000. A evolução de suas idéias aparece fundamentalmente em cinco volumes referidos, no seu conjunto, como *Class, Codes and Control*. Sem perder a sua identidade como sociólogo, Bernstein estabeleceu constantemente ligações com outras áreas do conhecimento, como a psicologia, a antropologia e a epistemologia (MORAIS e NEVES, 2008).

O autor, mais uma vez, me impulsiona para a instigante abordagem do discurso pedagógico oficial, do processo de recontextualização deste discurso, enfocando as fronteiras existentes entre as agências envolvidas na produção do discurso, as fronteiras existentes entre o conhecimento científico e os outros saberes, com foco nas relações entre os discursos no contexto da educação, e os conceitos de competência e desempenho, inseridos no contexto do capitalismo reorganizado do século XXI.

2.1 ASPECTOS NORMATIVOS RECENTES DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

O documento elaborado pelo professor Carlos Roberto Jamil Cury, intitulado “Novos Passos da Educação de Jovens e Adultos” apresenta as bases legais e os aspectos normativos da EJA no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que tornou a educação um princípio e uma exigência tão básica para a vida cidadã que ela se tornou *direito do cidadão* e *dever do Estado*. Segundo o autor, “tal direito não é só o primeiro dos direitos sociais listados no artigo 6 da Constituição como também é um direito civil e político.” (CURY, 2007, p.1).⁶

Sinalizada na Constituição e explicitada na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN), a Educação Básica torna-se dentro do art. 4, um direito do cidadão e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada.

A Educação Básica, constituída de três etapas: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, deverá ter sua oferta garantida pelo Estado a todos os cidadãos, inclusive para os que não tiveram acesso a ela na idade própria. Esse aspecto está explicitado no artigo 208 da Constituição Federal:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

⁶ Documento encaminhado à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação em novembro de 2007, como produto final de consultoria realizada no âmbito do Projeto UNESCO 914 BRA 1121 “Fortalecimento Institucional do Conselho Nacional de Educação”.

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

[....]

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; [....]. (BRASIL, 2002, p. 124)

A LDBEN (Lei nº 9.394/96) dedica os artigos 37 e 38 para tratar especificamente da Modalidade da Educação de Jovens e Adultos. Uma das inovações introduzidas pela LDBEN foi reduzir a idade mínima para conclusão dos exames supletivos de Ensino Fundamental e médio para 15 e 18 anos respectivamente. Como a LDBEN não foi específica, coube ao Conselho Nacional de Educação (CNE) criar normas sobre a duração mínima dos cursos e a idade mínima para ingresso, bem como, fixar Diretrizes Curriculares para a EJA

Sobre as Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação de Jovens e Adultos, Cury (2007, p. 1) assim se manifesta:

Por ser a educação de jovens e adultos uma modalidade da educação básica, por ser ela um direito, por poder emitir um certificado de conclusão com validade nacional, o Parecer nº 11/2000 e a Resolução nº 01/2000, ambos da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) procuraram responder a essa exigência do ordenamento jurídico e da consciência sócio-individual das pessoas buscando traduzi-la da forma mais consentânea. As Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação de Jovens e Adultos apontaram-na como direito público subjetivo, no ensino fundamental, posição – como ver-se-á foi consagrada em seguida, em lei nacional.

A lei a que o autor se refere é o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01) que contempla a EJA em um capítulo próprio sob a rubrica de Modalidades de Ensino e estabelece um conjunto de vinte e seis metas, dentre elas a do financiamento para a EJA nas formas de financiamento da Educação Básica.

O veto do presidente Fernando Henrique Cardoso ao financiamento para a EJA, via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), conferiu lugar marginal a essa modalidade de ensino durante o período de sua gestão, o que veio a ser corrigido, ainda que de forma parcial, com a promulgação da Lei nº 11.494/07 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

(FUNDEB) e incluiu todas as etapas e modalidades da educação básica presencial nas formas de financiamento público.

Cury (2007) entende que estes dispositivos legais e normativos, associados à assinatura do Brasil a convenções internacionais, elevaram o direito à educação de todos de, um direito da cidadania nacional, para um direito humano:

A grande novidade trazida pela modernidade será o reconhecimento do ser humano como portador de determinados direitos inalienáveis: os direitos do homem. A forma mais acabada dessa consciência, no interior da Revolução Francesa é a Declaração de 1789: **os homens nascem e permanecem livres e iguais em seus direitos**. Essa mesma declaração afirma que a finalidade de toda e qualquer associação política é a de assegurar esses direitos inalienáveis. Ou em outros termos – os direitos do homem precedem e condicionam os direitos do cidadão. (CURY, 2007, p.6, grifo do autor)

2.2. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA – EM BUSCA DE DEFINIÇÃO

O processo de discussão que resultou nas Diretrizes Operacionais para a EJA iniciou no ano de 2004, no Conselho Nacional de Educação.

Conforme Cury (2007, p. 9), desde a instituição do Parecer 11/2000 e da Resolução CNE/CEB nº 01/2000, o CNE passou a responder sobre questões próprias da EJA apresentadas pelos sistemas de ensino face à multiplicidade de situações em um país federativo e continental. Entre as questões mais recorrentes, estavam as da duração dos cursos e da idade mínima para ingresso dos alunos nos cursos de EJA, a da articulação com a Educação a Distância, a do financiamento para a EJA, a da oferta de exames no exterior e das competências dos entes federativos, inclusive da União, quanto aos certificados de conclusão.

Inicialmente, o Parecer CNE/CEB nº 36/2004, da lavra do Conselheiro Arthur Fonseca Filho, que indicava as complementações julgadas necessárias pela Câmara de Educação Básica, contemplou a questão de se determinar nacionalmente a *duração mínima dos cursos denominados “cursos supletivos” e de regulamentar a idade mínima de início destes cursos*.

Esse Parecer propôs dois anos de duração para a EJA, no segundo momento do Ensino Fundamental (5º a 8º/9º anos), e de um ano e meio para o ensino médio.

Quanto à idade mínima para o início do curso, o Parecer 36/04 estabeleceu 15 anos para os anos finais do Ensino Fundamental e 18 anos para o Ensino Médio.

É pertinente a observação de Cury (2007, p.9), de que o Parecer 36/04 corresponde ao que determina o Decreto nº 5.622/05 que regulamenta a Educação a Distância, contemplando a EJA.⁷

A partir das considerações contidas em notas técnicas elaboradas pela SECAD/MEC e encaminhadas ao CNE, a Câmara de Educação Básica deste Conselho realizou nova análise. Considerando os estudos e consultas às Coordenações Estaduais de EJA de oito estados brasileiros, o mesmo Conselheiro exarou o Parecer CEB/CNE nº 29/2006, cuja proposta de resolução decorrente propugnava nova redação para o artigo 6 da Resolução CEB/CNE nº 1/2000.

O Parecer explicita que, apesar de os conceitos daquele Parecer (nº 11/2000) terem sido corretamente trabalhados, agora se pretende apenas **definir em nível nacional algumas questões operacionais** que melhor conduzam a EJA a suas finalidades (CURY, 2007, p.9, grifo do autor).

Quanto ao tempo de duração dos cursos de EJA e idade mínima para o ingresso, o Parecer 29/2006 deixa livre para os sistemas a definição do tempo de duração da primeira etapa do Ensino Fundamental e mantém, para as demais etapas, o mesmo tempo de duração fixado no Parecer 36/04, convertido para meses, ou seja, 24 meses para os anos finais do Ensino Fundamental e 18 meses para o Ensino Médio.

Este Parecer e a respectiva Resolução não foram homologados pelo Ministro da Educação e retornaram para Câmara de Educação Básica do CNE para reexame.

Em 2007, o CEB/CNE retomou a discussão sobre o tema e designou uma Comissão Especial cuja responsabilidade era a de elaborar nova proposta. Integraram a referida Comissão os Conselheiros Adeum Sauer (presidente), Gérsem José dos Santos Luciano, Maria Izabel Azevedo Noronha, Regina Vinhaes Gracindo (relatora) e Wilson Roberto de Mattos. A partir da designação da Comissão para

⁷ O artigo 31 do Decreto 5.622 de 2005 diz: "Os cursos a distância para a educação básica de jovens e adultos que foram autorizados excepcionalmente com duração inferior a dois anos no ensino fundamental e um ano e meio no ensino médio deverão inscrever seus alunos em exames de certificação, para fins de conclusão do respectivo nível de ensino." (CURY, 2007, p.8)

tratar dos temas, um novo processo foi desencadeado. Mais uma vez, o Conselho Nacional de Educação estava envolvido com a necessidade de emitir Parecer e Resolução sobre temas muito relevantes na área da EJA. Tal processo proporcionou os dados desta pesquisa.⁸

Trata-se, portanto, de um processo de definições sobre o campo da educação de jovens e adultos que tem repercussão significativa para a formulação de políticas públicas educacionais, não apenas para a modalidade da Educação de Jovens e Adultos, mas também para o Ensino Fundamental e Médio Regular, Ensino profissional e tecnológico e políticas específicas para a juventude.⁹

Como o Conselho Nacional de Educação deflagrou o processo de discussão? Quem foi chamado a participar? Quais agências recontextualizadoras oficiais estiveram envolvidas? Quais foram as posições dos representantes institucionais? Quais foram os aspectos consensuais? De que forma chegaram aos consensos? Quais foram as perspectivas dos representantes das agências envolvidas e das entidades participantes? Que relações se estabeleceram entre os agentes e os discursos? Como essas definições repercutirão no ENCCEJA? Que impactos têm essas definições para a formulação de políticas públicas educacionais?

Para viabilizar a análise deste processo, foram acompanhados e registrados os diferentes momentos de discussão que tratavam das Diretrizes Operacionais para a EJA entre os agentes ou representantes de instituições envolvidas na área da educação, até a sua aprovação na Câmara de Educação Básica do CNE.

⁸ Conforme Parecer aprovado na Reunião do CNE em 08 de outubro de 2008.

⁶ É importante destacar a observação realizada por Cury (2007, p. 4) sobre Ensino Regular. Para o autor, a educação escolar, sob a LDB é regular em qualquer de seus níveis, etapas e modalidades. Os níveis se referem ao grau: educação básica e superior em suas devidas etapas. E as etapas possuem especificidades entre as quais as modalidades. Modalidades são um modo específico de distinguir as etapas ou níveis. Quando essa especificação se faz sob o signo da idade, ela busca identificar as fases da vida. Nesse caso, as chamadas etapas da *idade própria* são tão modalidades quanto as referidas aos *que não tiveram acesso na idade própria ou não concluíram*. Nesse sentido, as modalidades abrangem, além das faixas etárias, outros modos de ser como os relativos a etnias ou a pessoas com necessidades educacionais especiais.

3 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, ECONÔMICAS E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA EM EDUCAÇÃO

Um escrutínio da obra de historiadores desde o período colonial brasileiro até os nossos dias poderá elucidar como as relações do campo do Estado, da produção e do controle simbólico foram produzindo os discursos pedagógicos oficiais e marcando a exclusão de setores da população ao direito à educação.

3.1 ENFOCANDO A EXCLUSÃO: EXAMES PARA OS HISTORICAMENTE FRAGILIZADOS

Ao resgatar estudiosos como Lauro de Oliveira Lima, Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Nelson Werneck Sodré, Florestan Fernandes e Darcy Ribeiro, podemos reconstituir aspectos importantes da história, em especial da história educacional brasileira.

Para Lauro de Oliveira Lima ([197-], p. 19)¹⁰, até o ano de 1808, ocasião em que chegou à Colônia a Família Real Portuguesa, escorraçada da Europa por Napoleão, herdeiro da Revolução Francesa, eram proibidas no Brasil, escolas, jornais, circulação de livros, associações, discussão de idéias, bibliotecas, fábricas, agremiações políticas e qualquer outra forma de movimento cultural.

Para Sodré (1964, p.50), “a vida colonial era apagada, monótona e pobre”, pois os que emigraram para a colônia “nem traziam os mencionados elementos da cultura que lhes é atribuída, nem a poderiam aqui adquirir. Não estavam interessados nisso e nada os estimulava para um rumo tão distante daquilo que constituía a preocupação dominante da colônia”.

Esses autores afirmam que não havia ambiente na colônia para proporcionar a atividade intelectual, de expressão de pensamento e a criação artística.

O Brasil, durante 308 anos, foi apenas fonte de matéria-prima controlada por feitorias portuguesas a serviço das Companhias de Comércio e Navegação. A

¹⁰ No livro de Lauro Oliveira Lima não aparece o ano de sua edição, por isso será registrado da seguinte forma: [197-] indicando, conforme Normas da ABNT, a década certa.

colônia era mantida “pela garganta” para que nenhuma atividade autônoma lhe tirasse o estado anacrônico de feitoria.

A população era predominantemente escrava, de onde foi surgindo, aos poucos, uma raça de mestiços, descendentes de degredados portugueses, negros africanos e índios.

Com relação à situação educacional, os autores mostram que durante 259 anos, ou seja, de 1500 a 1759, os jesuítas montaram, quase clandestinamente, uma “rede escolar” de caráter estritamente profissional para a preparação de clérigos e de amanuenses para a colônia das Companhias de Comércio e Navegação. Esta “rede” nunca alcançou mais do que três mil alunos, a única oportunidade escolar da colônia, em quase três séculos.

O autor Carlos Rizzini (1973, p.12) esclarece que:

As escolas jesuítas nem se destinavam propriamente ao ensino nem eram públicas. O seu fim estava no proselitismo e no noviciado, em instruir os de casa e em despertar a vocação nos de fora. [...] Excepcionalmente, as escolas abriam-se aos rapazes talentosos, embora pobres e sem nome. Mais tarde, abriram-se aos brancos nativos, nas condições de europeus. Quanto aos mamelucos e mulatos, jamais tiveram nelas ingresso. [...] Desse modo, poucos foram e podiam ser alunos das reduzidas escolas jesuítas.

Oliveira Lima ([197-], p. 31) relembra, no entanto, a epopéia das missões. Na larga faixa territorial banhada pelo Rio Uruguai, onde tratados diplomáticos repartiram as coxilhas do sul entre o Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai, vivia uma sociedade praticamente independente do poder colonial, orientada pelos missionários jesuítas, onde não existia o direito de propriedade.

Os habitantes eram os índios catequizados da família Guarani, integrantes das Missões, que dispunham de ruas amplas, arborizadas, casas e magníficas igrejas de estilo barroco. Instruídos pelos jesuítas, os índios plantavam o trigo, a vinha, o algodão e o fumo, pastoreavam o gado e curtiam o couro. Os moradores das missões sulinas transformaram-se em pedreiros, ferreiros, pintores e entalhadores, organizaram grandes orquestras de pífanos e flautas, fabricavam relógios e imprimiam folhetos e livros sagrados, algo que o Brasil só iria fazer mais de cem anos depois, com a chegada de Dom João VI e sua imprensa régia.

A assinatura do tratado de Madri interromperia a experiência dos jesuítas. Para afirmar sua soberania sobre a região, os portugueses trataram de expulsar as populações das missões. Liderados pelo cacique Sepé Tiaraju, os índios tentaram reagir, mas foram aniquilados pelas forças de Portugal. O autor escreve:

Destruições como estas são encontradas ao longo de toda a história do Brasil. É sempre o furor do arcaico contra o futuro. Se um historiador paciente se dedicasse a ressuscitar tudo que já foi destruído no Brasil, em matéria de experiências pedagógicas, escreveria um tratado sobre a “escola do futuro”. Utopias nunca nos faltaram, mas, também, nunca as forças arcaizantes se deixaram surpreender (OLIVEIRA LIMA, [197-], p. 32).

Oliveira Lima ([197-], p.57 *apud* MELO, 1973) ao tratar da resistência indígena aos portugueses faz referência às posições de dois historiadores: para Gilberto Freyre a resistência dos indígenas foi tímida, retraindo-se ao contato civilizador. No entanto, Florestan Fernandes dá outra idéia da questão, afirmando que “nos limites de suas possibilidades, [os indígenas] foram inimigos duros e terríveis, que lutaram ardorosamente pelas terras, pela segurança e pela liberdade”.

O antropólogo Darcy Ribeiro (1972, p. 114) analisa a situação educacional do período colonial e acrescenta:

O Brasil como colônia, submetido ao mais estrito monopólio, cresceu isolado do mundo, apenas convivendo com aquele Portugal pobre e retrógrado que não permitiu a criação de um sistema popular de ensino no Brasil, e, menos ainda, de escolas superiores, ao mesmo tempo em que a Espanha mantinha cerca de duas dezenas de universidades em suas colônias. Assim, o Brasil emerge para a independência sem nenhuma universidade, com sua população analfabeta e, iletrada também, suas classes dominantes.

Em 1759, Marquês de Pombal, o poderoso ministro anticlerical expulsou da colônia os padres jesuítas, destruindo os únicos núcleos para estudar, salvo as “aulas régias pombalinas”. Azevedo (1973 in MELO, 1973) retrata da seguinte forma esse período:

Não foi um sistema ou tipo pedagógico que se transformou ou se substituiu por outro, mas uma organização escolar que se extinguiu sem que essa destruição fosse acompanhada de medidas imediatas

bastante eficazes para lhe atenuar os efeitos ou reduzir a sua extensão.

Para Prado Jr. (1971) a abertura dos portos veio, paradoxalmente, agravar a precária situação das populações livres. As novas exigências dos senhores rurais fizeram com que ocorresse o abandono das produções invendáveis e dos gêneros de consumo interno dos domínios, por outros que servissem para abastecer o comércio exterior. Com isto, foi substituído, cada vez em maior escala, o trabalho livre pelo trabalho escravo que era mais econômico. O trabalho escravo passou a assumir proporções nunca vistas.

A Proclamação da Independência, em 1822, não modificou o modelo colonial: se a feitoria colonial entregava à companhia pombalina os produtos da terra para enriquecer a metrópole, a independência mudou, apenas, a relação no comércio internacional.

Os fazendeiros de gado e café e os senhores de engenho pouco modificaram as relações de trabalho. O país continuou a ser uma imensa fazenda ou canavial em que imperavam os coronéis.

Para Oliveira Lima ([197-], p.22), a confirmação da idéia dos “dois brasis”, um “nobre”, descendente dos donatários e sesmeiros e outro, “mestiço”, descendente dos escravos, índios e imigrantes.

No período do Primeiro Império que vai da Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822 até a abdicação de Pedro I, em 7 de abril de 1831, as questões de educação pública eram decididas centralmente pelo Governo Imperial e era à Assembléia Geral, sediada no Rio de Janeiro, capital do país e sede da corte que cabia elaborar a legislação a respeito.

Durante todo o primeiro reinado, destacaram-se, sobretudo duas leis gerais promulgadas, referentes à instrução pública: a de 15 de outubro de 1827, que determinava a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas ou povoados mais populosos e a lei de 11 de agosto deste mesmo ano, que criava as Faculdades de Direito em São Paulo e Olinda.

No Período Regencial (1831 a 1840) as medidas se referiram ao ensino de nível superior. Neste período, foram criadas por D. João VI duas escolas militares, uma de Belas Artes e duas de cirurgia, dando início ao curso superior profissional, sem curso elementar e médio.

Entre 1840 e 1889, as províncias criaram os Liceus destinados aos rapazes e as Escolas Normais destinadas para as moças.

Sobre o aspecto educacional após a independência, Oliveira Lima ([197-], p.35) escreve:

O “sistema” educacional, pois, nunca foi destinado ao povo, ao longo de nossa história. Se na colônia, a metrópole exigia que a elite fosse estudar em Coimbra, a partir da independência criaram-se todos os obstáculos para que os mestiços não ascendessem na pirâmide escolar: **para as elites o “sistema”, para o povo os “exames”**: a idéia de primitivo, menor, imaturo, monge, mendigo, analfabeto... sempre está presente quando se trata do exercício dos direitos de cidadania.¹¹ (OLIVEIRA LIMA, [197-], p.35, grifo meu)

Na Primeira República, de 1889 a 1930, foram os positivistas que “pensaram” a educação e efetuaram as reformas educacionais em nível nacional. Coube a Benjamin Constant, ideólogo do positivismo e organizador do movimento militar que depôs a Monarquia, tentar acabar com os exames preparatórios e estabelecer um currículo estritamente positivista (aritmética álgebra elementar, geometria, cálculo, mecânica geral, astronomia, física geral, química geral, biologia, sociologia, moral e noções de direito pátrio e de economia política).

Benjamin Constant, Ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos realizou, entre 1890 e 1891, a reforma do ensino primário e secundário. Posteriormente, com a extinção deste Ministério, Rivadávia da Cunha Correia e Carlos Maximiliano, Ministros da Justiça e Negócios Interiores propuseram outras reformas na educação escolar do país. A Lei Orgânica de Rivadávia Correia (1911) estabelecia o ensino livre e retirava do Estado o poder de interferência no setor educacional. Em 1915 concluiu-se que esta lei não poderia continuar e a Lei do Ministro Carlos Maximiliano reoficializou o ensino.

Naquele período, as “reformas” começaram a gravitar em torno do ensino secundário e o ensino profissional existente neste nível era irrelevante. Com o surgimento da classe média, a partir da destruição dos “aristocratas” do Império e da decadência das “casas grandes”, algumas camadas do povo sentiram que havia a oportunidade de elitizar-se. O problema deixa de ser “curso profissional” versus “curso acadêmico” para ser “sobe ou não sobe” na pirâmide social.

¹¹ Segundo Oliveira Lima, em 1872, a população brasileira era de 10.112.661 habitantes com 8.365.997 analfabetos (83%). Em 31 de dezembro de 1890, a população subia a 14.333.915, com 12.213.356 analfabetos (85%).

Conforme Oliveira Lima, ([197-], p.114), pode-se dizer que neste momento histórico começou realmente a estruturação de um “sistema” escolar brasileiro, tendo como pivô o ensino secundário. Afirma-se a idéia de que o ensino médio é formativo, portanto, seriado, em contraposição aos exames parcelados, mero trânsito para o ensino superior.

É neste momento que iniciou a explosão do crescimento demográfico e o país começou a sair da monocultura colonial dando os primeiros passos na direção da industrialização. Vencem as idéias liberais e o descompromisso do Poder Público com relação à educação concretizado pela supressão de qualquer tipo de fiscalização e a plena autonomia estadual sem controle federal.

A partir de 1915, o protesto nacional contra a decadência do ensino, resultante de sua popularização progressiva, é a tônica da década, quando começam a entrar em conflito propostas de reformulação, quanto à equiparação, à liberdade de ensino, ao rigor dos vestibulares, aos preparatórios, à seriação. Pela primeira vez, começa-se a falar em Escola Normal Superior, mostrando que os políticos reformadores já estão sendo assessorados por pedagogos.

Daí para frente, as “reformas” ampliam a sua área, abrangendo todos os níveis de escolaridade, incluindo também o primário e o superior. As reformas pretendem romper, definitivamente, com a idéia de “preparatórios” ou “parcelados” e implantar o curso seriado de nível médio.

Quando a revolução de 1930 chegou, um dos setores que era considerado “carcomido” (segundo a linguagem da época) era o da educação. Foi criado o Ministério da Educação e Saúde (Dec. 19.402 de 14 de novembro de 1930) advindo daí todo o controle pedagógico nacional. A pedagogia passou a ser feita por Portarias.

Francisco Campos, titular do Ministério da Educação instalou definitivamente, o sistema escolar seriado, criando um corpo de vigilância escolar que atuou até 1962.

Para Oliveira Lima ([197-], p.122):

A Reforma Campos foi um divisor de águas: com ela terminava uma época e começava outra. A República Velha que substituiu o Império esboroou-se. A Revolução de 1930, alijando do poder os velhos remanescentes do Império (a política do café com leite – São Paulo e

Minas Gerais) injetou no país sangue novo por intermédio de um caudilho gaúcho formado na escola nacionalista.

Algo que poderia ser chamado de “espírito nacional” passou a existir. Não é por acaso que foi criado o Ministério da Educação e Saúde, apontando os dois mais graves problemas de uma imensa população marginalizada. Conforme Oliveira Lima ([197-], p.123), nos quarenta anos seguintes, o Poder Público “tenta criar uma estrutura de assistência educacional e sanitária para uma população imensa, roída de endemias e mergulhada no mais crasso analfabetismo”.

Em 1932, é elaborado o Manifesto dos Pioneiros, referendado pelos primeiros ideólogos da educação no Brasil.

Com a criação, em 1939, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, cogita-se a formação de professores para o ensino médio, pois a formação de professores para o ensino elementar já ocorria nas escolas normais. Nessas instituições que ocorria a discussão das ciências da educação e onde atuavam os grandes nomes da educação nacional, como Lourenço Filho no Ceará, Anísio Teixeira na Bahia, e Fernando de Azevedo no Distrito Federal.

As grandes “reformas pedagógicas” ocorriam nos Estados, à revelia do Ministério da Educação e por iniciativa de líderes locais. Mas essas reformas só podiam tocar nos cursos primário e normal, áreas cuja jurisdição o MEC deixava sempre aos Estados.

É por isso que os autores destas reformas foram sempre intransigentes defensores da “descentralização” do ensino, única maneira de poderem influenciar no “sistema escolar”. No entanto, não podiam influenciar no ensino médio e superior, que estavam sob a jurisdição federal.

Com o Estado Novo e a influência dos regimes autoritários internacionais, tem-se a Reforma Capanema (1942), dentro da onda internacional de autoritarismo vigente (nazismo, fascismo e integralismo), de caráter estritamente disciplinar e cartorial.

Enquanto as reformas de Benjamin Constant e de Francisco Campos foram precedidas por memoráveis discussões, a Reforma Capanema foi elaborada no segredo dos gabinetes.

Capanema definia o objetivo da escola secundária como voltado para a formação de personalidades condutoras (culto à personalidade), influência do

regime alemão. Foi introduzido o ensino pré-militar nas escolas médias, bem como os trabalhos manuais para os meninos e economia doméstica para as meninas. Foi esta exigência que deu origem, posteriormente, às tendências profissionalizantes das reformas seguintes.

Segundo o autor Oliveira Lima ([197-], p.127), Capanema especificava que “sendo o ensino primário “para todos”, o secundário destinava-se a acentuar e elevar a consciência patriótica e humanista de uns poucos”, entendendo “todos” como povo e as elites como personalidades condutoras.

Essa reforma permaneceu em vigor durante vinte anos (1942 a 1962) e caiu por puro obsolescência e inadequação em relação aos fatos socioculturais em curso.

Por fora do sistema, ocorria, neste período, a criação do SESC (Serviço Nacional do Comércio) e SESI (Serviço Nacional da Indústria). Este aspecto é assim considerado pelo autor:

No período getuliano (1939 a 1945) na efervescência da legislação trabalhista que o “pai dos pobres” oferecia aos trabalhadores de uma indústria nascente e a partir do “corporativismo” de inspiração integralista que criou a Federação das Indústrias e a Federação do Comércio como contrapeso aos sindicatos de trabalhadores “impostos” pelo governo, instalaram-se o Serviço Nacional do Comércio (com seu apêndice assistencial denominado SESC) e o Serviço Nacional da Indústria (com seu apêndice assistencial denominado SESI) que, aos poucos, mas firmemente foram se expandindo até virem a constituir-se em “sistema” educacional paralelo (OLIVEIRA LIMA, [197-], p.137).

Tais organizações, de natureza privada ou para-estatal, gozavam de ampla maleabilidade de ação por estarem livres das instruções do Ministério da Educação. Eram mantidas por contribuições obrigatórias das indústrias e do comércio e administradas pelas Federações. O sentido, estritamente pragmático, era o de preparar pessoal qualificado para a indústria e o comércio. Sua popularidade caracterizava-se pela “clientela” (filhos de industriários e comerciários).

Para o autor (OLIVEIRA LIMA, [197-], p.138, grifo do autor), “estas instituições conseguiram uma **performance** que nenhum legislador jamais ousara sequer imaginar: destruíram a idéia de ano letivo, substituindo-o por uma programação objetiva a propósito de cada tarefa proposta”.

Neste período surgiram, também, o SENAI e o SENAC atendendo a demandas do mercado de trabalho em nível da aprendizagem dos trabalhadores da indústria e do comércio. Sendo instituições novas, dentro do panorama educacional tradicional do país, diferentemente das reformas puramente legislativas, estes serviços tiveram que construir uma rede completa de prédios escolares, disseminados em todo o território nacional. Além do SENAI e do SENAC surgiu o SESC que, a partir de centros sociais, realizava trabalhos comunitários.¹²

Baseado nas doutrinas emanadas pela Carta Magna de 1946, o ministro Clemente Mariani criou uma comissão com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional.

Finalmente, em 1948, foi remetido à Câmara dos Deputados o Projeto - Mariani de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O projeto de inspiração “pioneirista” ou da Escola Nova, e influenciado pela redemocratização, sofreu o impacto de todas as forças tradicionalistas que conseguiram reter por quase quinze anos o projeto na Câmara Federal (1948 a 1962). O Parecer-Capanema de 1949 paralisou a discussão das Leis de Diretrizes e Bases na Câmara dos Deputados.¹³

Enquanto a geração dos “pioneiros” lutava em praça pública pela aprovação da Lei, dentro do MEC os burocratas faziam uma micro-reforma, sem apoio legal antes da Lei de Diretrizes e Bases.

Foi criada a Campanha Nacional de Difusão e Aperfeiçoamento do Ensino Secundário, cujo objetivo central era “reciclar” os professores do ensino médio e quadros das Inspetorias Seccionais.

As inspetorias seccionais, através de seus inspetores que atuaram em quarenta cidades, foram a primeira presença real do Ministério da Educação no território nacional.

Com a criação do Fundo Nacional de Ensino Médio, houve a tentativa de substituir o leilão de “auxílios” que os deputados davam às escolas. As bolsas de estudo passaram a ser concedidas diretamente aos beneficiários. Houve a

¹² Oliveira Lima ([197-], p.140) comenta que, é possível que a Lei 5.692/71 tenha sido inspirada na experiência pedagógica do Sistema S por meio do professor Walmir Chagas, funcionário do SENAC. Para o autor, essa reforma foi uma SENAC-ização e uma SENAI-zação do sistema escolar médio do país que propugnava a conexão entre a formação média e o mercado de trabalho.

¹³ O Projeto original de Diretrizes e Bases da Educação foi elaborado com a participação de educadores como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Almeida Júnior, Paschoal Lemme entre outros. Apresentaram um projeto sem radicalismos cuja tônica era o compromisso.

Campanha Nacional de Merenda Escolar, a Campanha Nacional do Livro, a Campanha do Material Escolar, a Campanha Nacional para Erradicação do Analfabetismo e a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES). Outra iniciativa foi a instituição dos Serviços de Orientação Educacional, das Classes Experimentais no Ensino Médio, dos Ginásios Vocacionais, das TV e Rádios Educativos. Neste período, ocorreu também a Reforma do Ensino Secundário através do Projeto Nestor Jost.

Em 20 de dezembro de 1961, foi aprovado o substitutivo do Deputado Carlos Lacerda, estabelecendo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61).

O melhor da LDB não foi a aprovação do projeto, mas, segundo o autor “a memorável campanha em defesa da escola pública, liderada por Roque Spencer, Almeida Júnior, Fernando de Azevedo e, sobretudo, o aguerrido Florestan Fernandes” (OLIVEIRA LIMA, ([197-], p.208), grandes lideranças educacionais da época.

Pela primeira vez na história do Brasil, os problemas da educação foram objeto de uma campanha popular, pondo-se em dúvida o privatismo dominante das escolas secundárias, já que mais de 90% dessas escolas eram particulares.

A Lei das Diretrizes e Bases implicou a descentralização. O Ministério da Educação não seria mais o órgão orientador, fiscalizador e estimulador da educação nacional, transferindo o seu poder para o Conselho Federal de Educação e para as Secretarias de Educação dos Estados.

A grande questão da época era quem ficaria com as verbas orçamentárias da educação, já que no Conselho Federal de Educação estavam presentes os representantes das escolas privadas. Os pioneiros eram favoráveis à descentralização para garantir maior autonomia dos Estados, pois a política implementada pelo Ministério da Educação não agradava a esses educadores. Esta situação é assim explicitada pelo autor:

É proveitoso constatar que os interesses conflitantes de duas correntes, fidalgamente inimigas (os “pioneiros” e os “empresários”) confluíram neste objetivo (destruição do “déspota esclarecido”, *leia-se Ministério da Educação*) e como concertaram o *modus vivendi* em torno da constituição dos conselhos, a ponto de Anísio Teixeira declarar: “foi uma meia vitória, mas foi uma vitória (naturalmente referindo-se à sua implacável vontade de descentralizar o sistema

escolar, discípulo entusiasta que era de Dewey e admirador do sistema norte-americano, mas sobretudo, frustrado pelos obstáculos federais que encontrou na reforma do sistema escolar baiano (OLIVEIRA LIMA, [197-], p.209, grifo do autor).

O âmago da reforma segundo Oliveira Lima ([197-], p.211) pode ser assim traduzida: “os conselhos formados por todos os 'interessados' nos problemas da educação passam a dirigir a educação nacional, inclusive a decidir o uso das reservas orçamentárias destinadas à educação do país.”

Sobre o currículo, o autor mostra que a idéia apregoada na Lei, de que as escolas teriam mais autonomia para elaborarem os currículos, não se concretizou. A Diretoria de Ensino Secundário publicou, logo em seguida à aprovação da Lei, o que foi chamado de “modelos hipotéticos” de currículo, uma vez que o dispositivo legal era: “Em cada série não poderão ser ministradas menos de cinco, nem mais de sete disciplinas, sendo uma ou duas optativas; no ginásio deve ser ministrado um total de nove disciplinas e no colégio oito; além das disciplinas haverá práticas educativas.” (OLIVEIRA LIMA, [197_], p.212). Estas “hipóteses de currículos”, elaboradas pela Diretoria do Ensino Secundário, foram recebidas pelos diretores de escolas como orientações, uma vez que não houve modificação no corpo docente dos estabelecimentos. Para o autor (OLIVEIRA LIMA, [197-], p.213), os educadores, depois de trinta anos de regulamentação paternalista, não tinham aprendido a imaginar um currículo ou uma disciplina mais nova.

A descentralização, para a decepção de seus propugnadores, também não ocorreu conforme previsto na lei, pois foi autorizado que os estabelecimentos de nível médio permanecessem por mais cinco anos, sob a fiscalização federal do Ministério da Educação.

Oliveira Lima ([197-], p.222) apresenta os principais dispositivos da Lei das Diretrizes e Bases (Lei nº 4.024/61) que podem ser assim sistematizados:

- a) dos fins da educação: equivalem aos estabelecidos pelas Nações Unidas na carta dos “direitos dos homens”;
- b) do direito à educação: obrigação do Estado em fornecer recursos às famílias para elas matriculem os seus filhos nas escolas particulares ou em outra forma de “transferências de recursos”;
- c) da administração do ensino: os conselhos passam a planejar, fiscalizar, orientar e determinar a forma de manutenção das escolas;

- d) dos sistemas de ensino: cabe à União e aos sistemas de ensino dos territórios o controle das escolas superiores particulares, além do Colégio Pedro II, de nível médio e as escolas técnicas federais. Aos Estados e Distrito Federal, cabem os demais níveis de ensino. A União transfere para os Estados os recursos para a manutenção da educação;
- e) da educação de Grau Primário: obrigação de as empresas manterem creches. O Ensino Primário é obrigatório (não se diz que o Estado é obrigado a oferecer o ensino primário);
- f) a educação de grau médio: constituída de dois ciclos. O ano letivo é composto de 180 dias. O ensino de Português é privilegiado no horário;
- g) da educação superior: tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento da cultura e a formação de profissionais. Os cursos serão de graduação, pós-graduação, especialização, aperfeiçoamento e extensão. O Conselho Federal de Educação determinará os currículos e sua duração;
- h) exames: os maiores de 16 anos poderão fazer exame de suficiência do ginásial e os maiores de 19 anos poderão fazer o mesmo exame do colegial.

Mais uma vez foram instituídos os exames para os deserdados que não entraram no sistema escolar na época oportuna. Oliveira Lima ([197-], p.225, grifo meu) afirma: **"Há escolas públicas para todos, menos para os que não tiveram oportunidades escolares na época em que, pela idade cronológica, deveriam ter-se matriculado no sistema escolar."**

Neste período surgiu também, no nordeste, o Movimento de Educação de Base (MEB) da Conferência Nacional de Bispos, inspirado em experiências vitoriosas de alfabetização de jovens e adultos, já realizadas em outros países da América Latina. O MEB baseava seu trabalho em escolas radiofônicas e era financiado pelo Ministério da Educação com a vantagem de poder penetrar no território nacional, em zonas que uma "campanha" governamental não alcançaria. O grande trunfo do MEB, como todos os movimentos populares de iniciativa da Igreja, é a base física das paróquias. Segundo o autor (OLIVEIRA LIMA, [197-], p. 327), "qualquer movimento disparado do centro espalha-se, como fogo de rastilho por toda a periferia, através dos vigários e de suas milícias (associações de leigos de todos os tipos que giram em torno da Igreja)."

As ações da SUDENE (liderada por Celso Furtado) e a atuação, no nordeste, da Conferência Nacional dos Bispos levaram as populações desta região a “acordarem” para as realidades do século XX. Foi nesta época (1960 a 1963) que surgiu o nome de Paulo Freire, ligado a um “método de alfabetização” sem a utilização de cartilha ou material didático. Em Natal, no Rio Grande do Norte, surgia um movimento popular de alfabetização “De Pé no Chão Também se Aprende a Ler” enquanto em Recife, Pernambuco instalava-se em todos os bairros os “círculos de cultura” coordenados pelo Movimento de Cultura Popular (MCP). No centro desta mobilização estava o educador Paulo Freire e as experiências de alfabetização de trabalhadores de Angicos no Rio Grande do Norte, de cunho popular. Estas experiências não dependiam de vastos investimentos em dinheiro público, como ocorreu com a Campanha de Alfabetização de Adultos, liderada por Lourenço Filho e como viria a ocorrer posteriormente com o MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização).¹⁴

Oliveira Lima ([197-], p.331) relata a influência de Paulo Freire da seguinte forma:

Para Paulo Freire, o problema não é alfabetizar: é fazer o homem acachapado e espezinhado voltar a ter a dignidade de “rei da natureza”. A primeira coisa que ele pedia que ensinassem ao analfabeto era que “todo homem é culto e capaz de fazer história”. Ora, isto é uma crença mística no Homem. Quando o homem volta a acreditar em si mesmo (rapidamente, em quarenta horas), domina os instrumentos de ação, entre os quais está a leitura. O homem ressuscitado em sua dignidade básica – pensava ele – escolheria, livremente, o seu caminho, instrumentalizando-se para organizar sua forma de cultura. Não estávamos preparados para ouvi-lo, nós todos corrompidos pela tecnocracia.

Sobre o campo econômico, o estudo de Ohlweiler (1986) é uma referência que permite uma visão sintética. Este autor relata que a industrialização do país, até 1930, era praticamente irrelevante. No período que se estende de 1930 a 1960, o padrão de industrialização foi o da substituição de importações. Um novo estímulo à

¹⁴ O movimento popular “De Pé no Chão também se Aprende a Ler e Escrever”, cuja meta era alfabetizar as crianças e os adultos, teve início em 23 de fevereiro de 1961 e acabou com o Golpe de Estado de 1964, que extinguiu todos os movimentos sociais de caráter democrático. Moacyr de Góes foi o idealizador e dirigente desse movimento.

industrialização adveio, na primeira metade dos anos 40, no quadro criado com a Segunda Guerra Mundial.

A seguir, o Estado passou a intervir cada vez mais no sentido de acelerar o processo de industrialização, através de uma política de transferência de renda do setor exportador cafeeiro, para o setor industrial. Essa transferência de renda foi decisiva para a industrialização no período de 1945 a 1960. Ela permitiu às indústrias importar máquinas e equipamentos. Configuraram-se as condições para o surgimento das empresas estatais e a penetração das empresas multinacionais, bem como, a adoção de um novo padrão de acumulação, que se tornou vigente a partir dos anos 50. O país, superando sua fase primário-exportadora, tornou-se crescente exportador de manufaturas.

É nos anos 50 que o Brasil vai tentar o salto de “crescer 50 anos em 5”. Na ausência de uma base capitalista prévia, o Brasil vai socorrer-se de duas forças novas: o Estado, de uma parte, e o capital estrangeiro, de outra.

Entre 1930 e 1961, desde a ascensão de Vargas até o final da administração Kubitschek, as políticas de Estado tiveram um caráter marcadamente industrializante.

O período de expansão industrial da Administração Kubitschek (1956 a 1961) desembocou numa crise que se estendeu de 1962 a 1967. As administrações subseqüentes de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1962 a 1964) já se constituíram amarradas à crise. O ponto culminante é o ano de 1964, também o ano do Golpe de Estado e da instauração do regime autocrático-militar.

O Regime Militar espalhou também, na educação, o caráter antidemocrático de sua proposta ideológica de governo. Professores e estudantes foram presos e demitidos, universidades foram invadidas e alguns cidadãos foram mortos. A União Nacional dos Estudantes – UNE foi proibida de funcionar. Foi instituído o Ato Institucional número 5 (AI 5), fechando o Congresso, cassando mandatos e censurando a imprensa. Este Ato Institucional vigorou até 1978.

Iniciaram os Acordos entre o Ministério da Educação e Cultura- MEC e a United States Agency International for Development - USAID para o aperfeiçoamento do Ensino, através de assessoria técnica americana para o planejamento e treinamento de técnicos brasileiros nos Estados Unidos. Um Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi implementado pelo Governo Militar para superar

a crise. Este plano consistia em reduzir os gastos públicos, aumentar a carga tributária, arrochar os salários e reprimir as organizações sindicais. Também foi criada uma sistemática de incentivo às exportações, bem como, a entrada de capital estrangeiro sob a forma de empréstimos.

Foi promulgado o Decreto-Lei nº 252, objetivando a Reforma Universitária e criando a estrutura de departamentos. Também foi publicada a Lei 5.370, que instituiu o Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral, com o objetivo de “erradicar” o analfabetismo no Brasil. Neste período, o índice de analfabetismo era de 32,05%.

Este conjunto de medidas orientou a política de 1964 a 1967. A partir daí, com a recuperação econômica, ocorre um novo ciclo de expansão chamado “milagre econômico” que finda em 1973.

Com a aprovação da Lei 5.692 de 05 de agosto de 1971, que regulamentou o ensino de primeiro e segundo graus e, entre outras determinações, ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, aglutinou o antigo primário com o ginásial, suprimindo o exame de admissão e criando a escola única profissionalizante, surgiram no cenário educacional, personagens que Oliveira Lima [197_p. 234] denominou de “mercantilistas”. A Reforma de 1971 é, segundo essa posição, uma retomada dos tecnocratas na esfera do poder.

Do texto legal da “velha” LDB (Lei nº 4.024/61) foram suprimidos cerca de 90 artigos, permanecendo em vigor 30 e, introduzidos na nova lei, 88 novos dispositivos. O arcabouço administrativo da LDB permaneceu incólume, concentrando-se, o legislador, nos aspectos “produtivos” do sistema escolar, visando ao mercado de trabalho. Todos os aspectos que não interessavam à produtividade econômica foram eliminados. Conforme o artigo 1º da Lei 5.692/71: "Proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparação para o exercício consciente da cidadania." (BRASIL, 1996), o ensino passa a ser um sistema de preparação para o trabalho. Oliveira Lima descreve da seguinte forma esse momento:

Deve ter sido, pois, uma surpresa para os “mercantilistas” este radicalismo profissionalizante, eles que, com pudor, mal ousavam referir-se a um ginásio orientado para o trabalho [...]. Mas não foi menos surpreendente para os descendentes dos “pioneiros” que viram seu humanismo democratizante transformado em economicismo. Os

“tecnocratas”, por sua vez, estranharam que o seu populismo pedagógico fosse gasto a serviço de um imediatismo sem perspectivas futuras. [...] A confusão, pois, é geral (OLIVEIRA LIMA, [197-], p. 234).

Por essa legislação, não existem mais no país, nem a escola secundária nem a profissional. Vigora, então, uma escola geral profissionalizante, pela combinação de estudos gerais e estudos especiais, através dos “currículos mínimos”.

Será obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus, bem como, a Orientação Vocacional em cooperação com os professores, a família e a comunidade. São implementados uma série de cursos profissionalizantes, como curso de edificações e estradas, curso de saneamento, curso de agrimensura, curso de técnico em alimentos, entre outros.¹⁵

Segundo intérpretes da Reforma, um dos aspectos mais marcantes desta Lei é o capítulo IV, nos artigos 24 a 28, que tratam do ensino supletivo.

O ensino supletivo abrangia cursos e exames e conforme a legislação:

Art. 24. O ensino supletivo terá por finalidade:

- a) suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria;
- b) proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte. (BRASIL, 1996, p. 27834-27841)

Foram definidos diferentes aspectos para o ensino supletivo: (a) a *suplência* que habilita para a continuidade no sistema regular; (b) o *suprimento* que são cursos de reciclagem de caráter aberto, fora do sistema legal; (c) a *aprendizagem* que é a qualificação profissional ao nível do 1º grau tipo SENAI e SENAC e (d) a *qualificação* que é a aprendizagem profissional no nível de 1º e 2º graus. A idade mínima para a realização dos exames supletivos correspondia: maiores de 18 anos ao nível de conclusão do ensino 1º grau e 21 anos ao nível de conclusão do ensino de 2º grau.

¹⁵ Tomando-se o catálogo de habilitações (anexo C da resolução nº. 2 de 27 de janeiro de 1972), o CFE estabeleceu o currículo específico de 52 cursos técnicos, com 78 habilitações derivadas.

Quanto ao aspecto econômico, os anos de 1972 e 1973 representaram o ápice do ciclo fundado no crescimento de bens duráveis.

A partir de meados de 1974, a economia brasileira entrou numa fase crítica e, quando o investimento privado sofreu redução substancial, a crise se tornou evidente.

Segundo Ohlweiler (1986, p.165), o recrudescimento da inflação foi acompanhado de um acentuado declínio do ritmo de crescimento da economia. Neste período, a política econômica, atendendo às pressões anti-recessivas, foi orientada na direção da expansão. Tratou-se de implementar aceleradamente o II Plano Nacional de Desenvolvimento e vários projetos faraônicos foram ativados através de empresas estatais.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, as potencialidades do regime autocrático-militar, como instrumento dos interesses do capital monopolista, mostravam-se esgotadas, tornando-se cada vez mais evidente a necessidade de uma reorganização política no bloco do poder.

Ressurgiram também, neste período, os movimentos sociais e operários expressos, por exemplo, na Greve do ABC em São Paulo.

A partir de 1981, agravada a crise econômica do país, a “abertura democrática”, na forma de transição conservadora, começa a ser acelerada. A política econômica ditada pelo capital financeiro internacional via FMI, provocou o agravamento da recessão.

Neste período, a burguesia monopolista brasileira, consciente do esgotamento do Regime Militar, dispensa as Forças Armadas e passa ela própria ao exercício da hegemonia política nas instâncias de poder.

3.2. FATORES SÓCIO-HISTÓRICOS E POLÍTICOS INFLUENCIANDO A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Otaíza de Oliveira Romanelli (2007), que também estuda a História da Educação no Brasil, revela a complexidade da trama das relações existentes entre os fatores que atuaram no sistema educacional, do período colonial até 1973.

A autora (2007, p.14) parte de três constatações teóricas para explicar a relação entre sistema educacional brasileiro e contexto social nesse período.

A primeira delas é a de que a forma como evolui a economia interfere na evolução da organização do ensino, já que o sistema econômico pode ou não criar uma demanda de recursos humanos que devem ser preparados pela escola.

A segunda constatação relaciona-se com a evolução da cultura, sobretudo da cultura letrada. Para a autora, a herança cultural influi sobre os valores e as escolhas da população que procura a escola.

Por último, a terceira constatação refere-se ao sistema político. A forma como o poder se organiza está diretamente relacionada com a organização do ensino, uma vez que os legisladores são representantes dos interesses políticos da camada ou facção responsável pela sua eleição ou nomeação.

O conteúdo dessas três constatações são fatores que podem atuar de forma integrada ou não na organização do ensino. Segundo a autora:

Na primeira hipótese, o sistema educacional resultante responde às reais necessidades do contexto. Na segunda, ele opera sempre de forma defasada e desequilibrada, obedecendo ao jogo de forças que esses fatores mantêm entre si (ROMANELLI, 2007, p.14).

O estudo desta autora mostra que a crise do sistema educacional brasileiro se manifestou a contar do momento em que os fatores acima descritos deixaram de atuar harmonicamente e isso se deu por volta dos anos 20 do último século.

Anterior a isso, a economia patriarcal brasileira fundada na grande propriedade e na mão-de-obra escrava favoreceu o aparecimento da unidade básica do sistema de produção, de vida social e do sistema de poder representado pela família patriarcal. Foi através dela que ocorreu a importação de formas de pensamento e idéias dominantes na cultura medieval européia, feita através da obra dos jesuítas. A classe dominante, detentora do poder político e econômico, era também detentora dos bens culturais importados.

As condições socioculturais que favoreceram a ação educativa da Companhia de Jesus foram: (a) a organização social que consistia predominantemente de uma

minoria de donos de terra e senhores de engenhos e uma massa de agregados e escravos e (b) a importação do conteúdo cultural da Metrópole. Para a autora:

Apenas àqueles cabia o direito à educação e, mesmo assim, em número restrito, porquanto deveriam estar excluídos dessa minoria as mulheres e os filhos primogênitos aos quais se reservava a direção futura dos negócios paternos. Destarte, a escola era freqüentada somente pelos filhos homens que não os primogênitos. Estes recebiam apenas, além de uma rudimentar educação escolar, a preparação para assumir a direção do clã, da família e dos negócios no futuro. Era, portanto, a um limitado grupo de pessoas pertencentes à classe dominante que estava destinada a educação escolarizada (ROMANELLI, 2007, p.33).

O ensino que os padres jesuítas ministravam era completamente alheio à realidade da Colônia. Desinteressado, uniforme e neutro, esse ensino assim, foi considerado à margem, sem utilidade prática visível para uma economia fundada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo.

Conforme a autora (2007, p.35) não se pode perder de vista, os objetivos práticos da ação jesuítica no Novo Mundo: “o recrutamento de fiéis e servidores. A catequese assegurou a conversão da população indígena e estendeu-se aos filhos dos colonos, o que garantiu a evangelização destes.

Assim, os padres acabaram ministrando a educação elementar para a população índia e branca em geral com exceção das mulheres, educação média para os homens da classe dominante, parte da qual continuou nos colégios preparando-se para o ingresso na classe sacerdotal e educação superior só para esta última. A parte da população escolar que não seguia a carreira eclesiástica encaminhava-se para a Europa, a fim de completar os estudos. Para a autora:

Foi ela, a educação dada pelos jesuítas, transformada em educação de classe, com as características que tão bem distinguem a aristocracia rural brasileira, que atravessou todo o período colonial e imperial e atingiu o período republicano, sem ter sofrido em suas bases, qualquer modificação estrutural, mesmo quando a demanda social de educação começou a aumentar, atingindo as camadas mais baixas da população e obrigando a sociedade a ampliar a sua oferta social (ROMANELLI, 2007, p.35).

A decadência econômica em que entrou o reino Português, principalmente com a queda da mineração e o atraso cultural que, entre outros aspectos, teve no fanatismo religioso um de seus fatores, fez com que surgisse na Metrópole um descontentamento geral em relação aos jesuítas, até a expulsão destes em 1759 com a ascensão de Marquês de Pombal.

Com a expulsão, desmantelou-se toda uma estrutura administrativa de ensino. A uniformidade da ação pedagógica, a transição de um nível escolar para outro, a graduação, foram substituídas pela diversificação das disciplinas isoladas. Leigos começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação. Mas apesar disso a educação não mudou em suas bases.

No século XIX, dá-se, no Brasil, a formação de uma estratificação social mais complexa que no período colonial. A presença, pelo menos, de uma camada intermediária, surgida ou acentuada com a mineração, fez-se cada vez mais visível, principalmente na zona urbana. Sua participação na vida social passou a ser mais ativa, não tanto pelas atividades produtoras as quais estava ligada – o artesanato, o pequeno comércio, a burocracia, mas, sobretudo, pelo comprometimento político.

O mercado interno, criado e reforçado com a economia da mineração, foi um fator importante na ascensão dessa camada social intermediária, denominada de pequena burguesia, pelas afinidades que teve com a mentalidade burguesa em plena ascensão na Europa. Essa classe desempenhou um papel relevante na evolução da política no Brasil monárquico e nas transformações por que passou o regime no final do século.

Assim, no período que se seguiu à Independência política, ocorreu a diversificação da demanda escolar. A parte da população que procurava a escola já não era apenas aquela pertencente ao segmento oligárquico-rural.

A camada intermediária procurou a educação como meio de ascensão social, pois percebeu que o título de “doutor” garantia prestígio social e poder político semelhante ao do proprietário de terras. Embora existissem duas camadas distintas freqüentando as escolas, o tipo de oferta de educação permanecia o mesmo: a educação já constituída das elites rurais. A vitória dos ideais burgueses sobre a ideologia colonialista foi concretizada, numa primeira fase, com a abolição da

escravatura e a proclamação da República e, posteriormente, com a implantação do capitalismo industrial.

A independência política não modificou a situação do ensino, pelo menos de imediato. O que ocorreu foi a transferência de poderes dentro de uma mesma classe, em que os letrados passaram a desempenhar na nova ordem política papel relevante, uma vez que, em sua maioria, ocuparam os cargos administrativos e políticos.

A Constituição da República de 1891, que instituiu o sistema federativo de governo, consagrou também, a descentralização do ensino, ou melhor, a dualidade de sistemas já que reservou à União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados delegando aos mesmos a competência para prover e legislar sobre educação primária: Conforme a autora:

A prática, porém acabou gerando o seguinte sistema: à União cabia criar e controlar a instrução superior em toda a Nação, bem como criar e controlar o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis do Distrito Federal, e aos Estados cabia criar e controlar o ensino primário e o ensino profissional, que, na época, compreendia principalmente escolas normais para moças e escolas técnicas para rapazes (ROMANELLI, 2007, p.41).

Era, portanto, a oficialização da distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante (escolas acadêmicas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional). Refletia uma dualidade que era o próprio retrato da sociedade brasileira que despontava com a República.

A par dessa dualidade, a Primeira República tentou várias reformas, sem êxito, para a solução dos problemas educacionais mais graves, pois as mesmas não acarretaram mudança substancial no sistema. Todas as reformas não passaram de tentativas frustradas e, mesmo quando aplicadas, representaram o pensamento isolado e desordenado dos comandantes políticos, o que estava muito longe de poder comparar-se a uma política nacional de educação. Depois, a vitória do federalismo, que dava plena autonomia aos Estados, acentuou, não só no plano econômico, mas também no plano educacional, as disparidades regionais.

A Primeira República teve assim, um quadro de demanda educacional que caracterizou bem as necessidades sentidas pela população e, até certo ponto,

representou as exigências educacionais de uma sociedade cujo índice de urbanização e industrialização ainda era baixo.

Segundo Otaíza Romananelli, foi somente quando essa estrutura começou a dar sinais de ruptura que a situação educacional principiou a tomar rumos diferentes.

Para a autora:

De um lado, no campo das idéias, as coisas começaram a mudar com movimentos culturais e pedagógicos em favor de reformas mais profundas; de outro, no campo das aspirações sociais, as mudanças vieram com a demanda escolar impulsionada pelo ritmo mais acelerado do processo de urbanização ocasionado pelo impulso dado à industrialização após a I Guerra e acentuado depois de 1930 (ROMANELLI, 2007, p.45).

O que se convencionou chamar de Revolução de 30 foi o ponto alto de uma série de revoluções e movimentos armados que, durante o período compreendido de 1920 a 1964, se empenharam em promover vários rompimentos políticos com a velha ordem social oligárquica. Segundo a autora, foram esses movimentos que, em seu conjunto e pelos objetivos afins que possuíam, iriam caracterizar a Revolução Brasileira, cuja meta maior foi a implantação do capitalismo no Brasil.

A intensificação do capitalismo industrial no Brasil determinou conseqüentemente, o aparecimento de novas exigências educacionais. Para a autora:

A Revolução de 30, resultado de uma crise que vinha de longe destruindo o monopólio de poder pelas velhas oligarquias, favorecendo a criação de algumas condições básicas para a implantação definitiva do capitalismo industrial no Brasil, acabou, portanto, criando também condições para que se modificassem o horizonte cultural e o nível de aspirações de parte da população brasileira, sobretudo, nas áreas atingidas pela industrialização (ROMANELLI, 2007, p.60).

Assim, a demanda social por educação cresceu e se consubstanciou numa pressão cada vez mais forte pela expansão do ensino. No entanto, como a expansão capitalista não se deu em todo o território nacional e ocorreu de forma mais ou menos homogênea, a expansão da demanda escolar só se desenvolveu

nas zonas onde se intensificaram as relações de produção capitalista, o que acabou criando uma das contradições mais sérias do sistema educacional brasileiro, ou seja, o fato de o Brasil viver duas ou mais épocas históricas: os aspectos modernos assumidos pelo desenvolvimento e o arcaísmo persistente de certas facções das elites dominantes que permanecia inalterado. Se, de um lado o capitalismo industrial avançou a passos firmes, de outro, o latifúndio persistiu e, com ele, toda a gama de situações culturais e de valores próprios da aristocracia rural decadente e da ignorância das massas.

Esta situação refletiu-se na questão educacional que se traduziu na presença do analfabetismo e na ausência de educação primária gratuita e universal, ao lado de uma profunda e sofisticada preocupação pedagogizante.

Segundo a autora (2007, p.61) a expansão capitalista trouxe também a luta de classes. Essa luta assumiu, no terreno educacional, características contraditórias, uma vez que o sistema educacional passou a sofrer, de um lado, a pressão social por uma educação mais democratizante e, de outro, o controle das elites dominantes, que buscavam conter a pressão popular, pela distribuição limitada das escolas e pela legislação “elitizante”.

Assumindo a forma de uma luta de classes, a expansão da educação no Brasil, mormente a contar de 1930, obedeceu às normas da instabilidade própria de uma sociedade heterogênea profundamente marcada por uma herança cultural academicista e aristocrática (ROMANELLI, 2007, p.61).

A mobilidade social favorecida com a nova ordem político-econômica veio quebrar, em parte, a rigidez do sistema social predominantemente dualista, estabelecendo novas oportunidades, quer para as camadas intermediárias, quer para os imensos estratos agregados à lavoura, em vias de mobilizar-se em direção aos centros urbanos, ou já nestes estabelecidos.

O antigo regime conseguiu manter um mínimo de coerência interna e externa em seu sistema educacional, já que as escolas profissionais de nível pós-primário vinculadas ao ensino primário para os pobres eram terminais, não davam acesso ao ensino superior, nem possibilitavam mobilidade para o sistema educacional da elite. Esse equilíbrio se manteve enquanto se manteve a ordem social dualista.

O rompimento da velha ordem trouxe para a pauta de reivindicações das novas camadas a necessidade crescente de educação escolar. Foi esse crescimento da demanda social efetiva por educação que rompeu o equilíbrio do sistema dual. As relações que o sistema educacional passou a manter com a sociedade global foram as mais contraditórias possíveis.

Refletindo as incoerências do novo regime implantado, que nem rompera de todo com o passado, nem se comprometera de todo com o futuro, implantando completamente uma autêntica revolução burguesa, o sistema educacional brasileiro oscilou entre as novas exigências educacionais emergentes e a velha estrutura da escola, fazendo expandir aceleradamente o ensino, mas o mesmo ensino vigente até 1930.

Otaíza Romanelli (2007, p.69) busca em Florestan Fernandes¹⁶ a análise sobre este período: “É certo que a República falhou em suas tarefas educacionais. Mas falhou por incapacidade criadora, por não ter produzido os modelos de educação sistemática exigidos pela sociedade de classes e pela civilização correspondente, fundada na economia capitalista, na tecnologia científica e no regime democrático. Em outras palavras, suas falhas provêm das limitações profundas, pois se omitiu diante da necessidade de converter-se em Estado educador em vez de manter-se como Estado fundador de escolas e administrador ou supervisor do sistema nacional de educação”.

Afirma a autora que, desde 1930, cresceu a defasagem entre educação e desenvolvimento no Brasil. A manutenção e o aprofundamento dessa defasagem estão vinculados às contradições políticas causadas pela luta entre as várias facções das classes dominantes evidenciadas pela organização do ensino que essas facções conseguiram impor à sociedade, através da legislação do ensino.

Essa legislação evoluiu de forma contraditória, buscando, ora conciliar as correntes em oposição, ora favorecer uma delas. Nesta evolução, porém, a legislação favoreceu muito mais as correntes conservadoras, através de dispositivos legais que tornavam a estrutura de ensino rígida, seletiva e socialmente discriminante, favorecendo o ensino acadêmico em detrimento do ensino técnico profissional. A autora divide o período da história brasileira que vai de 1930 a 1961 em três fases:

¹⁶ FERNANDES, Florestan. Educação e sociedade no Brasil. São Paulo. Dominus Editora, 1966, p.4.

a) a primeira, compreende o período de 1930 a 1937, marcado pela atuação do Governo Provisório e as lutas ideológicas sobre a forma que deveria assumir o regime. No setor educacional, as reformas empreendidas por Francisco Campos, paralelamente à luta ideológica irrompida entre “pioneiros” e “conservadores”.

b) a segunda fase abrange o período correspondente ao Estado Novo caracterizado pela instituição do regime totalitário. Essa fase vai de 1937 a 1946 e a educação é considerada fator importante para o desenvolvimento, ainda que de forma inconsistente. Neste período foram decretadas Leis orgânicas de Ensino e a criação do SENAI e SENAC.

c) a terceira fase compreende o período que vai de 1946, quando foi votada a Constituição que restabeleceria o regime democrático, até 1961, quando foi votada a Lei 4.024, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A normalidade democrática, o nacionalismo e o populismo caracterizaram a vida política nesse período, enquanto prosseguia a implantação da indústria pesada no Brasil.

Durante o período que vai de 1930 a 1964, as relações entre política e economia caracterizaram-se por um equilíbrio mais ou menos estável entre o modelo político getuliano, de tendências populistas e o modelo de expansão da indústria. O modelo político tinha a sua contrapartida no modelo econômico e o equilíbrio se manteve, embora, às vezes de forma precária, enquanto durou o apoio da classe empresarial e das forças Armadas à política de compromissos de Vargas. A penetração mais intensa do capital internacional foi fator de rompimento deste equilíbrio. O governo Kubitschek aprofundou bastante a distância entre o modelo político e a expansão econômica, já que continuou adotando a política de massas, mas acelerou a expansão industrial, abrindo as portas da economia nacional ao capital estrangeiro. As contradições chegam a um impasse com a radicalização das posições de direita e esquerda.

Otaíza Romanelli define esse período da seguinte forma:

Os rumos do desenvolvimento precisavam então ser redefinidos, ou em termos de uma revolução social e econômica pró-esquerda, ou em termos de uma revolução social e econômica que eliminasse os obstáculos que se interpunham a sua inserção definitiva na esfera de controle do capital internacional. Foi esta última opção feita e levada a cabo pelas lideranças do movimento de 1964 (ROMANELLI, 2007, p.193).

No campo econômico é possível definir dois momentos desse período: um que se inicia em 1964, onde ocorreu a chamada “recuperação econômica”, no qual o Governo se ocupa da captação de recursos e recuperação do nível de investimento público e outro, nos anos de 1967 e 1968, em que o Governo retoma a expansão, com acentuado desenvolvimento do setor industrial.

No campo educacional, além da contenção e da repressão, constatou-se uma aceleração do crescimento da demanda social de educação, o que provocou, um agravamento da crise, que já vinha ocorrendo. Essa crise acabou sendo justificativa para a assinatura de uma série de convênios entre o Ministério da Educação e seus órgãos e a *Agency for International Development*, para assistência técnica e cooperação financeira para a organização do sistema educacional brasileiro. Esse é o período dos “Acordos MEC-USAID”.

Esses convênios tiveram o efeito de situar o problema educacional na estrutura geral de dominação, reorientada desde 1964, e de dar um sentido objetivo e prático a essa estrutura. Lançaram, portanto, as bases das reformas que se seguiram.

A penetração maciça do capital internacional em nossa economia, ou a internacionalização do mercado interno, acabou por destruir os mecanismos tradicionais de ascensão da classe média e criar novas funções nas hierarquias ocupacionais das empresas que exigiam qualificação. A universidade, vigente até então, não tinha condições de atender às pressões da demanda de recursos humanos, que começava a surgir ao lado das empresas.

Através dos estudos e medidas propostos pelas agências internacionais, veio a delinear-se a política educacional que se implantou a partir deste período. Essa política se concretizou na reforma geral do ensino, criada pelas Leis 5.540, de 28 de novembro de 1968 que fixou normas para a organização e funcionamento do ensino superior, seguida de outros decretos que a regulamentaram e pela lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que reformou o ensino de 1º e 2º graus.

3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1985-2008)

Saímos do regime autoritário gerado pelo “Golpe de 64” em 1985. O novo governo instaurado por Tancredo Neves denominado de Nova República emergiu como uma ampla composição política entre forças oposicionistas e situacionistas. Para Ohweiler (1986):

O projeto político da “Nova República” é o de substituir o regime militar, através de uma transição conservadora, para uma democracia burguesa típica da era do capitalismo monopolista (OHWEILER, 1986, p.190).

Para Florestan Fernandes (1986, p. 19) o que ocorreu foi “uma transição pelo alto”, pois mesmo que a ditadura militar tivesse sofrido uma derrota, seria uma derrota caracterizada pela autopreservação.

O braço militar se desarmaria, continuando, porém, por trás da presidência, como uma retaguarda pronta para o ataque se os “inimigos da ordem” chegassem a se erigir como obstáculo efetivo. A cúpula política do principal partido da oposição em *aliança democrática* com os liberais do regime descobriu que o seu ardor revolucionário renderia maiores dividendos se eles continuassem à testa do governo. Por fim, o braço civil, que se desenganjara antes dos militares, deixando o regime sem uma base social de sustentação política, abraçou a composição política que garantia ao grande capital nacional e estrangeiro uma transição sem ousadias e sem turbulências (FERNANDES, 1986, p. 19).

Entre as primeiras decisões está a instituição de uma Assembléia Nacional Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, que foi promulgada em 1988.

A Constituição Federal de 1988 enuncia o direito à educação como um direito social no artigo 6º; especifica a competência legislativa nos artigos 22 e 24; dedica uma parte do título da “Ordem Social” para responsabilizar o Estado e a família, tratar do acesso e da qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes da federação.

Além do regramento minucioso, a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para a sua efetividade.

Cury (2008, p.216), analisa este importante momento histórico conforme segue:

A busca pela redemocratização do país, à vista da brutal desigualdade na redistribuição da renda, à vista de um desenho pouco animador do pacto federativo, conduziu a uma impressionante mobilização popular. Renascer os sonhos, sobem as expectativas, desenha-se a vontade de uma realidade mais promissora, mais democrática e mais justa. A Constituição de 1988 exhibe, na proclamação de direitos da cidadania, na assimilação de novas obrigações do Estado, a vontade de fazer no país, no presente, um acerto de contas com a modernidade, expurgando do passado um enorme passivo com a justiça e com a democracia.

Na Constituição, a educação torna-se o primeiro dos direitos sociais, o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, ganha a condição de direito público e subjetivo, os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática torna-se princípio dos sistemas públicos de ensino e a gratuidade, em nível nacional e para todos os níveis e etapas da escolarização pública, se torna princípio de toda a educação nacional. O texto constitucional reconhece o direito à diferença de etnia, de idade, de sexo e situações peculiares de deficiência.

Quanto ao projeto econômico da “Nova República” o objetivo foi a “retomada do desenvolvimento”, em termos de um capitalismo monopolista associado, segundo os padrões diretivos do FMI, como gestor da política econômica governamental, que implicou a privatização de setores básicos da economia estatal e o fortalecimento da hegemonia do capital estrangeiro.

Na área educacional, um novo projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi encaminhado à Câmara Federal, pelo Deputado Octávio Elísio, em 1988. Em março de 1989 o Deputado Ubiratan Aguiar, então Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, organiza um Grupo de Trabalho, do qual o Deputado Florestan Fernandes é coordenador e o Deputado Jorge Hage é o relator.

A elaboração da LDB iniciou-se em um momento privilegiado, de plena efervescência democrática, consagrando agentes coletivos, oriundos da sociedade

civil como co-autores da legislação. Ainda em 1989, o deputado Jorge Hage enviou à Câmara um substitutivo ao Projeto.

A renovação do Congresso Nacional, em 1990, modificou todo o cenário. Na gestão do presidente Fernando Collor de Mello, o campo progressista do Congresso perdeu muito na correlação de forças e o trâmite do projeto na Câmara sofreu muitas dificuldades.

A travessia para a democracia, entretanto, ficou inconclusa. A vitória de Collor de Mello, filho das oligarquias nordestinas, muda a rota e assume o ideário ideológico que vinha se afirmando de todas as formas, mormente mediante as poderosas redes de informação, de que estávamos iniciando “um novo tempo”. Esse ajustamento pressupunha conter e restringir a esfera pública e efetivar-se de acordo com as leis da competitividade do mercado mundial (FRIGOTTO, G., 2003, p. 9).

Na gestão do Presidente Fernando Collor de Mello foram criados os Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACs), inspirados no modelo dos Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs do Rio de Janeiro e foi implantado, sob a coordenação do INEP, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Na área da EJA, foi criado o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC com o objetivo de reduzir em até 70% o número de analfabetos, até 1995.

Collor de Mello, no entanto, revelou-se um fracasso e seu *impeachment* permitiu à burguesia brasileira encontrar na figura de Fernando Henrique Cardoso a liderança capaz de construir o seu projeto hegemônico de longo prazo, ao mesmo tempo, associado e subordinado à nova ordem de mundialização do capital.

Cardoso construiu um governo de centro direita e, sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, agora na férrea doutrina dos organismos internacionais e sua cartilha do **Consenso de Washington**, efetiva as reformas que alteram profundamente o estado brasileiro para “tornar o Brasil seguro para o capital”. O fulcro deste projeto, como aludimos acima, é a doutrina neoliberal, ou mais apropriadamente, neoconservadora (FRIGOTTO, G., 2003, p. 9, grifo do autor).

A estratégia do Governo FHC, de subordinar as reformas educativas, no plano organizativo e pedagógico, ao projeto de ajuste econômico e social, ficou evidente pela repulsa ao projeto da LDB construído mais democraticamente.

No Congresso, o Senador Darcy Ribeiro tentava aprovar o seu projeto substitutivo de Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

Segundo Gaudêncio Frigotto (2003, p. 9) a demora do governo para aprovar o projeto substitutivo do Senador Darcy Ribeiro, que desfigurava o projeto dos educadores que tramitava na Câmara, nada teve de inocente. “Tratava-se de uma estratégia para, ao mesmo tempo, ir transformando esse substitutivo em projeto adequado aos interesses do governo e ir impondo sua política de ajuste pontual no campo educacional”.

O presidente FHC sancionou a Lei das Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) em 1996. A nova legislação educacional foi alvo de muitas análises por especialistas e educadores, na tentativa de avaliar os seus avanços e recuos. Para muitos autores, a Lei expressa timidamente a potencialidade da educação, entretanto, contém dispositivos inovadores e permite maior flexibilidade.

Baseada no princípio do direito universal à educação para todos, a LDBEN de 1996, trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da Educação Básica e incorporou a Educação de Jovens e Adultos como modalidade da Educação Básica. Os principais tópicos desta legislação (BRASIL, 1996, p.6) prevêm:

- a) a gestão democrática do ensino público e a progressiva autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares (art. 3 e 15);
- b) o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito (art. 4);
- c) a carga horária mínima de oitocentas horas distribuídas em duzentos dias na educação básica (art. 24);
- d) um núcleo comum para o currículo do ensino fundamental e médio e uma parte diversificada em função das peculiaridades locais (art. 26);
- e) o gasto da União em, no mínimo, 18% e dos estados e municípios em, no mínimo, 25% de seus respectivos orçamentos, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 69);
- f) a criação do Plano Nacional de Educação (art. 87).

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um plano de governo que estabelece diretrizes, metas e prioridades para o setor educacional. Foi elaborado pelo Ministério da Educação e fundamentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O plano foi enviado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, em dezembro de 1997. Parlamentares apresentaram um projeto substitutivo e, após muitos debates e a criação de emendas, o Plano foi aprovado no final de 2000 e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 9 de janeiro de 2001.

No entanto, para Gaudêncio Frigotto (2003), o PNE foi uma resposta autocrática do Governo Cardoso ao Plano Nacional da Educação da Sociedade Brasileira, elaborado sob a liderança do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

O projeto governamental foi orientado pelo centralismo das decisões, da formulação e da gestão educacional, principalmente na esfera federal. Pauta-se pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à “solidariedade” das comunidades onde se situam as escolas e os problemas (FRIGOTTO, G., 2003. p. 14).

Nos anos 90, foram elaborados também, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) como parte dos compromissos assumidos no Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), sob a orientação dos organismos internacionais.

O objetivo dos PCNs foi o de “criar parâmetros claros no campo curricular, capazes de orientar as ações educativas na escola.” (BRASIL, 1996, p.6). A elaboração dos PCNs iniciou, formalmente em 1995, e durou cerca de dois anos.¹⁷

Segundo Peroni (2003, p.106), os PCNs tiveram como base, de acordo com Nogueira (1997), o trabalho de levantamento dos currículos dos Estados e de algumas capitais feito pela Fundação Carlos Chagas. Foram consultados, para exame, currículos de vários países e cada área analisava os currículos que lhes eram pertinentes.

No campo da avaliação institucional, o Ministro Paulo Renato criou um sistema de avaliação de alunos formados nos cursos superiores, através do Exame

¹⁷ Para um estudo mais aprofundado sobre a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais ver Vera Peroni (2003).

Nacional de Cursos - ENC, o polêmico “Provão” e o ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio para a avaliação dos estudantes do ensino médio.

No entanto, a preocupação com a avaliação vem da década de 1980, quando o MEC iniciou estudos sobre avaliação educacional, estimulado, principalmente pelas agências internacionais. Gradativamente, o processo de avaliação institucional foi sendo terceirizado para as fundações, influenciando no rumo da política educacional do Brasil.¹⁸

No âmbito do financiamento para a educação, foi criado o FUNDEF- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Essa Lei recebeu três vetos do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, dois referentes ao salário-educação e o outro se referiu à educação de jovens e adultos.

Conforme a Lei 9.424/96 que instituiu o FUNDEF:

Art. 2º. Os recursos do fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério.

§ 1º. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para este fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental.

II – Vetado. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1996, documento eletrônico).

O item vetado referia-se às matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência. A justificativa para o veto era de que os governos estaduais e municipais desencadeariam uma corrida, no sentido de criar cursos sem o rigor necessário, apenas para garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo.

Di Pierro (2005, documento eletrônico) analisa este momento:

Com base no argumento (bastante controverso) de que a Educação Básica de Jovens e Adultos oferece uma relação custo-benefício menos favorável que a educação primária de crianças, prevaleceu na reforma educacional brasileira da década de 1990 a orientação de

¹⁸ Fundação Carlos Chagas e Fundação CESGRANRIO.

focalização dos recursos públicos no ensino fundamental de crianças e adolescentes, visto como estratégia de prevenção do analfabetismo. O principal mecanismo utilizado para operacionalizar a focalização é bastante conhecido - o Fundo de Valorização do Ensino Fundamental (FUNDEF), do qual as matrículas do ensino de jovens e adultos foram expurgadas por imposição de um veto do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Rompeu-se, assim, o princípio da universalidade inerente ao direito humano à educação.

Di Pierro (2001) realiza uma análise das políticas de educação de jovens e adultos da segunda metade dos anos de 1990 e afirma que esta modalidade de ensino ocupou um lugar marginal na reforma educacional implantada neste período, sob o condicionamento das prescrições neoliberais de Reforma do Estado e restrição do gasto público. Neste sentido, as demandas e necessidades educativas dos jovens e adultos tiveram caráter emergencial e transitório. As iniciativas do Governo Federal durante a gestão 1995-2002 resumiram-se aos Programas Alfabetização Solidária, Recomeço e de Educação na Reforma Agrária.¹⁹

Ainda que tenha renunciado a coordenação interministerial dos programas de educação de jovens e adultos, o Ministério da Educação não abriu mão de instrumentos de controle e regulação nacionalmente centralizados: regularizou a coleta e divulgação de estatísticas educacionais, criou exames de certificação (Exame Nacional de Certificação de Competências para Jovens e Adultos), instituiu referenciais curriculares, formulou programas de formação (Parâmetros em Ação) e só tiveram acesso aos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os Estados e Municípios que aderiram a essa proposta político-pedagógica (DI PIERRO, 2005, p.8).

O ENCCEJA, criado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, teve por objetivo avaliar as competências e habilidades de jovens e adultos.

O Relatório técnico-pedagógico sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA/2002 elaborado pela Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP foi tomado como referência para as

¹⁹ Os trabalhos de Di Pierro (2001, 2003, 2004 e 2005) realizam uma descrição e análise dos programas federais de educação de jovens e adultos deste período.

informações sobre o ENCCEJA/2002 na presente pesquisa. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2002a)

Conforme o relatório, a partir de publicações na mídia que abordavam a necessidade de auxílio do governo federal para combater a chamada “indústria de diplomas para o supletivo” a demanda por uma solução do problema chegou às entidades governamentais.

O INEP, a partir da Moção nº 01/2001, enviada pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED e da solicitação do Conselho Nacional de Educação (CNE) expressa no Parecer da Câmara de Educação Básica nº 18/2001 propôs-se a elaborar um instrumento de certificação em EJA. O objetivo era buscar “satisfazer esses fundamentos político-pedagógicos, expressos de forma mais abrangente na Lei maior da educação brasileira e, de modo mais detalhado ou com ênfases especiais, nas Diretrizes, Parâmetros e outros referenciais que a contemplam, como, inclusive, o Documento Base do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)”.²⁰

No mês de janeiro de 2002, foi constituída na Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências (DACC/INEP), a equipe que elaborou o primeiro documento sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Esse documento foi apresentado aos participantes da Audiência Pública, ocorrida no Conselho Nacional de Educação (CNE), em Brasília, no dia 31 de janeiro de 2002. Nesta audiência, a Diretora da DACC, professora Dr^a Maria Inês Fini, expôs aos presentes os pontos relevantes sobre o assunto e recebeu deles críticas e sugestões.²¹

Em seguida, a proposta foi apresentada em reuniões da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME.

²⁰ Esta solicitação ao INEP observava a legislação vigente, ou seja, a Lei Nº. 9.448 de 14 de março de 1997 que: "transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP em Autarquia Federal, integrante da estrutura do Ministério da Educação com a finalidade, dentre outras de: apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional." (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2002a, p. 2)

²¹ Com o decreto nº 3879 de 01 de agosto de 2001, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do INEP, foram criadas cinco Diretorias, dentre elas a Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências – DAAC que incumbiu-se de coordenar o processo de aplicação e consolidação dos resultados e produtos referentes ao ENCCEJA, bem como, coordenar a elaboração dos instrumentos de avaliação para certificação de competências.

Simultaneamente, foi solicitada a manifestação dos vários setores do Ministério da Educação a respeito da versão preliminar da Matriz de Competências e Habilidades do ENCCEJA, elaborada pela Fundação CESGRANRIO.

Segundo o Relatório de Estudos realizado sobre o ENCCEJA (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2002a, p. 35), a Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos (COEJA), da então Secretaria de Ensino Fundamental, assim se manifestou:

Diante do exposto se constatou que é de significativa importância a publicação do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos nos Sistemas de Ensino Fundamental, uma vez que na proposta estão contemplados todos os referenciais legais e pedagógicos já estabelecidos para o ensino fundamental, bem como, estão de acordo com as ações preconizadas por esta Coordenação de Educação de Jovens e Adultos (Parecer MEC/SEF/DPE/COEJA. Processo nº 000861/2002).

Outra solicitação foi encaminhada ao Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação que delegou ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo a tarefa de coordenar esta ação. Manifestaram-se dezesseis presidentes de Conselhos Estaduais de Educação. Destes, oito foram favoráveis à proposta do ENCCEJA: Conselho Estadual de Educação do Ceará, Bahia, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Acre.

O ENCCEJA foi lançado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no dia 12 de junho de 2002, no Palácio do Planalto em Brasília.

Segundo o relatório do INEP (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2002a, p. 40), originalmente, os procedimentos para a realização do ENCCEJA foram projetados da seguinte forma:

- a) o INEP estruturaria um instrumento de avaliação e o colocaria à disposição dos Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais por intermédio de uma carta-convite;
- b) os Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais interessados firmariam parceria por meio de assinatura de um Termo de Compromisso de Cooperação Técnica;
- c) o INEP disponibilizaria as matrizes das provas e do questionário socioeconômico e prestaria assessoria para o processo de correção das redações;

- d) os Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais interessados em utilizar o ENCCEJA assumiriam todos os custos da operacionalização do Exame;
- e) a responsabilidade pelo uso dos resultados e também pela certificação dos participantes seria das Secretarias de Educação conveniadas.

O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) foi instituído pela Portaria Ministerial nº 2.270, de 14 de agosto de 2002. Assinada pelo Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, estabelecia:

Art. 2º: O ENCCEJA, como instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do Ensino Fundamental e do Ensino Médio tem por objetivos:

I - construir uma referência nacional de auto-avaliação para jovens e adultos por meio de avaliação de competências e habilidades, adquiridas no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

II - estruturar uma avaliação direcionada a jovens e adultos que sirva às Secretarias da Educação para que procedam à aferição ao reconhecimento de conhecimentos e habilidades dos participantes no nível de conclusão do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nos termos do artigo 38, §§ 1º e 2º da Lei 9.394/96 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);

III – oferecer uma avaliação para fins de classificação na correção do fluxo escolar, nos termos do art. 24, inciso I alínea “c” da Lei 9394/96;

IV – consolidar e divulgar um banco de dados com informações técnico-pedagógicas, metodológicas, operacionais, socioeconômicas e culturais que possa ser utilizado para a melhoria da qualidade na oferta da educação de jovens e adultos e dos procedimentos relativos ao ENCCEJA.

V – construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2002b, documento eletrônico).

O Relatório do INEP explica, ainda, como foi realizado o primeiro ENCCEJA: constatados os dados da realidade, de que não havia tempo suficiente para uma apresentação da proposta do Exame em todos os estados, além da inexperiência da maioria dos sistemas com os quais a Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências (DACC/INEP) mantinha contato e a falta de verba dos interessados, pois não havia previsão orçamentária, ficou decidida a realização do ENCCEJA em caráter piloto.

A Portaria nº 77, de 16 de agosto de 2002 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, na época presidido pelo Sr. Tancredo Maia Filho, regulamentou o ENCCEJA 2002. Ficou estabelecido que as Secretarias de Educação poderiam aderir ao Exame por meio da assinatura de Termo de Compromisso com o INEP. O exame foi estruturado a partir de Matrizes de Competências e Habilidades e definida a sua realização nos dias 03, 10, 17 e 24 de novembro daquele ano.

Os custos para a realização do Exame, anteriormente previstos para serem arcados pelos Sistemas de Ensino, foram assumidos pelo INEP que contratou, por processo licitatório, a Fundação CESGRANRIO do Estado do Rio de Janeiro. Essa Fundação ficou responsável pela realização de todos os procedimentos de operacionalização do Exame, quais sejam: elaboração da matriz de competências; elaboração de itens; ajuste técnico e pedagógico dos itens; calibragem de itens; construção de temas para as redações; formatação de cadernos de itens; treinamento para correção das redações; consolidação do cadastro de inscritos; elaboração de metodologia de aplicação e supervisão dos exames; formatação do questionário socioeconômico; processamento dos resultados e elaboração de material de apoio para professores e alunos. O custo total destas ações foi no valor de R\$ 4.130.410,00. Portanto, os Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais que aderiram ao Exame somente ficaram responsáveis pela realização das inscrições dos participantes, escolha e indicação dos locais de realização das provas.

Para a elaboração da Matriz de Competências e Habilidades que norteou a elaboração dos itens de avaliação de desempenho para a educação de jovens e adultos, a Fundação contratada selecionou os profissionais, a partir do cadastro fornecido pelo INEP/MEC. A concepção dessa Matriz originou-se na Matriz de Competências e Habilidades do ENEM.

A Fundação contratada selecionou também, a partir do cadastro fornecido pelo INEP, os profissionais para a elaboração de itens de avaliação que atendessem às especificações teórico-metodológicas da Matriz de Competências e Habilidades.

Para cada disciplina e áreas do conhecimento, foram selecionados professores que elaboraram itens de múltipla escolha, contemplando as habilidades mais diretamente vinculadas a sua área de conhecimento. Estes itens deveriam ser elaborados a partir de uma situação-problema que envolvesse conhecimentos

interdisciplinares, contextualizados no cotidiano social, para cada uma das habilidades a serem avaliadas. Os ajustes técnicos e pedagógicos dos itens ocorreram em reuniões coordenadas por especialistas em avaliação educacional.

A inscrição do candidato ao ENCCEJA foi voluntária e cada Secretaria de Educação Estadual e Municipal, ao obter os resultados, deveria proceder à certificação dos participantes, nos termos estabelecidos pela lei.

Para subsidiar os participantes do ENCCEJA, O MEC/INEP/DACC lançou em dezembro de 2002, o material didático-pedagógico com os referenciais que estruturaram o Exame, bem como a orientação aos professores e o material de estudo para os participantes. Composto de treze volumes, o primeiro, com o título de Livro Introdutório – Documento Básico – contém as bases educacionais e os eixos conceituais que estruturam o ENCCEJA. Outros quatro volumes são destinados aos professores, para orientar o trabalho na preparação de jovens e adultos, nas diferentes áreas, e os oito volumes restantes são destinados aos alunos para que reflitam sobre várias situações-problema de seu cotidiano. Serve, também, para que o aluno possa estudar sozinho.

A Matriz de Competências, elaborada em 2002, assim define o conjunto de competências: dominar e fazer uso de linguagens; construir, compreender e aplicar conceitos; selecionar e organizar informações para tomar decisões e enfrentar problemas; relacionar dados e informações para construir argumentação consistente; recorrer a conhecimentos desenvolvidos para elaborar propostas de intervenção solidária, respeitando valores humanos e considerando a diversidade sociocultural.

Da combinação dessa série com um conjunto de competências gerais relativas às áreas do conhecimento, resultam 45 habilidades a serem avaliadas por meio de questões objetivas do tipo múltipla escolha, por questões abertas e pela produção textual.

Aderiram ao ENCCEJA 2002 as Secretarias de Educação do Estado do Acre e de Santa Catarina e 25 Secretarias Municipais de Educação.

Inscreveram-se para realizar o ENCCEJA 2002 um total de 14.488 pessoas. Destas, 5.942 para o Ensino Fundamental e 8.546, para o Ensino Médio.

Realizaram a prova 3.926 inscritos no Ensino Fundamental e 4.843 inscritos no Ensino Médio, perfazendo um total de 8.769 pessoas, nas seguintes datas:

Data	Provas Ensino Fundamental	Provas Ensino Médio
03/11/02	Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Educação Artística e Educação Física	Linguagens, Códigos e suas Tecnologias
10/11/02	Matemática	Matemática e suas Tecnologias
17/11/02	História e Geografia	Ciências Humanas e suas Tecnologias
24/11/02	Ciências Naturais	Ciências da Natureza e suas Tecnologias

Tabela 01 – Cronograma da realização do ENCCEJA -2002.

O questionário socioeconômico, cujo objetivo era subsidiar a criação de um banco de dados, contemplou aspectos pessoais, familiares, educacionais, de trabalho e outros. O questionário com 67 questões foi entregue ao participante no primeiro dia em que ele compareceu às provas e a devolução se deu na prova subsequente.

O desempenho foi quantificado numa escala de 0 (zero) a 100 (cem) por meio da soma de pontos das questões acertadas. Para as áreas de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Artes e Educação Física (Ensino Fundamental) e Linguagens, Códigos e suas Tecnologias (Ensino Médio), a nota final foi calculada pela soma da nota da parte objetiva (45 itens valendo 45 pontos) e da nota da redação (valendo 55 pontos).

Para a interpretação do desempenho foram considerados três níveis, definidos pelos intervalos: de 0 a 40 inclusive: insuficiente a regular; 40 a 70 inclusive: regular a bom e 70 a 100: bom a excelente.

A divulgação dos resultados deu-se em 16 de dezembro de 2002, por meio de Atas impressas que foram remetidas pelos Correios e por meio eletrônico, a cada uma das Secretarias de Educação que realizaram o Exame.

No dia 04 de dezembro de 2002, foi editada a Portaria nº. 111, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, regulamentando a realização do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja/2003. Em seu Art. 9º, definia que o Exame seria realizado nos dias 05, 12, 19 e 26 de outubro de 2003. Com a mudança de gestão no Ministério da Educação a

partir de 2003, o ENCCEJA teve a sua realização cancelada nos anos de 2003 e 2004.

Em 2003, início da gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, novas prioridades governamentais foram elencadas. As políticas de cunho social como educação, saúde, trabalho e de assistência social com programas de transferência de renda mínima são alavancadas. A educação passa a ter destaque no rol dessas prioridades.

3.4 UMA ESTRATÉGIA SISTÊMICA PARA A EDUCAÇÃO NACIONAL

Para tratar das políticas do Ministério da Educação no período que vai de 2003 até os dias atuais, apresento como referência o documento “Educação Básica: o desafio da qualidade” do Ministério da Educação. A partir deste documento é possível apreender o conceito de visão sistêmica adotado pelos gestores desse Ministério (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003a).

O conceito de estratégia sistêmica da educação aparece no documento como tarefa para qualificar a educação no país, capaz de promover a integração entre diversos níveis, etapas e modalidades do ensino e de possibilitar o investimento simultâneo na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Superior, criando as condições para assegurar não apenas o acesso, mas o sucesso e a permanência na escola, bem como a aprendizagem efetiva de crianças, jovens, adultos e idosos.

No documento aparece:

Conceber a escola assim significa repensá-la como um espaço democrático de produção e apropriação do conhecimento, de convívio social, cultural e político, de definição de valores e de desnaturalização da desigualdade, da valorização e respeito às diferenças, de promoção dos direitos individuais e de grupos socialmente discriminados, de cultivo da estética, da ética e da técnica, tendo como referência a realidade das relações sociais e de trabalho (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003a, p. 3).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, que se configura como um plano estrutural de longo prazo para a concretização de uma visão estratégica da educação reafirma a visão sistêmica da educação, em substituição à visão fragmentada da educação que predominou no país durante muitos anos.

Essa visão sistêmica “se traduz no compromisso do Estado com todo o ciclo do ensino, da creche ao pós-doutorado e na execução de políticas e medidas que integrem os diversos níveis do processo educacional.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008a).

As políticas educacionais do Ministério da Educação estão pautadas em quatro eixos fundamentais: a educação básica, a educação superior, a educação profissional e tecnológica e a alfabetização e educação continuada.

Estes quatro eixos são concebidos de forma articulada para evitar as “falsas oposições”, conforme é mencionado no artigo denominado “A Visão Sistêmica em Educação” do atual ministro da Educação, Fernando Haddad:

Nas últimas décadas desenvolveu-se uma visão fragmentada da educação como se níveis, etapas e modalidades da educação não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, mas dentro de uma unidade geral. Criaram-se falsas oposições (HADDAD F., 2005, p. 1).

Esse artigo apresenta a descrição de quatro “oposições” consideradas pelo autor como pontos de divergência entre as políticas educacionais deste governo, em relação ao anterior.

A primeira oposição diagnosticada como Educação Básica x Educação Superior é definida como a mais indesejável. Segundo o artigo, diante da falta de recursos, caberia ao gestor público optar pela Educação Básica. Sem que a União aumentasse o investimento na Educação Básica, o argumento serviu para asfixiar o sistema federal de educação superior que, em dez anos, reduziu em 50% as despesas de custeio das universidades federais e ainda inviabilizou a expansão da rede federal.

Dentre as conseqüências desse procedimento estão a carência de professores com licenciatura para exercer o magistério na educação básica e alunos

do ensino médio desmotivados pela insuficiência de oferta de ensino gratuito nas universidades públicas.

A segunda oposição também se refere à Educação Básica: Ensino Fundamental x Educação Infantil e Ensino Médio. A tese de fortalecer o ensino fundamental em detrimento dos outros dois níveis mostrou-se prejudicial ao próprio Ensino Fundamental.

Para Fernando Haddad (2005, documento eletrônico), a atenção exclusiva ao Ensino Fundamental resultou em certo descaso com as outras duas etapas. “Sem que tenha havido a ampliação significativa da taxa de atendimento do Ensino Fundamental, que era de 93% em 1994 verificou-se uma queda no desempenho médio dos alunos dessa etapa. A Educação Infantil e o Ensino Médio são, respectivamente, o esteio e o horizonte do Ensino Fundamental”.

É no Ensino Médio que está centrada mais uma falsa oposição: a de que ensino médio e educação profissional não são compatíveis, lembrando que foi vedada por decreto nos anos 90, a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e, proibida a expansão do sistema federal de educação profissional e tecnológica. O autor argumenta que:

Aquelas medidas desarticularam importantes experiências de integração. Num país em que apenas 35% dos jovens entre 15 e 17 anos se encontram matriculados no ensino médio, foi um erro desprezar o apelo da educação profissional para mantê-los na escola (HADDAD F., 2005, p. 1).

Por fim, o artigo menciona uma quarta oposição, referente à dissociação entre alfabetização e educação de jovens e adultos. Para o autor:

As ações de alfabetização da União nunca estiveram sob a alçada do MEC e jamais foram articuladas com a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Atacava-se o analfabetismo, não o analfabetismo funcional. Promoviam-se campanhas com ONGs e não programas estruturados de educação continuada em parceria com os sistemas municipais e estaduais. Além disso, perdia-se de vista a elevada dívida educacional com grupos sociais historicamente fragilizados. (HADDAD F., 2005, p. 1).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estabeleceu também em 2007, um Plano de Metas denominado “Compromisso Todos pela Educação”.

O plano de metas é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios em torno da educação, em regime de colaboração, conforme prevê a Constituição Federal, em conjunto com as famílias e a comunidade, para a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Para aderir ao compromisso, os sistemas educacionais devem cumprir 28 diretrizes estabelecidas a partir da definição de práticas às quais podem ser atribuídos bons desempenhos de alunos.

Assim, os Planos de Ações Articuladas (PAR) estabelecidos em conjunto com os demais entes federativos, substituem convênios temporários, muitas vezes sujeitos às discontinuidades administrativas, quando ocorrem mudanças nas equipes de governo.

O caráter de política de Estado do PAR é assegurado por ser plurianual e feito a partir de um diagnóstico baseado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

As medidas constantes no PDE também contemplaram a Educação de Jovens e Adultos. O Decreto nº 6.093/07, voltado para Estados e Municípios com altos índices de analfabetismo, conforme Censo de 2000, prevê assistência técnica através de consultorias especializadas em educação de jovens e adultos para a realização de diagnósticos sobre a situação da educação de jovens e adultos, para o acompanhamento das turmas de alfabetização no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado e para a elaboração de planos estratégicos de criação e/ou fortalecimento da EJA, garantindo assim a continuidade da escolarização aos egressos das turmas de alfabetização. O Ministério da Educação criou, ainda, um selo e dois tipos de certificados para premiar Estados e Municípios que alcançarem bom desempenho na educação básica pública, ação que inclui a alfabetização de jovens e adultos.²²

²² O Selo Município Livre do Analfabetismo será conferido a municípios que atingirem mais de 96% de alfabetização em suas redes. Os certificados se dividem em Ótimo Desenvolvimento Educacional para aqueles que tenham IDEB igual ou superior a seis; e Bom Desenvolvimento Educacional para estados e municípios com IDEB igual a cinco e inferior a seis.

O PDE dispõe de um importante instrumento para identificar quais são as redes educacionais e as escolas mais frágeis e que, por isso, necessitam de maior apoio em termos financeiros e de gestão que é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB é um indicador de qualidade gerado pela combinação de duas fontes: a primeira é o rendimento escolar avaliado pelo Programa Educacenso²³ e a segunda é o desempenho escolar, avaliado pela Prova Brasil²⁴.

O resultado do Censo Escolar da Educação Básica 2007, divulgado em janeiro de 2008, mostrou que 53.028.928 estudantes estão matriculados na Educação Básica – 46.643.406 em escolas públicas e 6.385.522 em instituições privadas. A maior parte dos alunos, 24.531.011, está matriculada nas redes municipais. As tabelas 3 e 4 (ANEXO A) apresentam as matrículas no Ensino Regular e no Ensino Regular Noturno.

Com os dados do Educacenso e da Prova Brasil, o IDEB possibilitou a fixação de metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada rede e cada escola e metas intermediárias de curto prazo.

Cabe registrar que o IDEB ainda não contempla a Educação de Jovens e Adultos e os dados informados no Educacenso sobre as matrículas da Educação Básica na modalidade EJA presencial são contabilizados para o repasse de recursos destinados a essa modalidade de ensino no FUNDEB.

As matrículas na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, constantes no Censo Escolar 2007, estão distribuídas conforme tabelas 5 e 6 (ANEXO B).

Através do PDE, o Ministério da Educação está articulado com os demais Ministérios e órgãos governamentais na consecução de programas governamentais que podem incidir diretamente na qualidade da educação, como por exemplo, a

²³ O Educacenso é um sistema on-line coordenado pelo INEP/MEC que mantém um cadastro único e centralizado de escolas da rede pública e privada, docentes, auxiliares de educação infantil e estudantes. A partir das informações dos sistemas de ensino o Educacenso fornece dados individualizados e possibilita o acompanhamento da trajetória escolar de alunos e professores. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008a, p. 55).

²⁴ A Prova Brasil, criada em 2005, avalia as habilidades em Língua Portuguesa e Matemática de alunos de 4ª e 8ª séries (5º e 9º ano) do Ensino Fundamental de escolas públicas localizadas em área urbana com mais de 20 alunos na série. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), é um exame aplicado a cada dois anos a uma amostra de alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio de escolas da rede pública e da rede privada, nas áreas urbana e rural, nas habilidades de Língua Portuguesa e Matemática. No ano de 2007, a mesma prova foi aplicada tanto para as escolas públicas urbanas (Prova Brasil) como para uma amostra de escolas privadas e rurais (SAEB). Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/>>.

integração com o Ministério das Minas e Energia, que está priorizando no seu Programa Luz para Todos, a conexão de todas as escolas públicas à rede elétrica.

Com o Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações, o MEC executa o PROINFO que prevê a instalação de laboratórios de informática em todas as escolas públicas do país. Com o Ministério da Saúde, há várias parcerias como é o caso do Programa Saúde na Escola que contempla o Projeto Olhar Brasil que garantirá a realização de exames oftalmológicos para as crianças das escolas públicas e para os jovens, adultos e idosos das turmas de alfabetização.

Os programas de apoio ao transporte escolar também estão contemplados no PDE. A aquisição de veículos padronizados para o transporte escolar, bem como, a transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com reformas de veículos, combustível e outros possibilita a locomoção dos alunos para as escolas, inclusive na zona rural.

Os programas de distribuição de livros didáticos estão sendo ampliados, como é o caso do Programa Nacional de Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA). Este Programa prevê a distribuição de livros didáticos para as turmas de alfabetização de jovens e adultos.

Integrando a educação com a profissionalização, foi criado o PROEJA (Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos) e o PROJOVEM Campo que realiza a formação equivalente ao ensino fundamental com qualificação profissional, a jovens agricultores alfabetizados entre 18 e 24 anos que estejam fora da escola. A gestão deste programa é compartilhada entre a Secretaria Nacional da Juventude, ligada à Presidência da República e aos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e do Trabalho e Emprego.

O Programa Brasil Profissionalizado, criado em 2007, possibilitará a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integrado à educação profissional. Também foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) orientados para a oferta de educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, com foco no nível médio.

Sobre a formação de professores, a Lei nº 11.502, de julho de 2007, atribuiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a

responsabilidade pela formação de professores da Educação Básica, inclusive para a EJA.

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como finalidade o desenvolvimento da educação a distância, expandindo e interiorizando a oferta de cursos e programas de educação superior. Uma das propostas da UAB é formar professores e outros profissionais da educação para atuar com a área da diversidade contemplando a EJA, a educação do campo, educação indígena e educação para as relações étnico-raciais. As Instituições de Educação Superior são chamadas a essas parcerias para o desenvolvimento de cursos de formação de professores, incluindo professores - alfabetizadores e da educação de jovens e adultos.

O REUNI, que é o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, tem como finalidade o aumento das vagas nas universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.

Foi aprovado também no Senado, em julho de 2008, o Piso Salarial Nacional do Magistério, reivindicação antiga da categoria.

Programas de assistência estudantil como o PNAES²⁵, PROUNI e FIES promovem o financiamento do ensino superior para os estudantes que não possuam as condições de arcar com os custos desta formação e, na área da pós-graduação, o Ministério da Educação criou a Escola de Altos Estudos para fomentar a cooperação acadêmica e o intercâmbio internacional em cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado, doutorado e pós-doutorado sob a gestão da CAPES. No campo da pesquisa, o MEC criou o Observatório da Educação para apoiar grupos de estudo e desenvolvimento de pesquisas propositivas tendo como base o diagnóstico e avaliação dos problemas da educação brasileira.

²⁵ Plano Nacional de Assistência Estudantil que oferece assistência estudantil como moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, etc. aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial nas Instituições Federais de Ensino Superior. Estas ações são executadas pela própria instituição de ensino. O PROUNI (Programa Universidade Para Todos), criado em 2004, concede bolsas de estudos para alunos com baixa renda e que estão realizando cursos de graduação em instituições privadas de educação superior. Como forma de incentivar as universidades a participarem do PROUNI é oferecida a isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa. Finalmente o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) é destinado ao financiamento pela Caixa Econômica Federal, dos estudos em nível superior, de alunos matriculados em instituições pagas, cadastradas no programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

Na área da Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos há todo um esforço para a redução do analfabetismo através do Programa Brasil Alfabetizado e para a continuidade dos estudos no primeiro e segundo segmentos da EJA.

O Programa Brasil Alfabetizado, criado em 2003, já atendeu cerca de sete milhões de alunos. O Programa vem sendo aperfeiçoado ano a ano para dar conta da alfabetização de jovens, adultos e idosos.

Conforme os dados da última Pesquisa de Amostra por Domicílios (PNAD/2007), realizada pelo IBGE, o índice de analfabetismo no Brasil vêm diminuindo e atualmente está em 9,9%.²⁶

O Programa Brasil Alfabetizado repassa recursos para estados e municípios organizarem turmas de alfabetização de jovens, adultos e idosos. Os recursos de apoio são destinados à formação dos alfabetizadores, à aquisição de material didático-pedagógico para alfabetizadores e alunos, merenda e transporte.

O Ministério da Educação concede, ainda, bolsas para os alfabetizadores, coordenadores de turmas e intérpretes da língua de sinais. Investe também, na assistência técnica para que os estados e municípios garantam a continuidade da escolarização dos alunos jovens, adultos e idosos na modalidade EJA através do FUNDEB.

Com a criação do FUNDEB, o Programa “Fazendo Escola”, que repassava recursos especificamente para o atendimento da EJA, foi cancelado. Cabe agora aos Sistemas de Ensino, com a complementação da União, a destinação dos recursos para o atendimento da Modalidade EJA.

A criação em 2008, de uma Coordenação-Geral de Formação e Leitura no âmbito da Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos da SECAD/MEC promove políticas de fomento à leitura para jovens, adultos e idosos, através do repasse de recursos para instituições que desenvolvem iniciativas nesta área tais como: elaboração de materiais de leitura específicos para jovens e adultos em processo de aquisição da leitura e escrita, formação de mediadores de leitura,

²⁶ Segundo a PNAD/2007 o Brasil apresenta um dos índices mais positivos dos últimos 15 anos sobre o analfabetismo. Em 1992 a taxa era de 17,2% entre pessoas de 15 anos ou mais de idade. Apesar da queda, o Brasil ocupa a oitava posição dos países da América Latina com maior índice de analfabetismo. O Nordeste ainda é a região que mais registra analfabetos: 19,9% dos brasileiros sem alfabetização. Apesar disso, é também a área que teve maior redução da taxa nos últimos 15 anos, caindo de 32,7% para 19,9%.

aquisição de acervo literário e pedagógico e realização de pesquisas e avaliação nesta área.

O Concurso “Literatura Para Todos”, já na sua segunda edição, estimula a produção literária em diversos gêneros para o atendimento específico de jovens, adultos e idosos.

A Coleção de Livros “Literatura Para Todos” é distribuída para as turmas de Alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado, escolas de EJA, núcleos de pesquisa de EJA das universidades e, no ano de 2009, passará a compor o acervo do Programa Nacional de Bibliotecas Escolares (PNBE) que distribui livros para todas as escolas públicas do país.

Com o intuito de preparar o Brasil para a VI Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos (VI CONFINTEA)²⁷ que será realizada em 2009, em Belém do Pará, a SECAD/MEC organizou, no primeiro semestre de 2008, Encontros Preparatórios em três etapas: Estaduais, Regionais e Nacional. Os encontros nacionais preparatórios a VI CONFINTEA tiveram como tema geral “Brasil – Educação e Aprendizagens de Jovens e Adultos ao Longo da Vida” que foi discutido a partir do Documento Base Nacional. Este documento apresentou o diagnóstico, os desafios e as recomendações para a EJA tendo como referência quatro eixos temáticos: (I) sujeitos da Educação de Jovens e Adultos; (II) estratégias didático-pedagógicas para a Educação de Jovens e Adultos; (III) intersetorialidade na Educação de Jovens e Adultos e (IV) Educação de Jovens e Adultos no Sistema Nacional de Educação: gestão, recursos e financiamento.

As sugestões ao texto e as recomendações relativas à EJA realizadas pelos participantes dos Encontros Preparatórios foram sistematizadas e compuseram o Documento Base Nacional Preparatório à VI CONFINTEA, encaminhado pelo governo brasileiro à UNESCO, com sede em Paris.

²⁷ A VI CONFINTEA será uma Conferência intergovernamental convocada e coordenada pela UNESCO. Os processos preparatórios fornecerão plataformas para o diálogo sobre a educação de jovens e adultos dentro e por intermédio dos países na perspectiva das aprendizagens ao longo da vida. O Brasil será o primeiro país do hemisfério sul a sediar uma Conferência de tamanha grandeza no campo da educação de jovens e adultos. As cinco conferências anteriores foram realizadas em Helsingor (Dinamarca) em 1949; Montreal (Canadá) em 1960; Tóquio (Japão) em 1972; Paris (França) em 1985 e Hamburgo (Alemanha) em 1997. (IRELAND, 2008, documento eletrônico).

O Ministério da Educação coordenou também a realização da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica²⁸, em novembro de 2006 e a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) em abril de 2008, que apontou para a constituição do Sistema Nacional de Educação. A realização da Conferência Nacional da Educação (CONAE), envolvendo todos os níveis e modalidades da educação, está marcada para abril de 2010. O tema central desta Conferência será “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano de Desenvolvimento da Educação, diretrizes e estratégias de ação”.

3.4.1 A retomada do Exame Nacional de Certificação de Competência em EJA

Em 07 de agosto de 2003, já na gestão do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Ministro Cristovam Buarque editou a Portaria Ministerial nº. 2. 134, que revogava a Portaria Ministerial nº. 2.270, de 14 de agosto de 2002, que instituiu o ENCCEJA, considerando a revisão dos processos de avaliação, em curso no INEP, e a manifestação das entidades representativas atuantes na EJA que desejavam rediscutir as orientações e diretrizes para o sistema de avaliação. Essa nova Portaria determinou ao INEP a realização de estudos sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos, com o objetivo de compatibilizar as funções de avaliação desse instituto com as orientações das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Em seu Art. 3º, determinou a elaboração de um Relatório e sua apresentação no prazo de 120 dias, a contar da data da sua publicação.

O Boletim Informação em Rede²⁹, de dezembro de 2003, publicou uma entrevista com o presidente do INEP, na época, o professor Luiz Araújo, sobre a suspensão do ENCCEJA em que manifestava a seguinte posição:

a implantação do ENCCEJA gerou muita polêmica. O ensino de jovens e adultos é de responsabilidade de Estados e Municípios com sistema próprio de Ensino Fundamental. O ENCCEJA surgiu para

²⁸ Sobre essa Conferência consultar a publicação da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2007, documento eletrônico).

²⁹ Publicação mensal da Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação.

responder à cobrança sobre a precariedade desse sistema e as fraudes documentadas pela imprensa. Entretanto, essa prática da União de evocar competências que não são dela quando os Estados não dão conta não é sadia para a convivência na Federação. [...] Além disso, provas nacionais sempre trazem problemas, num país tão diverso como o nosso (ARAUJO, 2003, p. 1).

Neste mesmo ano, o INEP, através da Diretoria de Avaliação e Certificação de Competências (DACC), constituiu um Grupo de Trabalho para realizar o estudo e o Relatório, conforme determinava a Portaria nº. 2134.

No dia 30 de outubro de 2003, o Documento preliminar foi encaminhado pelo INEP/DACC ao Departamento de Políticas Educacionais – DPE/MEC para a incorporação de críticas e sugestões.

Em 03 de dezembro de 2003, a Coordenadora-Geral de Educação de Jovens e Adultos, do Ministério da Educação, professora Cláudia Veloso Torres do Amaral encaminhou à Diretora do Departamento de Políticas Educacionais, professora Lúcia Helena Lodi, documento sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos contendo as seguintes considerações:

- a) O IV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – ENEJA realizado em Belo Horizonte, no período de 21 a 24 de agosto de 2002, posicionou-se contrário à “concepção político-pedagógica centralizadora e padronizante do ENCCEJA e apresenta profunda preocupação quanto às conseqüências desse exame na educação Popular e na educação de Jovens e Adulto.”
- b) A carta nº. 32/2003, de 26 de fevereiro de 2003, enviada pelo Presidente Nacional da UNDIME, Sr. Adeum Hilário Sauer, observa que “durante a elaboração do Programa de Governo do PT para a área educacional, foi proposta uma avaliação dos exames nacionais, entre os quais o de Certificação de Jovens e Adultos – ENCCEJA, elaborado e implantado pelo Ministério da Educação, em 2002, sem a participação democrática da sociedade” e propõe que “seja realizado seminário com a presença de entidades representativas e atuantes em educação de jovens e adultos para deliberar de maneira consensual, orientações e diretrizes para o sistema de avaliação.”
- c) O Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos do Rio Grande do Sul, por meio de carta enviada ao Ministro, posiciona-se contrariamente ao ENCCEJA, nos seguintes termos: “Já existe no Estado um exame supletivo que tem avançado nas orientações da interdisciplinaridade e, por isso, é uma contradição optarmos por outra modalidade de exame instituído pelo MEC, que não atenderá às realidades de cada região.”
- d) Os documentos do ENCCEJA – Documento Básico 2002, Relatório Técnico-pedagógico/2002 e material didático

reconhecem a existência de um público demandante dos exames supletivos e recomendam que as Matrizes de Competências e Habilidades e o material didático do ENCCEJA sejam utilizados para as discussões entre INEP, Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental (SEIF), representantes da UNDIME, CONSED e CNE bem como, para o aprimoramento da proposta de certificação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003b, p. 1).

Em 05 de dezembro de 2003, a Secretaria de Educação Infantil e Fundamental, através de seu Departamento de Políticas Educacionais emitiu um documento posicionando-se favoravelmente a um processo de discussões mais abrangente sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos, pautado em dois aspectos: a fundamentação legal e a relevância pedagógica e social dos exames. Com base nos dados sobre a realização do Exame em 2002, recomendava que a implantação do ENCCEJA fosse precedida de uma agenda de reuniões, sob a coordenação do Ministério da Educação, envolvendo CNE, CONSED e UNDIME.

Em setembro de 2004, é encaminhada à Diretoria de Educação de Jovens e Adultos da SECAD, Minuta de Portaria estabelecendo a reedição do ENCCEJA para o ano seguinte.

O Diretor da época, professor Timothy Denis Ireland, elaborou um Parecer em que manifestou a discordância com a reedição do ENCCEJA, com base no seguinte argumento:

No que concerne às discussões realizadas, ficou acordado que o ENCCEJA não seria reeditado no Brasil, sendo encaminhada proposta de uma discussão mais ampla do caráter dos exames supletivos ainda hoje existentes, que será coordenada pela Diretoria de Educação de Jovens e Adultos da SECAD com a participação do INEP (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004, p. 1).

Ainda, o Parecer de 23 de setembro de 2004, do qual deriva a Minuta de Portaria Ministerial referente à instituição do ENCCEJA, informa:

É favorável à sua total reformulação, respeitando as discussões e encaminhamentos já deliberados pelos responsáveis pela EJA no Ministério da Educação, permanecendo, nesta regulamentação, apenas a liberação de aplicação dos exames de 2004 para os

brasileiros residentes no Japão (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004, p. 1).

Entretanto, a Portaria de nº 3.415, de 21 de outubro de 2004, assinada pelo Ministro Tarso Genro, instituiu o ENCCEJA para o ano de 2005, desconsiderando os encaminhamentos propostos pela Diretoria de Educação de Jovens e Adultos e referendando a posição do INEP, então presidido pelo professor Eliezer Pacheco. Esse ato referendava também, a revisão dos processos de avaliação da Educação Básica desenvolvidos pelo INEP e a demanda nacional e internacional de Exame de Certificação de Educação de Jovens e Adultos, em nível de conclusão do Ensino Fundamental e Médio.

Para regulamentar a realização do ENCCEJA 2005, foi publicada a Portaria nº 44 de 10 de março de 2005, que estabelecia os procedimentos para a adesão das Secretarias Estaduais e Municipais e o calendário de realização das provas, a serem realizadas nos dias 19 e 20 de novembro de 2005.

O resultado de cada prova foi quantificado numa escala de 0 (zero) a 100 (cem), por meio da soma de pontos das questões acertadas.

As provas de Língua Portuguesa e de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias constavam de questões de múltipla escolha, valendo 50 pontos e a produção de um texto, valendo 50 pontos, perfazendo um total de 100 pontos.

Nas demais provas, constavam questões de múltipla escolha equivalendo 100 pontos. Para a interpretação do desempenho foram considerados três níveis assim definidos: no intervalo de 0 a 40: insuficiente a regular; de 40 a 70, regular a bom e de 70 a 100, bom a excelente.

O ENCCEJA 2005 foi realizado em 105 municípios de 18 Estados brasileiros. Participaram do Exame 51.022 alunos, sendo 22.550 do Ensino Fundamental e 28.767 do Ensino Médio. O Estado com maior número de participantes foi Tocantins, em seguida, Espírito Santo e após São Paulo.

A Portaria nº 93, de 07 de julho de 2006, regulamentou a realização do ENCCEJA 2006.

O ENCCEJA 2006 foi reorganizado, embora tenha sido mantida a sua estrutura dorsal, constituída pela Matriz de Competências e Habilidades. A inovação consistia em uma Tabela de Descritores de Competências e Habilidades.

Ao subsidiar a elaboração de itens de prova, o INEP, em conjunto com um grupo de especialistas das diversas áreas do conhecimento, coordenou estudos e debates que resultaram em uma Tabela de Descritores de Competências e Habilidades para a Construção de Itens do ENCCEJA. Essa tabela possibilita aferir, com mais precisão, as matrizes do ENCCEJA, por meio de um instrumento de medida composto de itens de múltipla escolha.

Com a Tabela de Descritores, é possível alcançar maior rigor no planejamento e na avaliação, além de facilitar a testagem, na medida em que os descritores de habilidades e seus atributos propiciam aos elaboradores de itens maior compreensão sobre o que se espera da avaliação.

Assim, o ENCCEJA 2006 foi estruturado em consonância com a metodologia da Teoria da Resposta ao Item (TRI)³⁰, como a já utilizada nas provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Portanto, as notas não seguiram o padrão tradicional de 0 a 100 conforme percentual de acertos, mas foram estruturadas numa escala de proficiência que variou de 60 a 180. O nível 100 foi tecnicamente sugerido às redes de ensino como ponto indicativo de que o participante desenvolveu as habilidades mínimas necessárias para obter a certificação. Contudo, é necessário destacar, que as redes de ensino tinham autonomia para definir o seu próprio parâmetro.

A Teoria de Resposta ao Item possibilita a comparabilidade entre candidatos que realizaram provas distintas. De acordo com a TRI, a probabilidade de um estudante acertar um determinado item depende tanto da proficiência desse estudante como da dificuldade do item.

A TRI permite também estimar três parâmetros para cada um dos itens testados. Um que mede o grau de dificuldade. Outro que mede o poder de discriminação, ou seja, a capacidade de o item diferenciar alunos que já desenvolveram certas competências daqueles que ainda não as desenvolveram. E um terceiro, que mede a probabilidade de acerto ao acaso. A partir da testagem dos

³⁰ Conforme material produzido pela professora Cibele Queiroz da Silva do Departamento de Estatística da Universidade de Brasília em julho de 2008, a Teoria da Resposta ao Item muda o foco de análise da prova como um todo para a análise de cada item. A partir de respostas dadas por indivíduos a um conjunto de itens (prova) busca-se estimar a habilidade/proficiência do aluno e estimar a proficiência média dos alunos. Quanto maior a proficiência dos alunos, maior a probabilidade de ele acertar o item. No Brasil, a Teoria da Resposta ao Item tem sido empregada principalmente na produção de índices de proficiência para alunos que respondem a testes de avaliação educacional em larga escala.

itens, com uma amostra representativa de estudantes de todo o país, os itens são calibrados e passam a integrar o Banco Nacional de Itens do ENCCEJA.

Assim, a cada nova edição do ENCCEJA, as provas são realizadas com itens já calibrados, permitindo que todos os candidatos sejam avaliados na mesma métrica, ainda que façam provas distintas.

Com base numa escala de proficiência é possível analisar o desempenho de cada estudante e posicioná-lo em relação aos demais participantes do ENCCEJA.

Em síntese, as responsabilidades do INEP em relação ao ENCCEJA são:

- a) elaborar o termo de Cooperação Técnica entre INEP e a Secretaria da Educação, que manifesta, por escrito, o interesse em aderir ao Exame;
- b) disponibilizar material de estudo aos participantes em sua página na Internet ou via correio;
- c) elaborar modelo de Edital e disponibilizá-lo às Secretarias de Educação que assinarem o Termo de Adesão;
- d) estruturar 08 Cadernos de provas, contendo cada um 30 questões de múltipla escolha e, no de Língua Portuguesa, uma redação;
- e) responsabilizar-se por todos os procedimentos necessários para a realização do Exame, bem como a correção das provas, da redação e a análise do questionário socioeconômico;
- f) divulgar para as secretarias os resultados dos Exames, por meio de boletins individuais de cada participante;
- g) elaborar relatório técnico-pedagógico referente ao Exame;
- h) elaborar relatório com a análise dos dados do questionário socioeconômico.

Quanto às responsabilidades dos Estados e Municípios em relação ao ENCCEJA, indica-se:

- a) aderir ao ENCCEJA;
- b) divulgar o Exame em sua jurisdição;
- c) publicar Edital do exame, conforme modelo fornecido pelo INEP;
- d) responsabilizar-se pelo processo de inscrição dos participantes, em observância às recomendações do INEP;
- e) credenciar instituição para a certificação dos aprovados;

- f) definir o local para a realização do exame, disponibilizando salas em número suficiente para atender a todos os inscritos, inclusive para aqueles com necessidades especiais;
- g) disponibilizar fiscais para o dia da prova, de acordo com as orientações do INEP;
- h) divulgar oficialmente os resultados do Exame.;
- i) emitir certificados de conclusão;
- j) enviar todos os dados referentes ao ENCCEJA, que sejam solicitados pelo INEP.

Participaram do ENCCEJA 2006, 52 Secretarias Municipais de Educação, além das Secretarias Estaduais de Tocantins, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Realizaram o ENCCEJA/2006 86.404 alunos, sendo 34.275 para o Ensino Fundamental e 52.129 para o Ensino Médio.

A Portaria nº 44, de 20 de abril de 2007, regulamentou o ENCCEJA 2007. O Exame foi realizado nos dias 1 e 2 de dezembro de 2007.

Inscreveram-se para participar do ENCCEJA/2007, 313.949 candidatos, sendo 95.195 para o Ensino Fundamental e 218.754 para o Ensino Médio. Realizaram a prova de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Educação Artística e Educação Física 28.187 inscritos, a prova de Matemática 29.381 inscritos, a prova de Ciências Naturais 27.071 inscritos e a prova de História e Geografia 31.788 inscritos.

Quanto ao ENCCEJA 2008, está prevista a sua realização nos dias 13 e 14 de dezembro de 2008, conforme a Portaria Ministerial nº 100, de 04 de julho de 2008 que estabelece a sistemática para a realização do ENCCEJA e a Portaria nº 147, de 04 de setembro de 2008 que regulamentou o artigo 3º da Portaria nº 3.415, de 21 de outubro de 2004, no que tange à fundamentação teórico-metodológica do ENCCEJA, pela Matriz de Competências e Habilidades.

Cabe ainda o registro sobre o ENCCEJA no exterior, realizado nos dias 27 e 28 de setembro de 2008. No total, 2.438 pessoas se inscreveram ao exame, sendo 2.373 no Japão e 65 na Suíça. No Japão 60% dos inscritos realizaram o ENCCEJA.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA EM BASIL BERNSTEIN

4.1 PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO DISCURSO PEDAGÓGICO OFICIAL

Para a descrição e análise neste trabalho de pesquisa sobre as relações entre as agências do campo recontextualizador oficial para a definição das Diretrizes Operacionais para a EJA, tomo como base o modelo descrito por Basil Bernstein (1996, p. 275) referente à produção e reprodução do discurso pedagógico oficial e os princípios que constituem a sua gramática.

Bernstein elabora um modelo para explicar os aspectos que incidem sobre a produção e a reprodução do discurso pedagógico oficial e insere dentro de um quadro os elementos que atuam nos contextos de produção e reprodução deste discurso, partindo de uma dimensão mais ampla (macro), neste caso o campo internacional - até a dimensão mais restrita (micro), como é o caso do contexto recontextualizador primário, ou seja, a família. (ANEXO C)

O discurso pedagógico oficial regula as regras de produção, distribuição, reprodução e as inter-relações entre transmissão e aquisição (prática) e a organização de seus contextos.

A produção e a reprodução do discurso pedagógico ocorrem em três níveis articulados através de diferentes campos.

Segundo Bernstein (1996a, p.276), o primeiro nível do modelo refere-se à geração do que ele designou como “princípios dominantes” da sociedade. Tais princípios definem a estrutura e as relações sociais dos campos envolvidos na produção do discurso pedagógico oficial, quais sejam o Estado, o campo da produção e o campo do controle simbólico constituindo-se uma arena de desafios, conflitos e dilemas, mas especificando, em dado momento, os princípios básicos da ordem, da relação e da identidade da sociedade. Estes irão definir, por sua vez, a gramática interna do discurso pedagógico. Este vai sofrer um processo de recontextualização num segundo nível definido por Bernstein como Nível II ou de recontextualização.

Os campos e contextos que constituem a arena onde são definidos os princípios dominantes da sociedade estabelecem um conjunto complexo de

relações, que vão contribuir para a formação do discurso pedagógico oficial. Para Bernstein, a inclusão do campo internacional, no modelo, pretende evidenciar que as posições políticas e pedagógicas deste campo têm conseqüências cruciais, quer para os princípios dominantes do Estado, quer para o campo de recontextualização oficial, principalmente das sociedades em desenvolvimento.

Bernstein (1996a, p.276) define como campo de recontextualização oficial o campo constituído por agências e agentes especializados regulados diretamente pelo Estado, politicamente através do legislativo e administrativamente através da administração pública. Pode haver mais de um Ministério ativo neste campo recontextualizador.

Explica ainda que, nas sociedades em desenvolvimento, as posições dominantes nos campos de recontextualização – o oficial e o pedagógico, são freqüentemente definidas pela imposição de agências financiadoras internacionais.³¹

O campo recontextualizador oficial terá, geralmente, um núcleo de funcionários extraídos das agências pedagógicas oficiais do Estado e consultores e assessores extraídos do sistema educacional e dos campos econômico e de controle simbólico.

O campo recontextualizador pedagógico segundo Bernstein (1996a, p.277) “pode ter, em seu núcleo, posições agentes e práticas extraídos dos departamentos de educação das universidades, faculdades de educação, escolas, juntamente com fundações, meios de comunicação especializados, revistas, semanários e editoras”.

Ambos os campos recontextualizadores, o oficial e o pedagógico são afetados pelos campos da produção e do controle simbólico.

No caso do campo de controle simbólico, Bernstein explica que esse campo possui agências que podem ou não ser diretamente controladas pelo Estado, embora, algumas por definição devem sê-lo. Para o autor:

A questão crucial é sempre seu grau de autonomia ou de dependência em relação ao estado, e, em particular, o grau, alcance e localização da autonomia ou dependência. Todos esses agentes/agências estão preocupados com a manutenção e mudança da ordem através de meios discursivos e com aspectos de normalização (BERNSTEIN, 1996a, p.196).

³¹ Referência extraída da nota nº. 16 (BERNSTEIN in DOMINGOS et al. 1985, p. 328).

Segundo Bernstein (1996a, p.276), o campo do Estado define e articula, através de seus princípios dominantes, as relações estruturais entre os campos de produção e do controle simbólico, definindo-lhes os graus de autonomia relativa, mas é também ele próprio, influenciado pelas relações dentro e entre esses campos. Bernstein esclarece também que, os princípios dominantes da sociedade podem ser vistos como uma expressão do partido político dominante do Estado ou, em vez disso, como uma expressão das relações entre os vários partidos ou grupos de interesse.

O discurso pedagógico oficial é sempre uma recontextualização de textos e de suas relações sociais geradoras a partir de posições dominantes no interior do campo econômico (campo da produção) e do campo de controle simbólico.

Os discursos oficiais do Estado, designado como discurso regulador geral, são realizados através de textos legais e administrativos que constituem o substrato material, político e ideológico dos princípios dominantes. Assim, "o Estado ao instituir os seus princípios dominantes através de discursos e de práticas específicas, procura criar condições para o consenso social e esbater as contradições entre grupos sociais diferentes" (DOMINGOS *et al.*, 1985, p. 298).

Sendo assim, todos os discursos reguladores específicos como é o caso do discurso da educação, estarão limitados pelo discurso regulador geral e trazem consigo os princípios dominantes da sociedade.

É através do processo de recontextualização que o discurso pedagógico será constituído. Os textos produzidos no contexto primário - departamentos de matemática, física, química, etc. de Universidades, sofrem uma transformação, cuja forma é regulada por um princípio de descontextualização no campo recontextualizador oficial. Significa que o texto é primeiro deslocado para em seguida ser recolocado. Significa também, que o texto inicial não será mais o mesmo.

Portanto, é no contexto secundário ou de reprodução discursiva que teremos a transmissão-aquisição do discurso educacional. Para Bernstein (in DOMINGOS *et al.*, 1985, p.300):

Os princípios dominantes do Estado atuam seletivamente sobre as teorias e práticas do campo intelectual da educação que, apropriadas pelas agências de recontextualização, legitimam e regulam o

processo de transmissão-aquisição do discurso pedagógico no contexto de reprodução.

O autor centra sua análise nas características intrínsecas que constituem e distinguem a forma especializada de comunicação que é realizada pelo discurso pedagógico da educação.

Segundo esse autor, na produção e reprodução de recursos discursivos há um conjunto de categorias especializadas (disciplinas do currículo) e um conjunto de práticas especializadas (práticas pedagógicas). A forma assumida pelas práticas depende completamente das relações mantidas entre aquelas categorias. Se as categorias são especializadas, elas contêm vozes especializadas e suas práticas também serão especializadas.

Se tratarmos da escola, o conjunto de categorias que constituem a divisão social do trabalho são a dos transmissores (professores) e a dos adquirentes (alunos). As relações sociais referem-se às práticas que se desenvolvem entre transmissores, de um lado, e adquirentes, de outro, ou, ainda, às práticas que se desenvolvem *entre* diferentes transmissores ou *entre* diferentes adquirentes (Bernstein, 1996a, p.40).

Bernstein (1996a, p.40) argumenta que as categorias são especializadas porque cada uma delas tem uma identidade específica e fronteiras específicas, isto é, "a especialidade entre categorias só pode ser criada, mantida e reproduzida se o isolamento entre elas for conservado, quando não se alterarem as relações entre categorias".

Podemos compreender, a partir desta análise, que é o grau de isolamento entre as categorias que determina a sua especificidade e ao mesmo tempo a especificidade de suas vozes.

Bernstein (1996a, p.43) estabelece o princípio de classificação para referir-se à forma das relações entre categorias: "Se existe um forte isolamento entre categorias, então existe um princípio forte de classificação, se existe um fraco isolamento entre categorias, então o princípio de classificação é fraco."

Conforme Bernstein (1996a, p. 43), considerando-se um dado contexto social, para que o isolamento entre categorias seja mantido devem existir mantenedores do isolamento e uma conseqüente divisão do trabalho constituída de reprodutores, reparadores e controladores, que servem para constituir, manter e defender

fronteiras. O princípio de classificação “é criado, mantido, reproduzido e legitimado pela manutenção do isolamento”. Este isolamento pressupõe, portanto, relações de poder.³²

Bernstein (1996a, p.196) considera como agentes ou agências reprodutoras no interior do campo de controle simbólico, os professores e o sistema escolar; como reparadores, os serviços médicos, psiquiátricos, sociais; como reguladores, o sistema legal, as agências religiosas, a polícia, o sistema carcerário; como difusores, os meios de comunicação de massa; como modeladores, as universidades, centros de pesquisas, as fundações privadas e, como executores a administração pública, o governo central e local. Estas agências regulam os discursos especializados de comunicação e operam códigos discursivos dominantes, regulando as relações sociais. Elas podem ser públicas ou privadas e, se públicas, direta ou indiretamente controladas pelo Estado.

As relações de poder estabelecem a voz de uma categoria. Bernstein (1996a) faz uma distinção entre a voz e a mensagem de uma categoria.

Ao se adquirir um determinado discurso especializado, tem-se essa voz realizada em uma mensagem (prática), ou seja, é a mensagem que se realiza no contexto e não a sua voz.

Para Bernstein, existe uma relação dinâmica entre voz e mensagem. Embora a voz limite a mensagem, e é por isso que se produz determinado texto e não outro, a mensagem pode ultrapassar este limite estabelecido pela voz e se constituir em fonte de mudança. Nas palavras de Bernstein: "As relações sociais no interior da divisão social do trabalho têm o potencial de mudar aquela divisão social do trabalho. A mensagem é o meio de mudar a voz" (BERNSTEIN, 1996a, p. 58).

Prosseguindo nesta análise temos: se o princípio de classificação estabelece o grau de isolamento entre as categorias e conseqüentemente a especificidade das vozes; o princípio de enquadramento “regula as práticas comunicativas das relações sociais no interior da reprodução de recursos discursivos, isto é, entre transmissores e adquirentes.” (BERNSTEIN, 1996a, p.59).

Quando o enquadramento é forte, existe uma fronteira nítida entre o que pode e o que não pode ser transmitido; quando o enquadramento é fraco essa fronteira é

³² Basil Bernstein (1996a, p. 195-197) analisa detalhadamente a função destes agentes ou agências no interior do campo de controle simbólico, da produção e da cultura, no capítulo 4 (Educação, Controle Simbólico e Práticas Sociais) deste livro.

esbatida. Ainda, o enquadramento é forte quando “o transmissor controla a seleção, a organização, o compassamento, os critérios da comunicação e da posição, a postura e a vestimenta dos comunicantes, juntamente com o arranjo da localização física” e o enquadramento é fraco quando o adquirente tem mais controle sobre estes aspectos (Bernstein, 1996a, p. 60).

Bernstein (1996a, p.59) esclarece que da mesma forma que a distribuição de poder regula o princípio de classificação através da divisão social do trabalho, assim os princípios de controle regulam o enquadramento através de suas relações sociais. É no contexto educacional que estas relações de poder e controle podem ser melhor explicitadas.

Ao entendermos o conhecimento que chega até a escola como um conhecimento “recontextualizado”, ou seja, o conhecimento que é transformado ao ser retirado de seu contexto social ou acadêmico original perceberemos o Estado como um “agente recontextualizador” estabelecendo acordos que permitem a criação do “conhecimento de todos” , ou seja o conhecimento legítimo.

O processo de transformação do conhecimento se dá através de definições políticas que governam os agentes de recontextualização, encontrados no campo de controle simbólico, que são as empresas editoriais, consultores especializados na área dos conteúdos e autoridades educacionais, àqueles que tem a tarefa de *reproduzir* o conhecimento e não de o *produzir*.

O conhecimento é produzido pelo contexto primário, ou seja, o campo da produção do discurso. Neste campo, novas idéias são seletivamente criadas, modificadas e transformadas e os discursos especializados são desenvolvidos, modificados ou transformados. Este contexto cria, o que Bernstein chamou de “campo intelectual”³³ do sistema educacional, apropriado pelos agentes recontextualizadores.

O contexto recontextualizador, o da relocação do discurso, vai regular a circulação de textos entre os contextos primário e secundário. Ao ser retirado de seu contexto original, o “texto” ³⁴, como constata Bernstein (1996a, p.91), é apropriado

³³ O conceito de “campo intelectual” é usado por Bernstein com o mesmo sentido que utiliza Bourdieu, ou seja, campo criado pelo contexto de produção discursiva (BERNSTEIN in DOMINGOS et al., 1986, p. 342).

³⁴ “Texto” é aqui entendido conforme Bernstein (1996a, p.243) designando o currículo dominante, prática pedagógica dominante ou qualquer representação pedagógica, falada, escrita, visual, espacial ou expressa na postura ou na vestimenta.

por agentes recontextualizadores e sofre uma transformação antes de sua relocação. Esta relocação do texto em um novo contexto faz com que “o texto não seja mais o mesmo texto”. Bernstein (1996a, p. 92) coloca que um texto, então, sofre dois tipos de transformação: a primeira, dentro do campo recontextualizador e a segunda, a transformação do texto *transformado*, no processo pedagógico.

Um exemplo colocado por Bernstein (1996a, p. 48) e que ajuda a elucidar o funcionamento dos agentes e agências do campo de recontextualização é o caso da Física. Bernstein distingue a física como atividade no campo da geração do discurso, da física como um discurso pedagógico. Como a física é apropriada pelos agentes recontextualizadores, os resultados não podem ser derivados da lógica deste discurso originário. São os agentes recontextualizadores que irão selecionar, da totalidade de conhecimentos e de práticas chamada física no campo de produção da física, aquilo que será a física escolar. Há princípios de seleção aplicados aos conhecimentos da física para que ela seja transmitida a outros sujeitos numa determinada seqüência e ritmo. Embora se trate de um discurso instrucional, a ele está subjacente um discurso regulador.

Portanto, o discurso pedagógico, conforme Bernstein (1996a, p.258) é constituído por dois tipos de discursos: o discurso instrucional e o discurso regulativo³⁵ tendo o segundo, caráter dominante em relação ao primeiro.

O discurso instrucional é o discurso que “transmite as competências especializadas e sua mútua relação” e o discurso regulativo é o discurso que “cria a ordem, a relação e a identidade especializadas”. Sendo assim, é o discurso regulativo que está na base da produção e reprodução de normas e valores que geram, ao nível dos sujeitos, as relações sociais e as práticas legítimas.

O discurso regulativo é, ele próprio, a pré-condição para qualquer discurso pedagógico. É obvio que todo discurso pedagógico cria uma regulação moral das relações sociais de transmissão/aquisição, isto é, regras de ordem, relação e identidade e que essa ordem moral é anterior à transmissão de competências e uma condição para essa transmissão (BERNSTEIN, 1996a, p.260).

³⁵ Dependendo da referência bibliográfica utilizada podemos encontrar Discurso Regulador ou Discurso Regulativo. Ambos os termos se referem ao mesmo conceito.

4.2 O DISPOSITIVO PEDAGÓGICO E SUAS REGRAS

Para entendermos melhor como atuam o Estado e os demais agentes de recontextualização, ou seja, o *campo recontextualizador pedagógico* que inclui seus departamentos especializados e autoridades educacionais, as universidades e os departamentos de educação das escolas politécnicas, as faculdades de educação e suas pesquisas, as fundações privadas e, ainda, os meios especializados de educação como os jornais, revistas e editoras, na regulação do conhecimento oficial, temos que considerar como o discurso pedagógico é constituído, transmitido e adquirido, em outras palavras, o que é o discurso pedagógico.

Tendo como foco principal de sua teorização o discurso pedagógico, Bernstein aprofunda a análise sobre a construção social deste discurso. Estuda as características intrínsecas que constituem e distinguem a forma especializada da comunicação realizada pelo discurso pedagógico. Isto diferencia a sua análise das análises feitas por outras teorias.

As teorias da reprodução cultural e da resistência e a crítica pedagógica não apenas não tem uma teoria da comunicação, mas os conceitos que elas utilizam são incapazes de gerar descrições específicas das agências que são centrais na abordagem. Isto é, essas teorias não geram princípios específicos de descrição das agências que analisam (BERNSTEIN, 1996a, p.237).

Bernstein (1996a, p.238) diz que essas teorias “estão preocupadas apenas em compreender como relações externas de poder são transportadas pelo sistema, elas não estão preocupadas com a descrição do transportador”.

O estudo realizado por Bernstein (1996a, p.13) sobre o Discurso Pedagógico faz uma distinção entre o “condutor” e “aquilo que é conduzido pelo condutor”. O “condutor” possui regras estáveis e “aquilo que é conduzido” possui regras que variam conforme o contexto.

Portanto, o dispositivo pedagógico é constituído por regras que regulam e tornam possível a comunicação pedagógica.

As regras distributivas, regras recontextualizadoras e regras de avaliação do dispositivo pedagógico constituem a gramática do discurso pedagógico. Estas regras

estão hierarquicamente relacionadas, isto é, as regras distributivas regulam as regras recontextualizadoras e estas, as regras de avaliação, especializando formas de consciência. Estas regras são, portanto, dependentes da ideologia. Em outras palavras, é o dispositivo que constrói, regula e distribui os códigos elaborados oficiais e suas modalidades.

Para explicar o que são as **regras distributivas**, o autor argumenta que em todas as sociedades existem duas formas de conhecimento: o esotérico e o mundano, em outras palavras, o conhecimento do possível em contraste com a possibilidade do impossível, o pensável e o impensável. O autor afirma que podem ocorrer variações de acordo com a cultura e no decorrer da história, ou seja, o que era impensável em determinado período pode vir a se tornar pensável.

Portanto, as regras distributivas (Bernstein, 1996a, p.255) são aquelas que marcam o pensável e o impensável e suas conseqüentes práticas para os diferentes grupos através das agências pedagógicas. No campo da produção do discurso, ou seja, nos estratos superiores do sistema educacional (universidades, agências de pesquisa) dá-se, essencialmente, mas não inteiramente, o controle do “impensável”. Já, nos estratos abaixo, no campo da reprodução do discurso ocorre o controle do “pensável”.

Neste sentido, são as regras distributivas que criam um princípio forte de classificação entre a produção e a reprodução do discurso educacional.

As **regras de recontextualização** constituem o discurso pedagógico específico. Segundo Bernstein (1998, p.61), o discurso pedagógico é a regra que embute um discurso de competência num discurso de ordem social de tal forma que o último sempre domina o primeiro: ou seja, um discurso instrucional em um discurso regulador.

Para Bernstein (1996a, p.259) “o discurso pedagógico é um princípio para apropriar outros discursos e colocá-los numa relação mútua especial, com vistas à sua transmissão e aquisição seletivas”. Para este autor, o discurso pedagógico, é um princípio que desloca um discurso de sua prática e contexto substantivos e reloca aquele discurso de acordo com seu próprio princípio de focalização e reordenamentos seletivos. Explica ainda que, “o discurso pedagógico não pode ser identificado com quaisquer dos discursos que ele recontextualiza” e por isso, “ele não tem qualquer discurso próprio”.

Assim, conforme Bernstein (1998, p.63) “o discurso pedagógico é um princípio recontextualizador” e é produzido em dois campos recontextualizadores: o *campo recontextualizador oficial*, criado e dominado pelo Estado e seus agentes e o *campo recontextualizador pedagógico*, composto pelos pedagogos das escolas e centros universitários, pelos departamentos de ciências da educação, pelas revistas especializadas e pelas fundações privadas de pesquisa.

Para o autor, o aspecto regulador do discurso pedagógico é predominantemente, capaz de modelar o caráter, as condutas e as posturas. (BERNSTEIN, 1998, p.62). Portanto, o discurso regulador cria as regras de ordem social e não há discurso instrucional que não esteja regulado pelo discurso regulador. Todas as disciplinas escolares são recontextualizadas ao serem deslocadas do campo da sua produção. Há uma seleção de conteúdos, uma definição da seqüência e do ritmo em que serão trabalhados na escola.

Portanto, o discurso pedagógico é definido pela relação DI/DR, em que o traço significa a incorporação do Discurso Instrucional no Discurso Regulador, com o domínio do DR sobre o DI. Este processo regula a constituição dos discursos pedagógicos específicos e por meio deles a realização de discursos instrucionais especializados que recebem a influência de agentes, contextos e organizações especializadas.

As **regras de avaliação** constituem os princípios fundamentais de ordenação do discurso pedagógico. São as regras de avaliação, parte da gramática interna do Discurso Pedagógico e reguladas pelas regras de recontextualização que constituem as regras da prática pedagógica.

As regras de avaliação são as regras que regulam a prática pedagógica no contexto da reprodução do discurso, produzindo uma especialização do tempo, do texto, do espaço e das suas inter-relações; posicionam diferencialmente os aquisidores relativamente ao discurso pedagógico e à prática pedagógica legítimos (BERNSTEIN in DOMINGOS *et al.*, 1986, p. 350).

As regras de avaliação constituem o adquirente, aquele que vai receber o texto recontextualizado, ou seja, o terceiro nível do modelo: a transmissão.

Para Bernstein (1996a, p.262) o texto é sempre transformado num conteúdo relacionado à idade. A organização do tempo, ou seja, a forma como a escola divide

o tempo em níveis e anos, como associa os períodos de aquisição de acordo com a idade dos alunos e como controla a progressão na aquisição são aspectos da recontextualização levada a efeito pelo dispositivo pedagógico.

Para Bernstein (1996a, p. 262) a prática pedagógica cria uma autorização para falar em suas próprias marcações, em suas próprias divisões temporais.

O dispositivo pedagógico regula também a organização do espaço, demarca e legitima o espaço pedagógico, criando as fronteiras entre o que pode e o que não pode ser um espaço pedagógico legítimo.

Quanto à organização do texto, o dispositivo pedagógico, recontextualiza o conhecimento teórico e cotidiano, gerando novas formas de relação social com o conhecimento e novas posições dentro do conhecimento. O dispositivo pedagógico regula assim o texto pedagógico.

Competências adquiridas fora da escola, no contexto de contextualização primária, do qual faz parte a família e toda a trama social da comunidade são ideologicamente reposicionadas na ordem do discurso pedagógico e das práticas pedagógicas da escola.³⁶

Na escola, ocorrem práticas interacionais entre categorias de transmissores e aquisidores. Classificação refere-se às relações de poder entre estas categorias e enquadramento à forma de controle entre as mesmas.

Estas relações sociais de transmissão, aquisição e avaliação reguladas pelas regras de hierarquia e pelas regras discursivas caracterizam modalidades distintas de práticas pedagógicas.

Assim, os sistemas de transmissão/aquisição revelam e legitimam as funções de capacitação e incapacitação dos adquirentes via relações de poder que elas transmitem e sobre as quais se assentam. Mas mesmo que as práticas pedagógicas contenham as ordenações das regras do dispositivo pedagógico, isso não significa que a prática pedagógica reproduza necessariamente o discurso pedagógico oficial. Pode haver contradições, clivagens e dilemas criados por estas regras, de forma que

³⁶ O estudo de Ana Maria Morais descreve um processo de investigação que enfoca a análise da família, da escola e da sua interação, procurando compreender as causas que justificam a relação, freqüentemente enunciada, entre a origem social dos alunos e seu aproveitamento escolar, fornecendo dados para a atuação do professor em sala de aula. A investigação preocupou-se não apenas com a análise do discurso instrucional, mas também com a análise do discurso regulador (MORAIS, 1993).

“aquilo que é adquirido não é necessariamente aquilo que é transmitido” (BERNSTEIN, 1996a, p. 263).

Conforme afirma Bernstein (apud DOMINGOS *et al.*, 1985, p. 326) existem fontes de mudança. É ao nível da prática que se constrói a área de posição, oposição e resistência. É aí que as tensões, contradições e dilemas inerentes ao próprio discurso pedagógico interrompem as suas regulações ordenadas e inscrições esperadas, fornecendo uma fonte potencial de mudança, ou, pelo menos, de variações nos princípios dominantes de recontextualização.

4.3 PEDAGOGIAS, COMPETÊNCIA E DESEMPENHO

4.3.1 Pedagogia visível e pedagogia invisível

Bernstein define dois tipos de práticas pedagógicas: as visíveis e as invisíveis. Segundo o autor:

Se as regras de ordem regulativa discursiva são critérios explícitos de hierarquia, seqüência, compassamento, chamarei esse tipo de prática pedagógica visível e se as regras de ordem regulativa e discursiva são implícitas, chamarei esse tipo de prática de pedagogia invisível (BERNSTEIN, 1996a, p.103).

No texto *Classes e Pedagogia Visível e Invisível*, Bernstein discute o significado da tendência predominante na educação pré-escolar, que ele denomina pedagogias invisíveis, uma forma cujas características mínimas poderiam ser assim explicitadas:

- (1) Onde o controle do professor sobre a criança está mais implícito que explícito.
- (2) Onde, idealmente, o professor prepara o contexto que se espera seja explorado e rearticulado pela criança.
- (3) Onde, dentro deste contexto preparado, a criança aparentemente tenha amplos poderes sobre o que ela escolhe, sobre o modo como o organiza e sobre o ritmo de suas atividades.
- (4) Onde, aparentemente, a criança regula seus próprios movimentos e relacionamentos sociais.

(5) Onde há a redução da ênfase sobre a transmissão e aquisição de habilidades específicas.³⁷

(6) Onde os critérios para a avaliação da pedagogia são múltiplos e difusos, não sendo facilmente medidos (BERNSTEIN, 1984, p.26).

Bernstein afirma que essa pedagogia é operada por classificações e estruturas³⁸ débeis. Ao contrário, as pedagogias visíveis realizam-se através de classificações e estruturas rígidas. A diferença básica entre as pedagogias visíveis e invisíveis está na maneira pela qual os critérios são transmitidos e no grau de especificidade dos mesmos. Para explicar estas diferenças, Bernstein esclarece:

Quanto mais implícita a maneira de transmissão e mais difusos os critérios, mais invisível a pedagogia; quanto mais específicos os critérios e mais explícita a maneira de sua transmissão, mais visível a pedagogia (BERNSTEIN, 1984, p.26).

Portanto, a regra essencial de qualquer relação pedagógica segundo Bernstein (1996a, p.96), consiste na relação entre três regras: regras hierárquicas, regras de seqüenciamento e regras criteriosais.³⁹

As regras hierárquicas estabelecem as condições para a ordem, o caráter e os modos de comportamento, ou seja, tornam-se a condição para a conduta apropriada na relação pedagógica. *O adquirente⁴⁰ tem que aprender a ser um adquirente e o transmissor tem que aprender a ser um transmissor.*

As regras de seqüenciamento tratam daquilo que vem antes e depois na transmissão pedagógica, implicando em regras de compassamento, isto é, *quanto se tem que aprender num dado espaço de tempo.*

Finalmente, as regras criteriosais, dizem respeito aos critérios que se espera que o adquirente assuma e aplique às suas próprias práticas e às dos outros.

³⁷ Conforme nota do próprio texto, BERNSTEIN (1984, p.37): "Habilidades e seu inter-relacionamento são competências culturalmente específicas. A forma de sua transmissão e aquisição socializa a criança em seus contextos usuais. Assim, a unidade de análise não pode ser simplesmente uma competência específica, abstrata: como ler, escrever, contar, mas a estrutura dos relacionamentos sociais que produzem essas especializadas competências."

³⁸ As tradutoras deste texto utilizaram o termo estrutura para designar "enquadramento". O termo enquadramento é mais conhecido na teoria de Basil Bernstein e utilizado por Ana Maria Domingos na obra "A teoria de Bernstein em sociologia da educação." (DOMINGOS, 1985).

³⁹ Conforme nota do texto de Bernstein (1996a, p.96), esta lógica foi reduzida a três regras, mas existe uma quarta, a regra de recontextualização, já detalhada no texto.

⁴⁰ Basil Bernstein utiliza em suas obras, o termo adquirente significando aluno(a) e o termo transmissor significando professor(a).

Bernstein (1996a, p. 97) define que as regras hierárquicas serão chamadas de *regras regulativas* e as regras de compassamento/seqüência e de critérios serão chamadas de *regras instrucionais ou discursivas*.

Em qualquer relação de ensino, a essência da relação consiste em avaliar a competência do adquirente. O que se está avaliando é se os critérios que se tornaram disponíveis para o adquirente foram alcançados – quer sejam critérios regulativos sobre conduta, caráter e modos de comportamento, quer sejam critérios instrucionais, discursivos: como resolver este ou aquele problema ou como produzir um segmento aceitável de escrita ou fala (BERNSTEIN, 1996a, p.98).

Para Bernstein (1996a, p.103) uma pedagogia visível sempre colocará a ênfase no *desempenho* do aluno, no texto que ele está criando e no grau em que aquele texto está satisfazendo os critérios, ou seja, uma pedagogia visível coloca a ênfase no produto externo do aluno. Por outro lado, nas pedagogias invisíveis, o foco não está num desempenho “avaliável do adquirente”, mas em procedimentos internos ao adquirente (cognitivos, lingüísticos, afetivos, motivacionais) em conseqüência dos quais, *um texto é criado e vivido* (BERNSTEIN, 1996a, p. 104).

Em suma, as pedagogias invisíveis enfatizam a aquisição-competência e as pedagogias visíveis a transmissão-desempenho. Essas formas básicas levam à modalidades que podem ser classificadas como práticas progressistas, conservadoras ou radicais.

Esclarece Bernstein (1996a, p.108) que as práticas pedagógicas são condutores, transportadores culturais da distribuição de poder e embora as pedagogias visíveis e invisíveis sejam tipos aparentemente opostos, ambas carregam pressupostos de classe social.

Os pressupostos de classe social das pedagogias visíveis são diferentes dos pressupostos de classe das pedagogias invisíveis. Esses pressupostos de classe carregam conseqüências positivas para aqueles alunos que são capazes de explorar as possibilidades das práticas pedagógicas.

Para explicitar estes processos, Bernstein (1996a, p. 108) enfatiza que os pressupostos de uma pedagogia visível tendem a ser satisfeitos por aquela fração da classe média cujo trabalho tem uma relação direta com o campo econômico (produção, distribuição e circulação de capital). Por outro lado, os pressupostos de

uma pedagogia invisível tendem a ser satisfeitos por aquela fração da classe média que tem uma relação direta com o campo do controle simbólico e que trabalha nas agências especializadas de controle simbólico, comumente localizadas no setor público.

No entanto, o que encontramos nas práticas pedagógicas é, raramente, a forma pura de uma pedagogia invisível, mas, antes, “uma prática pedagógica embutida, na qual a pedagogia invisível está embutida numa pedagogia visível” (BERNSTEIN, 1996a, p.124).

Bernstein vai mais adiante, destacando que, mesmo para os ardentes defensores das pedagogias invisíveis, esta prática está geralmente confinada aos anos iniciais das crianças. No nível secundário, a demanda é, certamente, por uma pedagogia visível, na medida em que essa prática levará à colocação numa ocupação profissional. Para o autor, a classificação forte entre campos do saber da pedagogia visível tem suas raízes na universidade medieval, na classificação principal entre o *Trivium* e o *Quadrivium* e em suas subclassificações e na subordinação de ambos à religião (BERNSTEIN, 1996a, p.124). A forte classificação entre prática manual e mental provavelmente data do mesmo período.

Para Bernstein, mudanças em direção a pedagogias invisíveis ou práticas “progressistas” que impliquem um enfraquecimento da classificação e do enquadramento tendem a ocorrer mais em épocas de “euforia econômica”. Assim explicita:

Essas práticas são mais caras, tanto com respeito ao treinamento dos transmissores quanto com respeito ao custo da transmissão, do que as pedagogias visíveis. Em épocas de crescimento econômico, o lado da demanda é menos poderoso que o lado da oferta e, como consequência, as hierarquias podem muito bem assumir uma forma mais indireta, menos explícita, bem como ser menos capaz de ser seletiva (sic) com respeito à idéias, pessoal e interesses. Entretanto, em épocas de recessão e desemprego crônico, a demanda é mais poderosa que a oferta, pode-se esperar que as hierarquias se tornem mais explícitas e diretas, mais seletivas em termos de idéias, pessoal e interesses. Como consequência, em geral, as relações de classificação e enquadramento tendem a se fortalecer, em conjunção com um controle social mais forte (BERNSTEIN, 1996a, p.129).

Este tópico é de fundamental importância para este estudo, pois é necessário analisar qual das pedagogias está sendo utilizada, ou como elas estão imbricadas

no processo que envolve a realização de exames de certificação de competências, que tem, nos jovens e adultos, seu público alvo.

4.3.2 Modelos de competência e modelos de desempenho

O texto de Basil Bernstein (2003) “A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização”⁴¹, intitulado originalmente *Pedagogizing knowledge: studies in recontextualization* (Bernstein, 1996b), aborda dois conceitos muito discutidos na literatura educacional brasileira: competência e desempenho.

Basil Bernstein (2003) demonstra como diferentes discursos das ciências sociais permearam o campo educacional, criando diferentes modalidades de práticas pedagógicas. A partir de sua elaboração sobre “Pedagogias Visíveis e Invisíveis”, Bernstein identificou, nas ciências sociais, os elementos comuns que propiciaram o desenvolvimento das pedagogias invisíveis, centradas no conceito de competência.

Bernstein escreve uma importante nota que, apesar de longa, trago para o corpo deste texto no sentido de clarificar o tema que estou abordando, através da análise das teorias que deram suporte ao conceito de competência.

Na década de 60, se considerarmos as disciplinas principais das ciências humanas (psicologia, lingüística, e antropologia), o conceito de competência era central nas teorias estruturalistas de Piaget (desenvolvimento infantil), Chomsky (lingüística) e Lévi-Strauss (antropologia). A competência, em todas essas três teorias, refere-se a uma gramática internamente embutida. A teoria da sintaxe, de Chomsky, a teoria do desenvolvimento e da transformação das operações cognitivas, de Piaget, a teoria de agrupamentos e reagrupamentos culturais, de Lévi-Strauss, são todas competências

⁴¹ Cabe menção ao texto de Basil Bernstein, referindo-se ao título do artigo: “Títulos merecem ser estudados por eles mesmos, não como meras formas estéticas, mas também como significadores das relações de poder no campo intelectual. Assim, é bem provável que, na década de 1950 o título desse trabalho fosse 'Conhecimento e socialização: o caso da educação', com acentuadas implicações estruturais e funcionais. Nos anos 70, um título mais adequado talvez fosse 'Conhecimento e reprodução cultural', com uma ressonância althusseriana. Porém, na década de 80, talvez tivéssemos algo como 'A construção pedagógica do sujeito: uma tecnologia', escolha nitidamente foucaultiana. Hoje, na década de 90, a escolha certamente recairia em 'Conhecimentos e subjetividades: uma narrativa pós-moderna'. Meu título 'A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização', devo confessar, parece situar-me num meio termo – talvez uma tentativa de transmitir as ambigüidades epistemológicas contemporâneas.” (BERNSTEIN, 2003, p.2).

desencadeadas através da interação com outros não-culturalmente específicos. Isto é, a competência surge de dois fatores, um fator internamente embutido e um fator interativo. Desse ponto de vista, a aquisição da competência se dá, analiticamente falando, no nível do social, não do cultural, porque a aquisição depende não de qualquer arranjo cultural, mas da interação social. As teorias da competência, portanto, integram o biológico com o social, **mas são, ambos, desconectados do cultural. As teorias da competência colocam a aquisição da competência como envolvendo uma participação ativa por parte do adquirente** (BERNSTEIN, 1996b, p.105, grifo da autora).

No livro *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique*, Basil Bernstein (1996b, p. 55), atualiza esta discussão, dizendo que o conceito de competência, na década de 1960 e início da década de 1970, pode ser encontrado nas áreas da lingüística, da psicologia, da antropologia social, da sociologia e da sociolingüística, podendo até mesmo ser que o conceito esteja oculto no modelo dos jogos de linguagem de Wittgenstein.

Para o autor (BERNSTEIN, 2003, p.3), “o conceito de competência refere-se aos procedimentos para fazer parte do mundo e construí-lo. As competências são intrinsecamente criativas e se adquirem tacitamente por meio de interações informais. São realizações práticas”.

Nessa perspectiva, os procedimentos que constituem uma determinada competência podem ser considerados como sociais, quais sejam, a negociação da ordem social como prática, a estruturação cognitiva, a aquisição da linguagem e novas elaborações culturais com base nas que já existiam. Enfatiza Bernstein, que esses procedimentos não foram legados por qualquer cultura e, nesse sentido, não pertencem a nenhuma especificamente.

A lógica social do conceito de competência, como explica Bernstein (2003, p.3) assenta-se em cinco características que podem ser assim sintetizadas:

- a) anúncio de uma democracia universal de aquisição. Todos os sujeitos são intrinsecamente competentes. Não existem déficits;
- b) o sujeito é ativo e criativo na construção de um mundo válido de significados e práticas. Há diferenças, porém não déficits;
- c) ênfase colocada no sujeito capaz de se auto-regular;
- d) visão crítica e cética das relações hierárquicas, pois, de acordo com algumas teorias, a função dos socializadores não deve ir além da

facilitação, acomodação e controle do contexto. As teorias sobre competência têm um tom emancipatório;

- e) mudança da perspectiva temporal para o tempo presente. O tempo apropriado procede do ponto de realização da competência, uma vez que é esse ponto que revela o passado e prenuncia o futuro.

Explica Bernstein que, essas cinco características da lógica social não se aplicam igualmente a todos os usos do conceito,

Em termos gerais, de acordo com as teorias da competência, existe uma democracia inerente de procedimentos, uma criatividade inerente e uma auto-regulação virtuosa e inerente. E, se não forem inerentes, os procedimentos advêm do exterior e contribuem para a prática social, com um potencial criativo (BERNSTEIN, 2003, p.4).

Mas o autor é direto quando afirma que esse idealismo da “competência” tem seu preço, ou seja, o de separar o indivíduo da análise da distribuição do poder e dos princípios de controle que, seletivamente, especializam modos de aquisição e realizações.

Assim, como observa Bernstein (2003, p. 4) “não é difícil ver a repercussão do conceito de competência nas ideologias liberais, progressivistas e até mesmo radicais”.

Na década de 60, quando os autores elaboraram as teorias da competência, tinham pouca ou nenhuma preocupação com a educação, e seus textos estavam em posições até mesmo antagônicas a outros textos do campo intelectual, no campo da produção do discurso.

Segundo Bernstein (2003, p.4), “o conceito de competência tem raízes epistemológicas diferentes, até mesmo opostas” entre os teóricos da época (Chomsky, Piaget, Lévi-Strauss, Garfinkel e Dell Hymes). Menciona, porém, que o que havia em comum entre todos estes teóricos era a postura antipositivista.

No entanto, foi nesta década que ocorreu a convergência das disciplinas das ciências sociais e psicológicas em relação ao conceito de competência, dentro do campo da produção do discurso e a predominância da lógica social deste conceito tanto no campo de recontextualização pedagógica quanto no campo oficial de recontextualização pedagógica.

Essa lógica social era particularmente relevante para os ocupantes de uma posição especializada no campo de recontextualização pedagógica e interessava aos membros dominantes do campo oficial de recontextualização.⁴²

Sendo assim, este conceito passou a desempenhar um papel central na teoria e na prática da educação. No entanto, destaca Bernstein (2003, p. 5) que nem todas as disciplinas pedagógicas foram influenciadas pelo mesmo conceito de competência. O autor exemplifica dizendo que Piaget foi mais importante para a psicologia educacional e para a educação primária e Chomsky, mais relevante para a psicologia e para a linguagem.

Neste sentido, a “competência” recontextualizada criou uma prática pedagógica específica, basicamente na pré-escola e na escola primária.

Bernstein (2003) demonstrou através de dois modelos de práticas e contextos pedagógicos (modelo de competência e modelo de desempenho) como categorias de espaço, tempo e discursos, bem como as orientações para a avaliação, o controle pedagógico, o texto, a autonomia e a economia pedagógicas se diferenciam no contexto da educação.

Bernstein (2003, p. 5) mostra como as pedagogias baseadas na competência, apesar de compartilharem certos elementos comuns com as pedagogias baseadas no desempenho, diferenciam-se pela centralidade que dão ao indivíduo, ao grupo e/ou à mudança social. Elas colocam a ênfase na produção do adquirente e nas habilidades especializadas e necessárias para esta produção.

O quadro abaixo retirado de Bernstein (2003, p.5)⁴³ apresenta como o conhecimento recontextualizado é tratado em dois modelos de prática e contextos pedagógicos: o modelo de competência e o modelo de desempenho.

⁴² No trabalho de Bernstein (1996a, p. 270) são teorizados dois campos de recontextualização pedagógica dos textos dos sistemas educativos: o campo oficial de recontextualização e o campo pedagógico de recontextualização. Enquanto o campo oficial abrange as instâncias estatais onde se processa a elaboração e implementação das políticas educativas, o campo pedagógico de recontextualização inclui, além dos meios especializados de educação (jornais, revistas...) e as editoras, juntamente com seus avaliadores e consultores, as universidades e os departamentos de educação e as instituições e fundações de pesquisa e divulgação educacionais.

⁴³ Este texto pode ser encontrado na edição em espanhol "Pedagogía, control simbólico e identidad: teoría, investigación y crítica" (BERNSTEIN, 1998).

Conhecimento recontextualizado		
	Modelos de Competência	Modelos de Desempenho
1. Categorias de espaço, tempo e discurso	Fracamente classificado	Fortemente classificado
2. Orientação da avaliação	Presenças	Ausências
3. Controle	Implícito	Explícito
4. Texto pedagógico	Adquirente	Desempenho
5. Autonomia	Elevada	Baixa/elevada
6. Economia	Custo elevado	Baixo custo

Tabela 02 – Modelo de competência e modelo de desempenho segundo Basil Bernstein.

Uma síntese do pensamento de Basil Bernstein (1996b, p. 56-67) sobre estes aspectos pode ser encontrada em Lucíola Santos:

O conceito de competência, para Bernstein, está relacionado, no campo educacional, a um significado emancipatório, associado à idéia de que não existe déficit cultural; de que o sujeito é ativo na criação de significados e práticas sociais; de que a aprendizagem é um processo interno, tácito e invisível e que não pode ser regulado externamente. De forma diferente, o conceito de desempenho põe ênfase no produto final, isto é, diz respeito a um texto específico que o estudante deveria produzir e às habilidades necessárias para a realização desta produção (SANTOS, 2003, p. 13).

Bernstein (2003, p. 9), ao aprofundar este tema, apresenta três modelos distintos de competência e, da mesma forma, três modelos de desempenho.

No caso de modelos de competência, o foco está em procedimentos comuns compartilhados dentro (a) de um grupo, (b) de comunidades étnicas ou (c) de grupos quanto à classe social. As diferenças entre os adquirentes não são sujeitas à estratificação, porém podem ser vistas como contribuições complementares à realização de um potencial em comum.

Dessa perspectiva, os modelos de competência são prognosticados em relações fundamentais do tipo “similares a”. Estas relações podem ser de três tipos e têm em comum um misto de emancipação e oposição.

No primeiro modo, quando o foco são procedimentos compartilhados dentro de um grupo, as relações “similares a” localizam-se dentro do indivíduo e referem-se aos procedimentos que todos os indivíduos têm em comum.

O enfoque desse modo era sobre o potencial intra-indivíduos, que poderia ser revelado por meio de práticas e de contextos pedagógicos apropriados.

Bernstein (2003, p. 88) formulou como exemplo a legitimação da ciência do desenvolvimento infantil que possibilitava a profissionalização dos responsáveis pelos cuidados infantis e carreiras profissionais para as mulheres. Denomina este modo de liberal/progressivista.

Para Bernstein (1998, p.79), o segundo modo não localiza relações “similares a” dentro do indivíduo, mas no interior de uma cultura local (de classe, étnica ou regional). Neste caso, é feita referência à validade das competências comunicativas intrínsecas da cultura local, e, por regra geral, dominada.

Pressupõe uma oposição entre a prática oficial predominante e as práticas e os contextos pedagógicos locais. Bernstein explica que os patrocinadores deste modo mostram, ou tentam mostrar, que um grupo de competências – científicas, matemáticas, lingüísticas, cognitivas, médicas – é gerado por práticas comunicativas locais, porém estas são ignoradas, não percebidas ou reprimidas por membros dos campos pedagógicos oficiais. Bernstein denomina este modo de populista.

O terceiro modo localiza a competência dentro de um grupo ou classe dominada e enfoca as oportunidades interclasses/grupos, materiais e simbólicas, para atenuar seu posicionamento objetivo e dominante.

A prática e os contextos pedagógicos criados por esse modo pressupõem um potencial emancipatório comum a todos os membros do grupo. Esse modo é encontrado com mais freqüência na educação informal de adultos e Bernstein cita Paulo Freire como o criador deste modo, denominando-o de radical.

Todos os três modos operam com formas de uma pedagogia invisível. No entanto, segundo Bernstein, o terceiro modo, o modo radical, está ausente do campo oficial de recontextualização e sua presença como uma posição no campo de recontextualização pedagógica depende da autonomia desse campo.

Por outro lado, os modos de desempenho diferem uns dos outros de acordo com o modo de especialização de seus textos.

Enquanto os modos de competência baseiam-se em diferentes localizações das relações “similares a”, os modos de desempenho baseiam-se em relações “diferentes de”.

Bernstein (2003, p. 11) faz a distinção dos três modos de desempenho de acordo com sua base de conhecimento, enfoque e organização social.

- a) singularidades: são estruturas do conhecimento cujos criadores se apropriaram de um espaço para dar a si próprios um nome exclusivo.

Uma disciplina é um discurso separado, especializado, com seu próprio campo intelectual de textos, práticas, regras de admissão, modos de exame e princípios de distribuição de sucesso e privilégios. São exemplos de disciplinas: a Física, a Química, a Matemática, a História, a Psicologia, a Economia, a Lingüística, etc. (Bernstein, 1996a, p. 218);

- b) regiões: as regiões são construídas por meio da recontextualização das disciplinas singulares em unidades maiores, que operam tanto no campo intelectual das disciplinas como no campo da prática externa. As regiões são interfaces das disciplinas singulares com as tecnologias que elas tornam possíveis. Portanto, engenharia, medicina, arquitetura são regiões. A crescente regionalização do conhecimento é, então, um bom indicador de sua tecnologização, de centralização do controle administrativo e dos conteúdos pedagógicos recontextualizados de acordo com a regulação externa.

Bernstein acrescenta que a organização do discurso no nível da escola é firmemente baseada em disciplinas singulares, apesar dos movimentos em direção à regionalização na educação superior.

Saber quais disciplinas entram em uma região depende do princípio recontextualizador e de sua base social. Algumas vezes, novas matérias, como a Informática, por exemplo, assumem características de regiões e não de disciplinas, especialmente quando elas se baseiam em uma nova tecnologia (Bernstein, 1996a, p. 219);

- c) genérico: esse modo de desempenho tem sua origem fora do campo escolar e penetra a área da educação vocacional ou técnica. Está fortemente ligado ao conceito de treinabilidade.

Esse modo de desempenho, segundo Bernstein (2003, p.12) é recente e se distingue de outros modos pelos seguintes aspectos: são elaborados e distribuídos fora e de forma independente dos campos da recontextualização pedagógica (exemplo: são próprios de agências de

treinamento dos Departamentos de Emprego); são basicamente dirigidos para experiências extra-escolares, trabalho e vida; são predominantemente encontrados nos cursos técnicos e profissionalizantes e são produzidos por uma análise funcional das características subjacentes necessárias para a execução de uma habilidade, tarefa, prática ou mesmo de uma área de trabalho.

Bernstein (2003, p.12) chama atenção para a utilização equivocada deste modo de desempenho. Apesar de localizarem-se no campo das pedagogias voltadas para o desempenho, tais habilidades são chamadas “competências”, por um mau entendimento, pelo fato de procurarem garantir o que é necessário para o desempenho de uma tarefa.

Ao trabalhar com as diferentes modalidades de prática pedagógica, Bernstein (2003), discute as condições que favorecem a predominância de uma ou de outra, a partir do peso que tem o campo de recontextualização pedagógica (incluindo nele os pesquisadores e os profissionais da educação) e o campo de recontextualização oficial (o Estado e suas agências).

Para caracterizar o contexto contemporâneo Bernstein (2003, p.15) aborda como os modos de competência tornaram-se posições dominantes no campo de recontextualização pedagógica no final dos anos 60, especialmente na Inglaterra, e como os modos de competência tornaram-se modos de desempenho.

O processo de deslocamento para os modelos de desempenho e a inserção de *modos genéricos* com base pedagógica em experiências de “trabalho” e “vida” é tematizado por Bernstein. Ele analisa esse processo da seguinte forma: "Os modos genéricos não são meros procedimentos pedagógicos econômicos de aquisição, mas se baseiam em um novo conceito de 'trabalho' e de 'vida', um conceito que bem poderia ser chamando de 'algo destinado ao curto prazo'." (BERNSTEIN, 2003, p.17).

Portanto, uma habilidade, tarefa ou área de trabalho passa por um desenvolvimento contínuo, desaparecimento ou substituição, sob os argumentos da necessidade de atualização constante, de um futuro não estável e a necessidade de uma nova habilidade para enfrentar as novas exigências do “trabalho” e da “vida”. Portanto, os modos genéricos, segundo Bernstein (2003) se manifestam no conceito de “capacitação”.

São as contingências tecnológicas e organizacionais do mercado que definirão “aquilo” que a pessoa deve possuir para estar “capacitado” de maneira apropriada. Processos cognitivos e sociais serão especialmente desenvolvidos para tal. Mas essa capacidade é o resultado de uma identidade especializada, ou seja, de uma identidade que é a interface dinâmica entre carreiras individuais e a base social ou coletiva. Para Bernstein (2003, p. 17), não se trata da:

construção psicológica de um trabalhador solitário à medida que passa por um processo de transição durante o qual se espera que seu desempenho seja totalmente baseado na capacitação. Essa identidade surge de uma ordem social particular, por meio de relações nas quais ela se insere juntamente com outras identidades de reconhecimento recíproco, apoio, legitimação mútua e, finalmente, por intermédio de um propósito coletivo negociado. Parece haver um vazio no conceito de capacitação, um vazio que torna o conceito auto-referente e, assim, excludente.

Sendo assim, o que garante o “não vazio” desta identidade é a materialidade do consumo.

Basil Bernstein (2003, p.19) mostra também, como na atualidade, o Estado monitora o currículo de forma centralizada, ao mesmo tempo em que estimula a descentralização da administração escolar. Essa descentralização, no entanto, tem-se tornado um fator importante na criação de uma cultura empresarial competitiva no interior do sistema de ensino.

Bernstein analisa as estratégias adotadas em razão das exigências do mercado e das novas formas de reorganização do capitalismo e suas relações com as estratégias educacionais dos diferentes segmentos sociais. Todas essas variáveis que interferem no campo educacional repercutem na prática pedagógica, levando à formação de modelos híbridos e, conseqüentemente, possibilitando uma grande diversidade de processos relacionados à construção de identidades sociais.

Bernstein (2003, p. 20) identifica três tipos de identidades: *as descentradas*, *as retrospectivas* e *as prospectivas*. São vários os recursos usados na construção destas identidades, que vão desde as grandes narrativas religiosas, até a questão da empregabilidade.

No entanto, as identidades prospectivas são as que apontam para o futuro.

Enquanto as identidades descentradas se distanciam do coletivo, as identidades prospectivas apontam para uma nova base de solidariedade voltada para aqueles a quem foi dado o direito de serem reconhecidos. [...] As identidades prospectivas são lançadas por movimentos sociais, por exemplo, aqueles que tratam de gênero, raça ou região. Em seu ponto de partida, elas são evangelizadoras e confrontadoras (BERNSTEIN, 2003, p. 22).

Bernstein (2003) finaliza, apontando a construção de identidades privilegiadas pela escola, seus conflitos com outras modalidades construídas fora do espaço escolar e os desafios que isso coloca para a educação.

4.4 O CAPITALISMO REORGANIZADO DO SÉCULO XXI

Basil Bernstein (1996a) realiza um estudo sobre o vínculo entre educação e produção nos diferentes períodos históricos do capitalismo e projeta esses vínculos para o capitalismo do século XXI. David Harvey (1989) complementa com o estudo sobre os processos de transformação do capitalismo e suas implicações para esse século.

4.4.1 O campo da produção e a educação - do período medieval a nossos dias

Iniciarei esta abordagem trazendo a análise histórica realizada por Basil Bernstein no livro "A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle" sobre o desenvolvimento dos modelos de produção e sua relação com o campo do controle simbólico. Esta análise refere-se a quatro períodos da história da humanidade ao longo de pelo menos 700 anos, assim definidos:

- a) pré-capitalismo: período medieval;
- b) capitalismo competitivo: essencialmente o século XIX;
- c) capitalismo de transição: o capitalismo em reorganização do século XX;
- d) capitalismo reorganizado: uma projeção hipotética do século XXI (BERNSTEIN, 1996a, p.205).

Conforme Bernstein (1996a, p.206), o vínculo entre educação e produção não existia no período medieval. Foi somente no século XX que começou a existir um vínculo forte entre educação e produção.

No período medieval havia uma divisão muito forte entre as práticas manuais e as práticas mentais. O dispositivo para a produção e reprodução de práticas manuais operava na família e nas guildas, ou seja, era invisível para a educação e para aqueles que exerciam uma prática mental.

Bernstein (1996a, p.207) explica que é por esta razão que “enquanto sabemos algo sobre a transmissão e aquisição das práticas mentais, sabemos muito pouco sobre a transmissão e aquisição das práticas manuais”. Os condutores para estas práticas atuavam em campos separados e diferentemente especializados, com exceção de algumas práticas mais integradas que ocorreram em certas ordens do monastério medieval que, segundo Bernstein, produziram algum tipo de desenvolvimento das ciências neste período.

O vínculo entre educação e controle simbólico era muito forte por causa da relação Igreja e Educação.

À medida que as sociedades se transformavam, em meados do século XIX, o vínculo entre educação e produção tornou-se mais forte. A introdução às destrezas ocupacionais se dava através da passagem pela situação de aprendiz. O discurso e a prática dominantes da escola eram regulativos e as universidades começaram a investir nas ciências, pois anteriormente, a ciência existia mais fora do que dentro das universidades.

Conforme Bernstein (1996a, p. 214), observava-se o desenvolvimento da educação voltado para a exigência da indústria e do comércio. Durante todo o século XIX há um crescente movimento em direção a uma divisão social complexa do trabalho e da produção. A intervenção do estado tornou-se cada vez mais crescente: regulamentação do trabalho infantil, saúde e posteriormente a educação pública. A divisão social do trabalho de controle simbólico vai se transformando, de simples para complexa. A educação, entretanto oferecia pouco treino especializado para os agentes do controle simbólico, o que seria a característica distintiva do século seguinte, essencialmente na sua segunda metade.

É no capitalismo do século XX que o vínculo entre educação e produção tornou-se ainda mais forte reforçado pelo componente ideológico, conforme:

O vínculo entre educação e produção é reforçado pela ideologia da mobilidade através da educação e pela ideologia que vê a educação como oferecendo oportunidades iguais. [...] A educação, oficialmente, celebra e ideologiza o indivíduo, embora, na realidade, ela obscureça as relações que mantém com os grupos sociais (BERNSTEIN, 1996a, p.215).

O autor enfatiza que o vínculo entre educação e produção, reforçado pela igualdade de oportunidades e pela mobilidade através da educação é mais ideológico que real em seus efeitos, especialmente para os grupos minoritários e fracassa em oferecer as destrezas necessárias para o desenvolvimento da complexa sociedade da eletrônica, da bioengenharia e do controle computadorizado que gera o desemprego e a competição internacional.

O controle simbólico é realizado através de discursos especializados em diversos campos das ciências sociais e comportamentais como a medicina, a psiquiatria e a semiótica. Surgem diferentes agentes do controle simbólico do Estado na área da educação, saúde e serviços sociais.

Segundo Bernstein (1996a, p.215) nas últimas décadas do século XX, com o desemprego crescente, a revolução nas comunicações e a competição internacional, o vínculo entre educação e produção é visto como crucial e o fracasso da economia em se desenvolver é atribuído ao fracasso da educação em fornecer as destrezas relevantes.

A educação se volta cada vez mais para o treinamento estreito para as ocupações e mais dependente das necessidades do campo econômico.

Assim, no final do século XX, conforme Bernstein (1996a, p.215) podem ser vistas duas tendências opostas: por um lado a crescente complexidade da divisão social do trabalho se enfraquece, apesar da introdução de algumas novas destrezas e a linha de divisão entre trabalho mental e o trabalho manual torna-se pouco nítida. Por outro lado, a educação estreita os vínculos entre o currículo e o campo econômico em todos os níveis da educação.

Ocorrem desenvolvimentos notáveis nos discursos especializados do controle simbólico e sua aplicação, essencialmente nas ciências sociais e comportamentais, na medicina, na psiquiatria, na psicanálise e nas novas disciplinas da semiótica e das ciências cognitivas.

Conforme Bernstein (1996a, p. 216) uma nova e completa gama de discursos se torna disponível na educação superior, discursos destinados a criar a base discursiva tanto para a expansão quanto para a crescente diferenciação dos agentes do controle simbólico “agentes com interesses diferentes, até mesmo opostos, dependendo do campo em que estão localizados (de controle simbólico ou de produção)”. O Estado amplia o âmbito de suas agências de controle simbólico, especialmente, na educação, na saúde e nos serviços sociais.

A partir do final dos anos 70, com a mudança na base econômica surge a ideologia do mercado. O Estado retira-se cada vez mais do campo econômico, mas continua atuando fortemente através de suas agências de controle simbólico.

A mudança principal é o crescente controle do Estado sobre suas próprias agências de controle simbólico, especialmente a educação, em todos os níveis, onde os agentes dominantes, extraídos do campo da produção, têm funções gerenciais cruciais.

Bernstein (1996a, p.217) enfatiza que a ascensão do mercado, nas últimas décadas do século XX, exigiu da educação uma mudança de foco na seleção de seus discursos e de seu modo de proceder. Para o autor:

Essa mudança é uma conseqüência da ascensão do novo conservadorismo do mercado e da ascensão de seus agentes como gerentes da política e da prática da educação. “Relevância para o mercado” é o critério orientador central para a seleção de discursos, para sua pesquisa, seu foco e sua mútua relação (BERNSTEIN, 1996a, p.217).

Segundo Bernstein (1996a, p.218) há um novo conceito de conhecimento e este deve fluir como o dinheiro para qualquer lugar onde possa criar vantagens e lucros. O conhecimento é separado da interioridade e é “literalmente desumanizado”

Essa orientação representa uma ruptura fundamental entre aquele que conhece e aquilo que é conhecido. Há um *deslocamento* que permite a criação de dois mercados independentes: um de conhecimento e outro de conhecedores. Há uma mudança na relação entre as disciplinas em direção à regionalização do conhecimento: “um bom indicador de sua orientação tecnológica”. Essa crescente regionalização pode ser vista como um enfraquecimento da força de classificação dos discursos.

Bernstein (1996a, p 220) nos orienta a um olhar para o futuro, para o capitalismo reorganizado do século XXI, onde os sistemas informáticos e de comunicação iniciam, coordenam, planejam e modelam um modo próprio de aprendizagem.

A revolução nos sistemas de controle da comunicação produzirá importantes mudanças na divisão social do trabalho de produção. As funções executivas de alto nível e seu apoio tecnológico provavelmente permanecerão.

Entretanto, segundo o autor, pode perfeitamente ocorrer que uma nova manufatura manual, uma nova indústria artesanal possa emergir, com seus próprios pontos de venda, ressuscitando a aprendizagem de ofícios.

Quanto ao controle simbólico, o autor diz que poderá tornar-se mais forte, pois continuará a ser produzido e conduzido por agentes atuando com discursos especializados (BERNSTEIN, 1996a, p. 222). Segundo o autor “pode ocorrer que as funções de reprodução de classe sejam mantidas, e até mesmo reforçadas, através de um forte vínculo entre a educação, o controle simbólico e o campo cultural” (BERNSTEIN, 1996a, p.225).

O autor indica a possibilidade de mudanças nos locais primários de aquisição, reguladas pela classe social e pela seleção pedagógica.

Explica que o desenvolvimento de computadores, as redes e os “softwares” pedagógicos podem permitir que a família se torne o local primário de aquisição para alguns estudantes, os quais serão liberados da freqüência e vigilâncias escolares contínuas.

No entanto, estabelece uma diferenciação entre as trajetórias dos estudantes, conforme segue:

Pode-se esperar que esses estudantes seguirão estudos intelectualmente orientados, levando a instituições similares à universidade, enquanto aqueles destinados às ocupações manuais ou artesanais e aqueles destinados aos serviços e à distribuição freqüentarão as escolas e receberão uma vigilância e regulação moral contínuas. De forma alternativa, os estudantes manuais/artesanais seguirão um regime esboçado pelo processo de desescolarização, no qual esses estudantes serão ligados, numa forma semelhante à de aprendizes de ofícios a “mestres”, mas estarão centralmente localizados numa escola e serão distribuídos a partir daquele centro (BERNSTEIN, 1996a, p. 222).

Argumenta, finalmente, que como o controle simbólico é um condutor essencialmente humano, carrega tanto a ordem quanto a possibilidade de sua mudança: suas agências criam um foco para a oposição, a resistência e a contestação. Existe um paradoxo no centro do controle simbólico. O controle não pode controlar a si próprio, da mesma forma que o discurso não pode controlar o discurso.

O dispositivo pedagógico que produz o controle simbólico e suas modalidades torna disponível, no processo mesmo de suas transmissões, princípios que tanto moldam como remoldam a consciência (BERNSTEIN, 1996a, p. 223).

Portanto, para Bernstein (1996a, p. 223) os processos normalizadores produzem as normas e as agências encarregadas de processá-las, agências que raramente estão livres das contradições, das clivagens e dos dilemas que elas estão destinadas a controlar. O processo de socialização das normas é sempre, deste ponto de vista *um processo de socialização tanto da voz do outro quanto daquilo que “ainda está para ser vocalizado” na sua própria voz.*

4.4.2 O capitalismo – implicações para o século atual

No sentido de trazer mais elementos sobre o regime capitalista atual recorro aos estudos de David Harvey no livro *Condição Pós-Moderna* (1989), que realiza uma profunda análise sobre os processos de transformação do capitalismo e as implicações para o século em que estamos vivendo.

São abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado. No ocidente, ainda vivemos uma sociedade em que a produção em função dos lucros permanece como princípio organizador básico da vida da economia (HARVEY, 1989, p. 117).

Para o autor, estamos vivendo uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado. O sistema fordista-keynesiano como um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias,

hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico entrou em colapso a partir de 1973 e indica uma passagem do fordismo para o que poderia ser chamado de regime de acumulação “flexível”.⁴⁴

A acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo, apoiando-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo e caracterizando-se pelo “surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.” (HARVEY, 1989, p.140).

Segundo o autor, a acumulação flexível envolve rápidas mudanças nos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas.

Envolve também uma nova compreensão do “espaço-tempo” no mundo capitalista, pois os horizontes da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo.

Este estudo apresenta, também, a reestruturação do mercado de trabalho. A acumulação flexível implica principalmente, em níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades e retrocesso do poder sindical, uma das colunas políticas do regime fordista. Há uma aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado.

A transformação da estrutura do mercado de trabalho, conforme Harvey (1989, p.145) teve como paralelo, mudanças de igual importância na organização industrial. A subcontratação organizada abre a oportunidade para a formação de pequenos negócios ou antigas formas de trabalho (artesanal/familiar). O rápido

⁴⁴ O fordismo idealizado pelo empresário estadunidense Henry Ford (1863-1947), fundador da Ford Motor Company, se caracteriza por ser um método de produção em série. O keynesianismo é uma teoria econômica baseada nas idéias de Jonh Maynard Keynes (1883-1946) fundamentada na afirmação do Estado como agente de controle pleno ou majoritário da economia. (WIKIPEDIA, 2008, documento eletrônico)

crescimento de economias “negras”, “informais” ou “subterrâneas” também tem sido documentado em todo o sistema capitalista avançado.

O autor analisa também, a transformação do papel das mulheres na produção e nos mercados de trabalho.

Para ele, as novas estruturas do mercado de trabalho facilitam muito a exploração da força de trabalho das mulheres. Estas estão em ocupações de tempo parcial substituindo assim os trabalhadores homens, melhor remunerados que o trabalho feminino. Observa-se também, o retorno dos sistemas de trabalho doméstico e de cunho patriarcal feito em casa.

Na indústria, o sistema de produção flexível permite uma aceleração do ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados. O tempo de giro, que sempre é uma chave para a lucratividade capitalista foi reduzido de modo dramático pelo uso de novas tecnologias produtivas (automação, robôs) e de novas formas organizacionais (como o sistema de gerenciamento de estoques “*just-in-time*”) que corta dramaticamente a quantidade de material necessário para manter a produção fluindo.

Com relação aos modos de consumo, o autor argumenta que a acumulação flexível foi acompanhada por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. Exemplifica com a meia vida de produtos de alguns setores como o de vestuários, de videogames e de programas de computador (HARVEY, 1989). Nas suas palavras:

A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna, que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais (HARVEY, 1989, p.148).

Outro elemento apontado por Harvey são as fusões e monopólios, ao lado do florescimento de pequenos negócios e estruturas artesanais. Isso sugere que a tensão que sempre existiu no capitalismo entre monopólio e competição, entre centralização e descentralização de poder econômico está se manifestando de modos fundamentalmente novos.

Isso não implica que o capitalismo esteja ficando “desorganizado” como sugerem autores como Offe (1985) e Lash e Urry (1987). Para Harvey, o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado de inovações tecnológicas, de produto e institucional.

Soma-se a isso, o acesso à informação, bem como o seu controle, que tornaram-se essenciais à coordenação centralizada de interesses corporativos descentralizados.

Harvey (1989, p.151) argumenta que o conhecimento científico e técnico sempre teve importância na luta competitiva, mas há uma renovação de interesse e de ênfase. O conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva. O próprio saber se torna uma mercadoria chave a ser produzida e vendida a quem pagar mais.

O mesmo autor enumera alguns aspectos que marcam esta nova fase do capitalismo:

- a) a produção organizada do conhecimento assumindo cada vez mais um cunho comercial onde universidades e institutos de pesquisa competem ferozmente por pessoal, bem como a honra de patentear primeiro novas descobertas científicas;
- b) a completa reorganização do sistema financeiro global e a emergência de poderes ampliados de coordenação financeira. Isto significou a formação de um mercado global de mercados futuros e mercadorias globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica de fundos criando um mercado mundial de dinheiro e de crédito. O uso de computadores e as comunicações eletrônicas acentuaram a significação da coordenação internacional instantânea de fluxos financeiros (HARVEY, 1989, p.148).

No entanto, os novos sistemas financeiros, segundo Harvey (1989, p.155), implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando muito mais autonomia ao sistema monetário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal. Isso significa que a potencialidade de formação de crises financeiras e monetárias autônomas e

independentes é muito maior do que antes, apesar de o sistema financeiro ter mais condições de minimizar os riscos através da diversificação e da rápida transferência de fundos de empresas, regiões e setores em decadência, para empresas, regiões e setores lucrativos.

Importante ressaltar que, o autor em sua análise alerta para a possibilidade de que em períodos de fragmentação e insegurança econômica, o desejo de valores estáveis faz surgir uma ênfase intensificada na autoridade das instituições básicas como a família, a religião, o Estado. Para ele, há abundantes provas de um renascimento do apoio a essas instituições e aos valores por elas representados em todo o mundo ocidental (HARVEY, 1989, p.161).

5 METODOLOGIA

5.1 O MÉTODO DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Neste capítulo será descrita a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa. Trata-se de um estudo qualitativo no qual, foi adotada, como método de coleta de dados, a observação participante.

É importante registrar que, inicialmente, a tese estava direcionada para o tema da certificação na Educação de Jovens e Adultos, mais especificamente a um estudo sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências em EJA coordenado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (INEP/MEC). A coleta de dados seria realizada através de entrevistas com diferentes atores envolvidos na área da Educação de Jovens e Adultos, com o objetivo de verificar a pertinência de um Exame Nacional de Certificação.

Durante a coleta de dados, o foco da pesquisa foi redirecionado para a descrição, análise e interpretação do processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA, devido aos seguintes aspectos:

- a) a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional da Educação (CEB/CNE) em conjunto com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC) iniciaram um processo de discussão sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA (Parecer 11/2000) e realizaram um chamamento às organizações e entidades que atuam com a EJA para participar das discussões sobre três temas relacionados à educação de jovens e adultos, dentre eles o da certificação. Este processo foi deflagrado através da realização de três Audiências Públicas no ano de 2007;
- b) neste mesmo ano, assumi o cargo de Coordenadora-Geral de Educação de Jovens e Adultos do Ministério da Educação e devido a essa atividade profissional na Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos, fui designada como uma das representantes da SECAD nas audiências públicas;

- c) a ampla representatividade social e institucional dos participantes das audiências públicas me levaram ao seguinte questionamento: não seria o caso de aproveitar as discussões das audiências públicas como dados de pesquisa, já que o tema da certificação para a EJA estaria contemplado?
- d) a decisão tomada foi a da utilização do método da observação participante para a coleta dos dados desta pesquisa.

O método ou técnica da observação participante, segundo Haguette (1987, p.66), é vista por alguns, como originada na Antropologia, a partir de estudos e experiências de campo de Malinowski e, por outros, iniciada pela Escola Sociológica de Chicago, na década de 20.

Para Haguette (1987, p.69) existem diferentes concepções em termos de suas grandes linhas de abordagem. Alguns autores assim conceituam a observação participante:

Representa um processo de interação entre teoria e métodos dirigidos pelo pesquisador na sua busca de conhecimento, não só da “perspectiva humana” como da própria sociedade (BRUYN apud HAGUETTE, 1987, p.69).

É um compartilhar consciente e sistemático, conforme as circunstâncias o permitam, nas atividades de vida e, eventualmente, nos interesses e afetos de um grupo de pessoas (KLUCKHOLHN apud HAGUETTE, 1987, p.69).

Haguette (1987, p.71) menciona ainda, a posição de Schwartz (1955, p.19) sobre a observação participante:

Para nossos fins, definimos a observação participante como um processo no qual a presença do observador numa situação social é mantida para fins de investigação científica. O observador está em relação face a face com os observados, e, em participando com eles em seu ambiente natural de vida, coleta dados. Logo, o observador é parte do contexto sendo observado no qual ele ao mesmo tempo modifica e é modificado por este contexto. O papel do observador participante pode ser tanto formal como informal, encoberto ou revelado, o observador pode dispensar muito ou pouco tempo na situação de pesquisa; o papel do observador participante pode ser uma parte integrante da estrutura social, ou ser simplesmente periférica com relação a ela.

Portanto, a observação participante é um método em que o pesquisador toma parte do cotidiano do grupo ou organização pesquisada e pode desempenhar tarefas com o intuito de entender em profundidade aquele ambiente ou situação. Trata-se de uma metodologia que exige muita dedicação e envolvimento, além de interesse em aprender com o outro, respeito, saber ouvir, não ter pressa em ver os resultados e nem impor a sua cultura ou percepção da realidade em foco.

A vivência direta nas situações de pesquisa pode proporcionar, comparativamente às outras metodologias de pesquisa, maiores dificuldades e obstáculos a serem transpostos.

Bogdan e Biklen (1994, p. 125) recorrem aos estudos de Gold (1958) para explicar a gama de papéis possíveis que os observadores podem desempenhar. Num dos extremos situa-se o *observador completo*. Neste caso o investigador não participa em nenhuma das atividades do local onde decorre o estudo. No extremo oposto, situa-se o *observador* que tem um envolvimento completo com a instituição, existindo apenas uma pequena diferença discernível entre os seus comportamentos e os dos sujeitos investigados.

Bogdan e Biklen (1994, p.125) alertam também, para o seguinte aspecto: é necessário calcular a quantidade correta de participação e o modo como participar, tendo em mente o estudo que se pretende realizar. As questões relativas à duração, aos sujeitos e à forma de participação tendem a surgir à medida que o trabalho se desenvolve. Conforme explicam os autores, "a forma como se participa depende de quem se é, dos seus valores e da sua personalidade" (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p.125).

Becker (1994, p.47) ao tratar dos problemas de inferência e prova na observação participante diz que o observador participante coleta dados através de sua participação na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda. Ele observa as pessoas que está estudando para ver as situações com que se deparam normalmente e como se comportam diante delas.

O autor apresenta o que ele denomina de *operações analíticas básicas* realizadas na observação participante:

A primeira coisa que observamos nas pesquisas baseadas em observação participante é que a análise é conduzida

seqüencialmente. Partes importantes dela estão sendo realizadas enquanto o pesquisador está coletando os dados. Isto tem duas conseqüências óbvias: a coleta ulterior de dados toma sua direção a partir de análises condicionais; e o montante e o tipo de análise condicional realizado são limitados pelas exigências da situação do trabalho de campo, de modo que a análise abrangente final pode não ser possível até que o trabalho de campo esteja terminado (BECKER, 1994, p.49).

Esta situação mencionada pelo autor foi vivenciada por esta pesquisadora, pois os momentos de coleta de dados a partir das audiências públicas foram sendo definidos ao longo do processo, até a aprovação das Diretrizes Operacionais para a EJA na CEB/CNE em 08 de outubro de 2008.

O envolvimento das agências do Estado nesta discussão e os diferentes posicionamentos sobre os temas ocorreram em diversos encontros ou reuniões, onde os representantes dessas agências tinham a oportunidade de se manifestar e construir, pelo princípio do melhor argumento, um posicionamento acerca dos temas em questão.

Assim, o que é apresentado como dados desta pesquisa, são esses relatos, os debates, as discussões e os posicionamentos dos representantes das agências do campo recontextualizador oficial, reguladas pelo Estado e de representantes de agências que exercem influência sobre o Estado na área das políticas educacionais.

Os “cinco momentos” entendidos como (a) as três audiências públicas; (b) a reunião da CEB/CNE com os representantes institucionais; (c) a reunião da CNAEJA; (d) a reunião entre CEB/CNE e SECAD/MEC; e (e) a reunião da CEB/CNE para aprovação das Diretrizes Operacionais para a EJA, constituem a abrangência do processo de coleta de dados desta pesquisa, que teve início em agosto de 2007 e seu término em outubro de 2008.

Durante a coleta das informações, o papel adotado foi o de observadora participante e o de participante como observadora. No primeiro momento, ou seja, durante as audiências públicas, participei dos grupos de trabalho como mais uma integrante do grupo, ouvindo e emitindo alguns posicionamentos quando considerava pertinente. A minha opinião sobre os temas em discussão, naquele momento, não representava a posição da agência SECAD/MEC. A posição adotada pelos representantes dessa agência era a de ouvir a manifestação dos participantes das audiências. Também, não relatei ao grupo a minha condição de pesquisadora.

Dessa forma, minha inserção no grupo foi espontânea e a interferência como representante de uma agência do Estado foi mínima.

Durante a plenária, para o relato dos trabalhos de grupo, eram registrados os aspectos mais relevantes sobre os temas abordados, principalmente em relação ao tema da certificação. Posteriormente, foi feita a transcrição das gravações de todos os relatos dos grupos constituídos nas audiências e utilizadas as atas de cada audiência elaboradas pela CEB/CNE, onde constava o registro da discussão.

No segundo momento desse processo, ou seja, a reunião entre CEB/CNE com os representantes institucionais participei como convidada assim como, os demais representantes. Nesta reunião adotei o papel exclusivamente de observadora, pois não manifestei nenhuma opinião. Os demais representantes da SECAD/MEC manifestaram posições acerca dos temas, com destaque para o dirigente da SECAD que apresentou os dados referentes ao número de matrículas na Modalidade EJA, tanto presencial como não presencial, e os números sobre o Ensino Regular Noturno que serviram de subsídio para a discussão sobre os temas, referenciando-se na realidade da EJA dos Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino. Portanto, minha opção, caracterizou-se essencialmente pelo observar e ouvir, no sentido de obter com maior precisão a perspectiva de cada um dos participantes dessa reunião. As intervenções de cada participante foram registradas durante a reunião. Assim, a descrição sobre essa reunião está centrada na interpretação desta pesquisadora sobre as falas dos participantes.

No terceiro momento do processo, no entanto, adotei o papel de participante observadora. Como uma das coordenadoras da reunião da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), representando a SECAD/MEC que discutiu a Minuta de Resolução elaborada pela CEB/CNE sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA, a interação desta pesquisadora foi maior. A discussão de cada artigo da minuta foi acompanhada e registrada a posição dos participantes no documento que seria encaminhado à CEB/CNE como posicionamento oficial da CNAEJA sobre os temas. Como é de praxe, a reunião da CNAEJA foi gravada e são da transcrição dessa gravação que foram retiradas as falas textuais de cada participante utilizadas para análise desta pesquisa. O documento final, resultado da reunião, também serviu de subsídio para análise dos posicionamentos de cada um dos membros da CNAEJA.

No quarto momento, definido como a reunião entre a relatora da CEB/CNE e dirigentes da SECAD/MEC participei como integrante da Diretoria de Políticas de EJA, mas manifestei, no início da reunião, o meu interesse na discussão como pesquisadora. O papel adotado foi a de observadora, escutando atentamente os argumentos tanto da relatora, quanto dos dirigentes da SECAD. Durante a reunião fiz alguns questionamentos na tentativa de esclarecer dúvidas sobre aspectos da Minuta de Resolução, principalmente relativas à questão da certificação. Essa reunião foi gravada e as falas transcritas para servir como dados desta pesquisa.

No quinto momento, o papel adotado também foi o de observadora. Tratando-se de uma reunião da CEB/CNE com caráter deliberativo, manifestaram-se somente os conselheiros acerca dos temas. Esta pesquisadora solicitou ao presidente da CEB/CNE e à relatora, a permissão para gravar as manifestações e o voto de cada conselheiro. A Resolução apresentada pela relatora foi aprovada por unanimidade neste Conselho e encaminhada para homologação do Ministro de Estado da Educação. Posteriormente, a gravação dessa reunião foi transcrita e relatada conforme a interpretação desta pesquisadora.

5.2 O PROBLEMA DE PESQUISA E O REFERENCIAL TEÓRICO.

Becker (1994, p. 50) ao tratar da seleção e definição de problemas de pesquisa diz que, neste estágio, o observador procura por problemas e conceitos que ofereçam a perspectiva de produzir a maior compreensão da organização que ele está estudando. Assim, ao colocar uma observação tal no contexto de uma teoria sociológica, o observador seleciona conceitos e define problemas para maior investigação.

Muitas evidências consistem em declarações feitas por membros do grupo em estudo sobre algum acontecimento que tenha ocorrido ou esteja em processo. O observador pode utilizar a declaração como evidência se tiver o cuidado de avaliá-la através de critérios. O autor apresenta alguns aspectos que podem interferir na declaração feita pelos participantes da pesquisa. A vaidade ou conveniência o levaria a distorcer informações sobre o seu próprio papel num acontecimento.

[...] mesmo quando uma declaração assim examinada se mostra seriamente defeituosa como relato minucioso de um acontecimento, ainda pode fornecer evidências úteis para um outro tipo de conclusão. Ao aceitar a proposição sociológica de que as declarações e descrições que um indivíduo faz sobre um acontecimento são produzidas a partir de uma perspectiva a qual é função de sua posição no grupo, o observador pode interpretar tais declarações e descrições como indicações da perspectiva do indivíduo sobre o ponto em questão (BECKER, 1994, p.53).

O processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA envolveu a discussão de temas polêmicos que suscitaram diferentes posicionamentos dos representantes das agências envolvidas. Com os dados em mãos, era necessária a definição das categorias para análise destes dados. Nesta fase, pude contar com sugestões das integrantes do grupo de pesquisa da Faculdade de Educação da UFRGS no dia 14 de outubro de 2008 que realiza pesquisas e estudos sobre a teoria de Basil Bernstein e principalmente, com a experiência e a competência da professora orientadora deste trabalho. Destaco as valiosas contribuições da mesma para o desenvolvimento desta pesquisa e considero que sua participação foi fundamental para a consecução deste trabalho desde o delineamento até a sua conclusão. Registro também, a orientação para a correta interpretação da teoria de Basil Bernstein, bem como, as sugestões ao texto que permitem uma maior compreensão dos conceitos desta teoria. Todos estes aspectos são creditados à orientadora deste trabalho.

Portanto, na análise dos dados da pesquisa será utilizado o conceito de Classificação de Basil Bernstein (1996a), para descrever e interpretar as relações entre as agências do campo recontextualizador oficial. O Quadro 1 inspirado em parte, no quadro elaborado por Morais (MORAIS *et. al.*, 1993, p. 22), apresenta as fronteiras entre as categorias variando de C+++ a C--. Cada agência tem atribuições diferentes no campo do Estado e realizam funções específicas. No entanto, podem apresentar fronteiras mais ou menos nítidas, dependendo do princípio de classificação que, segundo Bernstein (1996a, p.49), "gera, através de seus isolamentos, o caráter das categorias e os sinalizadores daquela especialidade ou particularidade."

Classificação					
	C+++	C++	C+	C-	C--
Fronteiras entre categorias	Fortíssima	Muito nítidas	Relativamente nítidas	Pouco Nítidas	Não são nítidas

Quadro 1 – O conceito de classificação e as fronteiras entre as categorias.

5.3 SOBRE OS DADOS QUANTITATIVOS DA PESQUISA

Segundo Bogdan e Biklen (1994, p.194), o investigador qualitativo encontra muitas vezes, dados quantitativos que outras pessoas compilaram. Os dados quantitativos podem ter utilizações convencionais em investigação qualitativa.

Podem sugerir tendências num local se, por exemplo, o número de estudantes que é coberto tem aumentado ou diminuído. Podem também fornecer informações descritivas (idade, raça, sexo, estatuto socioeconômico) acerca da população servida por um programa educacional em particular. Esses tipos de dados podem abrir novos caminhos a explorar e questões a responder. Os dados quantitativos são muitas vezes incluídos na escrita qualitativa sob a forma de estatística descritiva (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p.194).

Os dados sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências (ENCCEJA/2007), constantes do Relatório denominado “Análise das respostas ao questionário socioeconômico e do desempenho dos participantes segundo variáveis socioeconômicas” elaborado pela Fundação CESGRANRIO do Rio de Janeiro, obtido junto ao INEP/MEC, estão incluídos neste trabalho. Esses dados permitem o diagnóstico do perfil dos sujeitos que realizam as provas do Exame Nacional e a compreensão dos motivos que levam esse público a buscar essa alternativa de certificação bem como, as trajetórias educacionais desses sujeitos, enfocando fatores sociais e econômicos implicados neste processo.

Apresento, também, neste estudo, as tabelas organizadas pelo INEP/MEC a partir do Censo Escolar 2007, divulgado em 2008, sobre o número de matrículas na

Educação Básica: Ensino Regular, Ensino Regular Noturno, Modalidade EJA presencial e Modalidade EJA semipresencial (ANEXOS A e B).

É incluída uma tabela com a taxa de atendimento na Educação de Jovens e Adultos desde a alfabetização até o Ensino Médio (ANEXO D), o gráfico sobre os indivíduos de 15 a 17 anos de idade, nos anos de 2002, 2006 e 2007 que estão fora da escola (ANEXO E) e a tabela sobre o analfabetismo no Brasil, na população de 15 a 60 anos de idade, abrangendo as macro-regiões do país, elaborada pela Assessoria de Estudos do Ministro da Educação (ANEXO F).

6 ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE AS AGÊNCIAS DO CAMPO RECONTEXTUALIZADOR OFICIAL DURANTE O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA

Este capítulo trata da análise das relações entre as agências do campo recontextualizador oficial reguladas diretamente pelo Estado ou que exercem influência sobre as políticas educacionais implementadas pelo Estado, relatadas durante a definição das Diretrizes Operacionais para a EJA e que incidirá na formulação e implementação de políticas públicas educacionais para públicos adolescentes, jovens e adultos fragilizados da sociedade.

A atual legislação educacional brasileira estabelece que a Educação Básica é direito de todos e dever do Estado e prevê a oferta da Modalidade de Educação de Jovens e Adultos por meio de cursos e exames.

No entanto, conforme descrevemos no Capítulo 3 deste trabalho (p. 28), a história educacional brasileira demonstra que não foi sempre assim. Centenas de anos se passaram para que “educação para todos” se tornasse um preceito legal.

Tomando por base a teoria de Basil Bernstein (1996a), podemos constatar que, os princípios dominantes, perpassam a estrutura e as relações sociais dos campos do Estado, da produção e do controle simbólico definindo também, a gramática interna do discurso pedagógico oficial.

Diferentes momentos históricos são marcados por tônicas distintas nos princípios dominantes, explícitos ou subjacentes, dependendo das forças econômicas, políticas e ideológicas em hegemonia durante aquele período. Podem ocorrer mudanças na correlação de forças no Estado e na sociedade, ocasionando também, a mudança dos princípios dominantes.

A história brasileira é fértil em exemplos de alteração na correlação de forças, ocasionando mudanças de concepções e rumos das políticas educacionais e conseqüentemente, mudanças de discursos pedagógicos.

Entretanto, nem sempre as mudanças na correlação de forças significaram avanços para a sociedade ou aconteceram de forma linear. Ao contrário, tivemos no Brasil períodos ditatoriais como o do Governo do Presidente Getúlio Vargas (1937-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985). Períodos mais democráticos, também fazem parte de nossa história. A Abertura Política, o Movimento pelas Eleições

Diretas para a Presidência da República, o Processo Constituinte e a emergência dos movimentos sociais na luta em defesa dos Direitos Humanos foram essenciais para a redemocratização do país. O Brasil está num processo de consolidação de sua democracia, à medida que vai garantindo os direitos fundamentais à dignidade humana através do cumprimento dos direitos e deveres constitucionais que se materializam nas políticas públicas de distribuição de renda, educação, saúde, geração de trabalho e renda, cultura, entre outras.

No entanto, independentemente das forças políticas e econômicas hegemônicas vigentes no país, a desigualdade social é uma constante. Desde o início da colonização do território brasileiro pelos portugueses, configurou-se no Brasil uma sociedade profundamente marcada pela diferenciação social.

Os indígenas brasileiros foram as primeiras vítimas da colonização, seguidos pelos negros africanos escravizados em nosso país e os europeus que aqui chegaram para trabalhar no campo. Estes segmentos não tiveram acesso à educação ou, se tiveram, não completaram com sucesso a sua escolarização.

Ao par desses segmentos socialmente fragilizados, identificados por suas características étnicas e culturais, existem desníveis regionais e sociais muito acentuados, no Brasil. As formas de ocupação do território brasileiro, a partir de interesses políticos e econômicos, delimitaram as regiões mais ou menos atrasadas.

É evidente a diferenciação regional em termos de atendimento educacional. Prevalecem altos, os índices de analfabetismo nas regiões Nordeste e Norte do país, conforme tabela em anexo (ANEXO F).

Prevalecem altos, também, os índices de não acesso, evasão e repetência de crianças destas regiões, público da educação de jovens e adultos.

São esses segmentos sociais que, mantidas as condições econômico-sociais e culturais desfavoráveis, reproduzem de geração a geração, os números da desigualdade.

Portanto, faz-se necessário a formulação de políticas públicas de qualidade, para o atendimento destas populações. Não se trata de educação de segunda classe para aqueles sistematicamente excluídos das políticas sociais, concepção que vigorou durante muitos anos em nosso país.

Formular políticas educacionais sem levar em consideração fatores históricos e sociais de exclusão é desconsiderar os sujeitos para quem estas políticas se destinam.

O Estado, ao estabelecer políticas públicas para o atendimento educacional de Jovens e Adultos que não tiveram acesso ou não concluíram o Ensino Fundamental, está tratando de um universo de pessoas com características específicas.

Arroyo (2005, p.19-50) tem insistido na problematização sobre “quem são os sujeitos da educação de jovens e adultos” e sobre a indefinição do campo de atuação da EJA.

Para Arroyo (2005), o campo da Educação de Jovens e Adultos tem uma longa história e é um campo ainda não consolidado nas áreas de pesquisa, de políticas públicas e diretrizes educacionais.

Talvez a característica marcante do momento vivido na EJA seja a diversidade de tentativas de configurar a sua especificidade. Um campo aberto a qualquer cultivo e sementeira será sempre indefinido e exposto a intervenções passageiras. Pode-se tornar um campo desprofissionalizado. De amadores. De campanhas e apelos à boa vontade e à improvisação. Um olhar precipitado nos dirá que talvez tenha sido esta uma das marcas da história da EJA: indefinição, voluntarismo, campanhas emergenciais, soluções conjunturais (ARROYO, 2005, p.19).

Com a afirmação, recomenda um olhar para quem são os sujeitos da EJA a partir da historiografia, da sociologia e da antropologia. Quanto mais avançarmos na configuração da juventude e da vida adulta, mais elementos teremos para configurar a especificidade da EJA, a começar por superar as visões restritivas que tão negativamente a marcaram.

Por décadas o olhar escolar os enxergou apenas em suas trajetórias escolares truncadas. Alunos evadidos, reprovados, defasados, alunos com problemas de frequência, de aprendizagem, não concluintes da 1ª à 4ª ou da 5ª à 8ª. Com esse olhar escolar sobre esses jovens/adultos, não avançaremos na reconfiguração da EJA (ARROYO, 2005, p.23).

Arroyo (2005) indica que é necessário ultrapassar a visão de que a oferta de EJA seja apenas uma segunda oportunidade de escolarização. Um novo olhar deverá ser construído a partir do reconhecimento destes sujeitos, como sujeitos de direitos humanos, com tempos e percursos de jovens e adultos.

Para isso, é necessário também, reconhecer o protagonismo destes jovens e adultos. Entender que a visibilidade com que a juventude emerge nas últimas décadas, não vêm apenas das lacunas escolares, das trajetórias escolares truncadas, mas das múltiplas lacunas a que a sociedade os condena.

Sua visibilidade vem de sua vulnerabilidade, de sua presença como sujeitos sociais, culturais, vivenciando tempos de vida sobre os quais incidem de maneira peculiar, o desemprego, a falta de horizontes; como vítimas da violência e do extermínio e das múltiplas facetas da opressão e da exclusão social. As carências escolares se entrelaçam a tantas outras carências sociais (ARROYO, 2005, p.24).

Há a necessidade do reconhecimento dos jovens e adultos como sujeitos de direitos e sujeitos de deveres do Estado. Desta compreensão decorre, necessariamente, a formulação de políticas públicas de qualidade para estes sujeitos. Contudo, essa compreensão ainda não está consolidada na sociedade brasileira, no Estado e nas agências que formulam as políticas públicas.

Embora o direito à educação esteja garantido constitucionalmente ou em outros dispositivos legais, este preceito constitucional não é efetivado em toda a sua extensão, na prática e em ações concretas e efetivas.

A Constituição brasileira de 1988, elaborada logo após o período ditatorial, representa a expressão dos anseios de liberdade e democracia da sociedade e consolida-se como instrumento legítimo de consagração, com força jurídica, das aspirações por justiça social e proteção da dignidade humana da população brasileira.

Segundo Dallari (2007), em resposta a tais anseios e aspirações, os constituintes de 1988 consignaram no texto da nova Constituição os direitos fundamentais da pessoa humana, prevendo também os meios de garantia desses direitos e fixando responsabilidades por seu respeito e sua promoção.

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que essa Constituição, pela intensa participação popular assim como pelo conteúdo, é a mais democrática de todas que o Brasil já teve e se inscreve na linha das Constituições democráticas européias elaboradas depois da segunda guerra mundial, das quais, aliás, sofreu bastante influência (DALLARI, 2007, p.29).

Entretanto, por expressar a vontade de uma sociedade muito heterogênea e cheia de contradições revela a existência de novos fatores de influência social que já não podem ser ignorados e que precisam ser incorporados por significarem avanços que a sociedade já realizou. Por outro lado, revela também a permanência parcial de uma herança colonial negativa que precisa ser superada.

Como ocorreu no processo de elaboração da Constituição brasileira, a existência de conflitos a partir dos diferentes interesses e concepções ideológicas da sociedade ocorre, também, quando se trata de definições de normas e outros dispositivos legais para a área educacional, mesmo que de caráter menos abrangente.

No caso específico das Diretrizes Operacionais para a EJA, pudemos constatar que, no momento em que a agência de regulação do Estado, responsável pela instituição dessas Diretrizes (CEB/CNE) incorporou no processo de discussão outras agências que atuam diretamente na execução das políticas de EJA e, ao mesmo tempo, agências não controladas pelo Estado, mas, que exercem influência nas políticas educacionais, ocorreu um processo mais participativo e democrático. No entanto, conflitos e divergência de posições tiveram lugar no processo de busca de definição da política para esta população.

6.1 OS MOMENTOS DE DISCUSSÃO NA DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA

Nesta seção são descritos os cinco momentos de discussão dos temas relativos às Diretrizes Operacionais para a EJA, enfocados no desenvolvimento desta pesquisa.

6.1.1 As audiências públicas

As audiências públicas podem ser consideradas como a culminância de um processo iniciado no ano de 2004, quando chegou ao Ministério da Educação para homologação do Ministro, um Parecer elaborado pelo Conselheiro Arthur Fonseca Filho. Neste Parecer constava uma mudança significativa em relação à educação de jovens e adultos mais especificamente, no que se referia ao tema da idade para ingresso nos cursos de EJA.

A Lei 9.394/96 (LDBEN) determinou a diminuição da idade para a realização de exames na EJA. A legislação anterior (Lei 5.692/71) estabelecia 18 anos para a realização de exames ao nível do Ensino Fundamental e 21 anos para o Ensino Médio. A nova Lei determinou 15 e 18 anos respectivamente. Entretanto, a LDBEN/96 não deixava explícita a idade de ingresso nos cursos de EJA. Por uma interpretação e normatização do Conselho Nacional de Educação, haveria então uma diminuição da idade para a entrada nos cursos de EJA a partir de 1996.

Assim, o que foi acontecendo na Educação de Jovens e Adultos, conforme o relato da Coordenadora Pedagógica da EJA do Ministério da Educação da época, é que "a matrícula na EJA foi chegando cada vez mais próxima da matrícula de adolescentes, com a entrada oficial a partir dos 14 anos mais um dia. Essa situação foi muito debatida no final da década de 1990 e início dos anos 2000." (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, depoimento).

No Parecer do Conselheiro Arthur Fonseca Filho constava a regulamentação sobre a idade de ingresso aos 15 anos para os cursos ao nível do Ensino Fundamental e 18 anos para o nível do Ensino Médio da modalidade EJA, bem como as respectivas cargas horárias. Este Parecer aprovado pelo CEB/CNE, não foi homologado pelo Ministro da Educação.

Conforme o relato daquela coordenadora pedagógica de EJA:

O Ministro encaminhou o Parecer para a SECAD e lá nós fizemos um Parecer contrário à homologação. O Parecer foi então, devolvido para o CNE e fomos chamados pelos conselheiros para explicitar nossos argumentos e ponderações. O conselheiro Arthur participou, então, de uma reunião da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) e essa preocupação voltou a ser reafirmada, principalmente porque o entendimento da SECAD, naquele momento, era de que deveria ser aberto um debate mais

amplo para pensar essas questões. Na reunião, também foi sugerida a inclusão de outros dois temas que deveriam ser explicitados nas Diretrizes de EJA (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, depoimento).

Os temas referidos são a educação a distância e a certificação em EJA. A questão da certificação em EJA aparece no momento em que estava ocorrendo um encontro nacional sobre a reedição do ENCCEJA.

Era uma preocupação da SECAD em relação ao que o INEP estava fazendo, uma tentativa de discutir internamente no Governo se, de fato, esse Exame deveria ser feito. A CNAEJA também se posicionou pela realização de uma reflexão mais ampliada sobre a questão dos exames supletivos e certificação em EJA. Isso foi demandado ao Conselheiro Arthur Fonseca Filho, mas ele optou por uma segunda versão de Parecer. Este segundo Parecer foi aprovado na Câmara de Educação Básica do CNE e retornou ao ministro para homologação que encaminhou novamente para a emissão de posicionamento pela SECAD. Mais uma vez, (ela diz) nos posicionamos contra a sua homologação (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, depoimento).

A coordenadora esclarece o porquê de um segundo posicionamento contrário ao Parecer da CEB/CNE:

Nós entendíamos que o que foi solicitado ao Conselho Nacional é que fosse aberto um debate sobre as três temáticas e que isso não fosse feito no interior do Conselho, porque a reação do campo da educação de jovens e adultos a essas normativas, daquela forma deliberadas, teria uma reação muito negativa. O Departamento de Educação de Jovens e Adultos entendia que o Ministério não precisava desse desgaste já que tínhamos construído uma relação de diálogo com os representantes das secretarias de Estados, coordenadores de EJA e Fóruns Estaduais de EJA. Entendíamos que um novo Parecer que representasse mudança nas Diretrizes da Educação de Jovens e Adultos tinha que ser construído com uma participação mais ampliada nesse debate. Então, quando essa recusa chegou novamente à Câmara de Educação Básica, a presidente entendeu que não deveria encaminhar daquela forma o Parecer e que tinha de chamar uma discussão mais ampliada (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, depoimento).

Através da interlocução entre os Conselheiros da CEB/CNE e os gestores da Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos da SECAD/MEC foram

realizadas articulações no sentido de estabelecer estratégias para o envolvimento de diversos segmentos e entidades da sociedade para a discussão dos temas.

Dessa articulação surgiu a proposta da elaboração de documentos para subsidiar as discussões, já que os temas eram polêmicos. Foram contratados três especialistas para abordar cada um dos temas. Estes documentos foram amplamente divulgados, culminando com a organização de três **audiências públicas**⁴⁵, que contemplaram as diferentes regiões do país, para a discussão dos temas. Participaram dessas audiências públicas aproximadamente 210 pessoas, ou 70 participantes por encontro.

A primeira audiência pública foi realizada em Florianópolis/SC no dia 03 de agosto de 2007, para o atendimento das regiões Sul e Sudeste, a segunda ocorreu em Brasília/DF no dia 14 de agosto de 2007, para o atendimento das regiões Norte e Centro-Oeste e a terceira, ocorreu em Natal/RN, em 30 de agosto de 2007, para o atendimento da região Nordeste.

Os participantes das Audiências representavam os seguintes segmentos e/ou instituições:

- a) Ministério da Educação (MEC/SEB/SECAD/SETEC/SEED/SEESP/INEP);
- b) Conselho Nacional de Educação (CNE);
- c) Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);
- d) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- e) Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE);
- f) União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME);
- g) Conselheiros estaduais e municipais de Educação (CEE e CME);
- h) Representantes de secretarias estaduais e municipais de educação;
- i) Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação;
- j) Serviço Social do Comércio (SESC);
- k) Serviço Social da Indústria (SESI);
- l) Fundação de Amparo ao Preso (FUNAP);
- m) Núcleos de EJA de Instituições de Ensino Superior;

⁴⁵ A denominação “audiências públicas” não é de todo pertinente, pois supõe uma divulgação mais ampla, aberta para toda a sociedade e a participação de pessoas que se interessam pelo tema; o que ocorreu, de fato, foram audiências com a participação de representantes de diversos segmentos e órgãos que atuam com a Educação de Jovens e Adultos, convidados pela SECAD/MEC e CNE, sem que estas agências vetassem a participação de qualquer pessoa interessada em acompanhar as discussões.

- n) Fóruns Estaduais e Regionais de EJA;
- o) Movimentos Sociais;
- p) Coordenadores de EJA;
- q) Professores e alunos.

Nas audiências públicas foram debatidos os três temas a partir dos três textos elaborados pelas especialistas: “Idade para a EJA”, “Exames Supletivos/Certificação na Educação de Jovens e Adultos” e “Educação Básica de Jovens e Adultos mediada e não mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC multimídia em comunidade de aprendizagem em rede”.

No texto sobre a Idade para a EJA, Isabel Santos Mayer (2007)⁴⁶ defendeu a elevação da idade para ingresso nos cursos de EJA para 18 anos, fundamentando seu argumento no atual marco legal (Lei 8.069/90), ou seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que define como adolescentes aqueles compreendidos na faixa etária de 12 a 18 anos e que, devem ter assegurado todos os direitos fundamentais ao seu pleno desenvolvimento. Para a autora, a EJA não pode ser vista como uma alternativa para “acelerar” ou corrigir a defasagem idade/série dos adolescentes.

Outro elemento apontado no texto é de que a elevação da idade para a EJA opõe-se ao movimento pelo encarceramento na adolescência se forem possibilitadas as condições para a permanência destes adolescentes no Ensino Regular.

O texto sobre Exames Supletivos/certificação na Educação de Jovens e Adultos apresenta um resgate histórico da legislação em EJA, indicando o surgimento do Exame Nacional de Certificação de Competências em Educação de Jovens e Adultos – ENCCEJA e seus objetivos. Maria Aparecida Zanetti (2007)⁴⁷ posiciona-se contrariamente à realização deste exame argumentando que a criação do ENCCEJA se deu em um contexto de centralização do MEC na definição de políticas educacionais, concebendo a EJA como correção de fluxo, aligeiramento da escolarização, redução de investimentos e como uma das formas de melhoria dos dados estatísticos.

⁴⁶ Fundadora e coordenadora pedagógica de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA). Desenvolve projetos de aproximação dos jovens de regiões periféricas de SP e políticas públicas de cultura, educação, saúde e segurança. Co-coordenadora do Programa de Formação em Direitos Humanos do Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC).

⁴⁷ Professora no Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná e Coordenadora Estadual da Educação de Jovens e Adultos do Estado do Paraná de 2003 a 2006.

O texto “Educação Básica de Jovens e Adultos mediada e não mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs multimídia em comunidades de aprendizagem em rede” apresenta a base legal sobre a educação a distância ou o ensino a distância. Maria Luiza Pereira Angelim (2007)⁴⁸ propõe a utilização das tecnologias de comunicação e informação na área da educação, enfatizando que a progressiva aplicação das TICs como linguagens reorientará a organização do trabalho pedagógico na relação sujeitos - aprendizes/espaço/tempo, redesenhando os ambientes de aprendizagem escolar e não escolar (por exemplo, incluindo o mundo do trabalho [como ambiente de ensino-aprendizagem]) e, por consequência, a organização do sistema educacional.

Cada audiência pública teve a seguinte programação:

- a) momento inicial de abertura com o pronunciamento das autoridades convidadas;
- b) apresentação de cada um dos textos-subsídios pelas próprias autoras;
- c) trabalhos em grupo para a discussão dos três temas a partir dos textos-subsídios;
- d) apresentação em plenário, pelo relator, da síntese dos trabalhos de grupos sobre os três temas;
- e) instantes de debate em plenário;
- f) apresentação, pelo consultor Jamil Cury, de considerações sobre os três temas que serviriam de subsídios ao CNE para elaboração do Parecer e Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA; e
- g) encaminhamentos finais.

6.1.2 Reunião da CEB/CNE e representantes institucionais

O segundo momento deste processo foi o da reunião coordenada pela CEB/CNE no dia 04 de agosto de 2008, para a discussão da Minuta de Parecer e Resolução das Diretrizes Operacionais para a EJA. A relatora apresentou aos demais conselheiros da Câmara de Educação Básica do CNE, para os representantes do Ministério da Educação e membros da Comissão Nacional de

⁴⁸ Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UNB).

Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) os principais tópicos dos documentos e ouviu as considerações e sugestões dos participantes.

6.1.3 Reunião da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA)

O terceiro momento do processo foi o da reunião da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos que ocorreu nos dias 26 e 27 de agosto de 2008. Dentre os pontos da pauta constava a discussão sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA a partir da Minuta de Parecer e Resolução da CEB/CNE.

A CNAEJA é um órgão colegiado de caráter consultivo com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação na formulação e implementação das políticas nacionais e na execução das ações de alfabetização e educação de jovens e adultos. É composta por personalidades reconhecidas nacionalmente e por pessoas indicadas por instituições e entidades representativas da área educacional, de âmbito nacional, até o limite de dezesseis membros titulares e respectivos suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Educação.

A participação nas atividades da Comissão é considerada função relevante e não remunerada. A Comissão é presidida pelo Ministro de Estado da Educação e, na sua ausência, ou impedimento, pelo Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC).

A CNAEJA foi instituída pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003 do Ministério da Educação, o mesmo Decreto que criou o Programa Brasil Alfabetizado e a Medalha Paulo Freire a ser conferida a personalidades e instituições que se destacarem nos esforços de superação do analfabetismo no Brasil (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003, documento eletrônico).

Este Decreto foi substituído pelo Decreto Nº 5.475, de 22 de junho de 2005, que alterou a denominação de Comissão Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos para Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005, documento eletrônico).

A Portaria nº 2.645, de 22 de setembro de 2003, do Ministério da Educação, designou os membros titulares da Comissão, representantes de importantes

instituições e segmentos da sociedade (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2003)⁴⁹. Participam da Comissão, também, representando o Ministério da Educação, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e a Secretaria de Educação Básica (SEB).

A composição inicial foi modificada para a gestão 2008/2009. No segmento Universidades ocorreu a substituição do CRUB pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); no segmento juventude, a UNE foi substituída pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) como titular e pela Secretaria Nacional da Juventude, na suplência. O Movimento de Alfabetização (MOVA) passa a ser titular em substituição à RAAAB.

Foram incluídos novos segmentos ou organizações na Comissão, com o objetivo de incorporar as posições de setores importantes que tem relação com a EJA como é o caso da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC), União Nacional dos Conselhos Municipais da Educação (UNCME), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Organização dos Estados Ibero americanos (OEI), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e Movimentos dos Povos da Floresta.

Importante mencionar que na reunião da CNAEJA no dia 25 de fevereiro de 2008, a representante da ANPED relatou aos demais participantes que uma Comissão Nacional relativa à EJA teve sua origem no Governo Sarney, por iniciativa do INEP, quando a Professora Vanilda Paiva estava à frente. Funcionou em alguma medida até 1996, quando deixou de ser convocada durante o Governo FHC. A participação da Comissão na mobilização para a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V CONFINTEA), em 1997, foi significativa em resposta às

⁴⁹ Foram nomeados como titulares os representantes das seguintes organizações ou segmentos: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Associação das Organizações Não-Governamentais englobando: ONG /Setorial Alfabetização; ONG/Setorial de Gênero; ONG/Setorial Populações Indígenas e ONG/Setorial de Raça; União Nacional dos Estudantes (UNE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Comissão de Fóruns de Educação de Jovens e Adultos (Fóruns de EJA do Brasil); Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB).

demandas dos organismos internacionais, principalmente da UNESCO. Conforme mencionado, a Comissão só foi retomada em 2003, no Governo do Presidente Lula.

6.1.4 Reunião da relatora da CEB/CNE e SECAD/MEC

Esta reunião realizada no dia 02 outubro de 2008 na SECAD/MEC teve caráter mais restrito e buscou aprofundar aspectos da resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA e definir alguns encaminhamentos. Participaram da reunião o dirigente da SECAD/MEC, a relatora da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e três membros da Diretoria responsável pela área de Educação de Jovens e Adultos dessa secretaria.

6.1.5 Reunião da CEB/CNE para aprovação das Diretrizes Operacionais para a EJA

No dia 08 de outubro de 2008 ocorreu a reunião da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) para discussão e votação do Parecer e Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA. A reunião foi presidida pelo Conselheiro César Callegari, Presidente da CEB. Estiveram presentes os conselheiros Mozart Neves Ramos, Adeum Sauer, Maria Izabel Noronha, Regina Vinhaes Gracindo (relatora), Francisco Aparecido Córdão, Antônio Lima e a Presidente do CNE, conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro. Representando a Conselheira Maria do Pilar Lacerda Almeida, participou Marcelo Soares Pereira da Silva da SEB/MEC.

Estavam presentes como ouvintes desta reunião, representantes dos Fóruns de EJA, dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, da UNESCO e da SECAD/MEC.

Esta reunião que aprovou, no âmbito da CEB/CNE, as Diretrizes Operacionais para a EJA foi considerada como o quinto e último momento do processo analisado nesta pesquisa.

6.2 AS AGÊNCIAS DO CAMPO RECONTEXTUALIZADOR OFICIAL QUE ATUARAM NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA

Descreveremos o processo de construção das Diretrizes Operacionais para a EJA a partir de duas categorias: a relação entre as agências e a relação entre os discursos que se estabeleceram nos diferentes momentos da definição destas Diretrizes nas quais está incluído o tema da certificação.

Inicialmente, de forma esquemática, serão enfocadas as agências que fizeram parte deste processo e, em seguida, analisadas as relações entre estas agências e indicadas as posições que possibilitaram a elaboração de uma Resolução que constituir-se-á na formulação de uma política pública educacional de Educação Básica, tanto para o Ensino Regular quanto para a Educação de Jovens e Adultos.

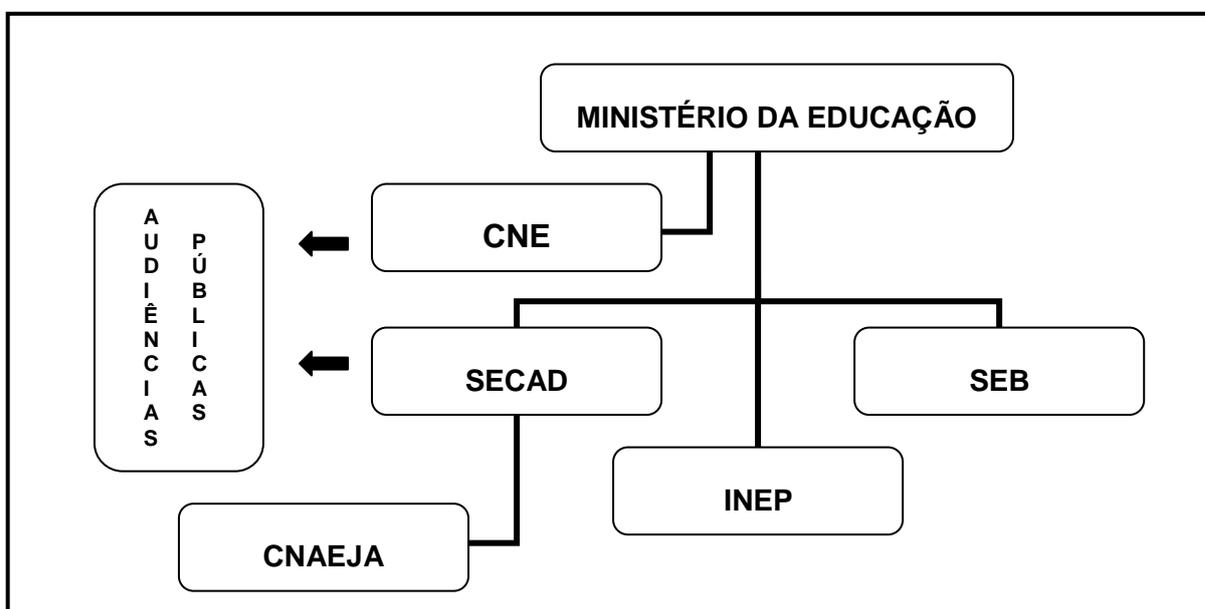
6.2.1 Descrição das agências participantes do processo

Os órgãos do Ministério da Educação envolvidos diretamente no processo de discussão das Diretrizes Operacionais para a EJA são:

- a) Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE);
- b) Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD);
- c) Secretaria de Educação Básica (SEB);
- d) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Integram este estudo, os depoimentos dos representantes das várias instituições e segmentos que compõem a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), ligada à SECAD.

Consideraremos, para fins de análise, as audiências públicas organizadas pela SECAD/MEC e pela CEB/CNE, em que estão representadas diversas instituições e agentes que atuam com a Educação de Jovens e Adultos.



Quadro 2 – Especificação dos órgãos do Ministério da Educação participantes do processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA.

As agências são destacadas a seguir e descritas as suas atribuições:

- a) **SECAD:** a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) foi criada em julho de 2004 e é a mais nova Secretaria do Ministério da Educação. Nela estão reunidos, pela primeira vez na história do MEC, temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação integral, educação do campo, educação ambiental, educação indígena e diversidade étnico-racial, antes distribuídos em outras secretarias. A SECAD tem por objetivo contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos em políticas públicas que assegurem o acesso à educação continuada. Além disso, a Secretaria responde pela orientação de projetos político-pedagógicos voltados para segmentos da população vítima de discriminação e de violência;
- b) **SEB:** a Secretaria de Educação Básica atua na formulação de políticas para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. É composta pelas seguintes Diretorias:

- diretoria de concepções e orientações curriculares para a educação básica,
 - diretoria de políticas de formação, materiais didáticos e de tecnologias para a educação básica,
 - diretoria de fortalecimento institucional e gestão educacional, e
 - diretoria de articulação e apoio aos sistemas da educação básica;
- c) **INEP:** o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas na área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. O INEP foi criado por lei no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. No ano seguinte o órgão iniciou seus trabalhos de fato, com a publicação do Decreto-Lei nº 580/1938, regulamentando a organização e a estrutura da instituição, tendo modificada a sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Foi nomeado para o cargo de diretor-geral do órgão o Professor Lourenço Filho. Em 1952, assumiu a direção o Professor Anísio Teixeira, que passou a dar maior ênfase aos trabalhos de pesquisa. Em 1972, o INEP foi transformado em órgão autônomo passando a denominar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Atualmente o INEP possui a seguinte estrutura:
- presidência,
 - procuradoria jurídica,
 - diretoria de gestão e planejamento,
 - diretoria de tecnologia e disseminação de informações educacionais,
 - diretoria de avaliação da educação superior,
 - diretoria da educação básica, e
 - diretoria de estudos educacionais;
- d) **CNE:** o Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado integrante da estrutura de administração direta do Ministério da Educação e foi criado

nos termos da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. As normas de funcionamento do Conselho Nacional de Educação constam de seu Regimento Interno aprovado pelo Senhor Ministro da Educação nos termos da Portaria MEC nº 1.306, de 02 de setembro de 1999. As atribuições do Conselho são normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade de ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. O CNE é constituído por Órgãos Colegiados que são duas Câmaras autônomas: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, ambas integradas por doze conselheiros cada. São membros natos em cada Câmara, respectivamente, o Secretário de Educação Básica e o Secretário de Educação Superior. As duas Câmaras reunidas compõem o Colegiado em Conselho Pleno;

- e) **CNAEJA:** a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos é um órgão colegiado de caráter consultivo com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação na formulação e implementação das políticas educacionais na área da alfabetização e educação de jovens e adultos. É composta por personalidades reconhecidas nacionalmente e por pessoas indicadas por instituições e entidades representativas da área educacional, de âmbito nacional, até o limite de dezesseis membros titulares e respectivos suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Educação. A CNAEJA foi instituída pelo Decreto nº 483, de 08 de setembro de 2003 e atualmente é composta por representantes das seguintes instituições e segmentos:
- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA/SECAD),
 - Secretaria de Educação Básica (SEB),
 - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE),
 - Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED),
 - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME),

- Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE),
 - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG),
 - Fóruns de EJA do Brasil,
 - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST),
 - movimentos com Experiência em EJA: MOVA Brasil,
 - ONGs com experiência em EJA: Ação Educativa,
 - segmento étnico-racial: Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC),
 - segmento indígena: Conselho de Professores Indígenas do Amazonas (COPIAM),
 - segmento juventude: União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES),
 - universidades: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED),
 - organismo internacional: Representação da UNESCO no Brasil, e
 - Fórum Nacional de Economia Solidária.
- f) **audiências públicas:** articulação entre a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC) e a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) para organização de três Audiências Públicas para discussão dos seguintes temas: duração e idade mínima para os cursos de Educação de Jovens e Adultos, idade mínima e certificação, e a relação Educação a Distância e Educação de Jovens e Adultos. Os participantes das Audiências representavam os seguintes segmentos e/ou instituições:
- Ministério da Educação (SEB/SECAD/SETEC/SEED/SEESP/INEP),
 - Conselho Nacional de Educação (CNE),
 - Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED),
 - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME),
 - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE),
 - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME),
 - conselheiros estaduais e municipais de educação,
 - representantes de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação,
 - Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação,

- Serviço Social do Comércio (SESC),
- Serviço Social da Indústria (SESI),
- Fundação de Amparo ao Preso (FUNAP),
- núcleos de EJA de instituições de ensino superior,
- fóruns estaduais e regionais de EJA,
- movimentos sociais,
- coordenadores de EJA,
- professores, e
- alunos.

O organograma do Ministério da Educação apresenta todos os órgãos da administração direta e indireta, situando de uma forma mais geral aquelas agências que fazem parte deste estudo (ANEXO G).

6.2.2 As fronteiras entre as agências que atuaram no processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA.

Utilizarei o conceito de classificação de Basil Bernstein para analisar a relação entre categorias acima descritas.

Bernstein (1998, p.37) define dois conceitos: um para a tradução das relações de poder e o outro para a tradução das relações de controle. As relações de poder estabelecem fronteiras, separações entre categorias. O autor utiliza o conceito de classificação para examinar a relação entre categorias, considerando que se trata de categorias que diferenciam agências, agentes, discursos e práticas.

Pode parecer que o uso do conceito de “classificação” pareça um tanto estranho porque, normalmente, classificação se utiliza para distinguir um atributo determinante que constitui uma categoria, porém aqui, classificação se refere a um atributo que não determina uma categoria, senão as relações *entre* categorias (BERNSTEIN, 1998, p.38).

O autor exemplifica utilizando categorias do discurso do ensino secundário: física, geografia, língua nacional, etc. No entanto, afirma que o conceito de categoria pode também referir-se àquelas que constituem a divisão social do trabalho no campo da produção: trabalho qualificado, não qualificado, administrativo, técnico ou

de direção. Conforme Bernstein (1998, p.38), as categorias do currículo do ensino secundário denominadas de A, B, C e D, podem ser consideradas como uma divisão social do trabalho. Se os discursos são especializados devem ter um espaço em que desenvolvem sua identidade exclusiva, uma identidade com as suas próprias regras internas e sua voz.

O espaço que cria a especialização da categoria, neste caso, o discurso, não é interno a esse discurso, mas o espaço entre esse discurso e outro.

A só pode ser A se puder isolar-se eficazmente de B. Neste sentido, A não existe se não se produz uma relação entre A e outra coisa. O significado de A só pode ser compreendido em relação com outras categorias do conjunto (BERNSTEIN, 1998, p.38).

Se esta separação for rompida, a categoria corre o risco de perder a sua identidade, porque a categoria não é, senão o espaço entre ela e outra categoria. Tudo aquilo que mantém a força da separação mantém as relações entre categorias e suas distintas vozes.

Para Bernstein (1998), conforme o grau de isolamento entre categorias, podemos distinguir entre classificações fortes e fracas. Assim, no caso de classificação forte, cada categoria tem a sua identidade única, suas próprias regras especializadas de relações internas. No caso de classificação fraca, temos discursos menos especializados, identidades menos especializadas, vozes menos especializadas. Assim, classificações sejam fortes ou fracas, sempre manifestam relações de poder.

O Quadro 3 refere-se às relações/fronteiras, entre as agências envolvidas no processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA. Se existirem fronteiras muito nítidas entre as agências será utilizado o C++ e se as fronteiras forem pouco nítidas será utilizado C--. Os níveis intermediários serão representados por C+ e C-.

	Agências				
	SECAD	SEB	INEP	CNE	CNAEJA
SECAD	(a) C--				
SEB	(b) C+	(f) C--			

INEP	(c) C++	(g) C++	(j) C--		
CNE	(d) C++	(h) C+	(k) C++	(m) C--	
CNAEJA	(e) C++	(i) C+	(l) C+++	(n) C++	(o) C++

Quadro 3 – Relações entre as agências do campo de recontextualização oficial.

- a) As relações SECAD/SECAD, ou entre seus membros, são indicadas por C--representando classificação muito fraca. Os membros de um dado órgão, definido por suas atribuições, tem alta probabilidade de inter-relacionarem-se; por isso indica-se a classificação como muito fraca (C--), nos itens (f) SEB/SEB, (j) INEP/INEP e (m) CNE/CNE do Quadro 3.
- b) As fronteiras entre SECAD e SEB, duas agências do campo de recontextualização do Estado, são consideradas relativamente nítidas (C+), ou seja, cada uma destas secretarias possui um corpo técnico especializado, gestores e consultores que formulam e implementam políticas públicas para a área da educação. Mesmo que as duas secretarias atuem no campo da Educação Básica, são mantidos os princípios da divisão social do trabalho, vozes especializadas e identidade específica. Conforme conceituação de Basil Bernstein (1996a, p.196) estes dois órgãos são *agências executoras*, pois estão ligadas à administração pública, enquanto Governo Central. O espaço da SECAD é, também o da formulação de políticas para um público que estava fora da escola, ou seja, pessoas não alfabetizadas ou pouco escolarizadas, indígenas, quilombolas, pessoas que sofrem discriminações raciais ou que vivenciam a precariedade das políticas públicas como é o caso das populações do campo. Não existia no Ministério da Educação uma secretaria que se preocupasse especificamente com esses segmentos. A Secretaria de Educação Básica sempre priorizou as ações para o atendimento da escolarização de crianças e adolescentes. As políticas formuladas nesta secretaria são destinadas à qualificação das ações para o atendimento deste público, como é o caso da formação de professores, gestores e funcionários das escolas, elaboração e distribuição de material didático e pedagógico, elaboração de propostas curriculares e disponibilização de tecnologias educacionais.

Os alunos na faixa etária de 15 aos 17 anos que tiveram sucesso na escolarização ao Nível do Ensino Fundamental ingressam no Ensino Médio na chamada “idade própria”. No entanto, para àqueles alunos que cursaram com percalços o Ensino Fundamental e parte do Ensino Médio, ou que deixaram a escola, resta-lhes a EJA por meio de cursos e exames ou a interrupção de sua escolarização. A oferta de Ensino Regular Noturno ainda é precária em nosso país e as propostas pedagógicas e tecnologias educacionais não atendem às especificidades deste público adolescente/jovem, em grande parte, trabalhadores.

No momento que uma normativa estabeleça que a idade mínima para ingresso na EJA seja de 18 anos, abre-se uma lacuna. Há a necessidade de um profundo envolvimento da SEB para, em conjunto com os Sistemas Estaduais e Municipais de ensino, formular políticas que atendam a essa demanda, desde material didático-pedagógico adequado, a currículo e formação de professores.

- c) As fronteiras entre SECAD e INEP são muito nítidas (C++). Como órgão autônomo, o INEP possui um corpo técnico especializado na área de avaliação e pesquisas educacionais diferentemente da SECAD, embora esta secretaria disponha de uma Diretoria de Estudos e Avaliação das Vulnerabilidades Educacionais (DEAVE) que realiza avaliações sobre o Programa Brasil Alfabetizado e outras ações da Secretaria. As duas agências especializadas podem ser consideradas *agências executoras* (Bernstein, 1996a, p. 196). O INEP contrata, constantemente, consultores especializados nas diversas áreas do conhecimento, seja das Universidades públicas e privadas ou Fundações, Centros de Pesquisa e outros órgãos, ou seja, de *agências modeladoras* (Bernstein, 1996a, p.196), para contribuir com a sua política de avaliação. A Diretoria de Avaliação da SECAD também utiliza a consultoria especializada das *agências modeladoras* para efetivar processos avaliativos. Embora as duas agências desenvolvam avaliações de políticas educacionais, no caso específico desta pesquisa, a Diretoria envolvida é a de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA). Esta Diretoria atua na formulação de políticas de formação de professores para atuar com os

diferentes segmentos, distribuição de material didático e pedagógico, fomento à leitura e o desenvolvimento de propostas curriculares específicas para o público jovem, adulto e idoso. Embora SECAD e INEP desenvolvam algumas políticas para os mesmos públicos, o caráter destas políticas é diferenciado. O INEP é, também responsável pela implementação do Exame Nacional de Certificação de Competências para a EJA (ENCCEJA). Para isso, conta com o trabalho da Fundação CESGRANRIO para a sua implementação. Conforme a proposição da Resolução CEB/CNE, deverá ocorrer a inclusão da Educação de Jovens e Adultos nos processos avaliativos da Educação Básica, tarefa que compete ao INEP. Atualmente, já existem discussões conjuntas entre SECAD e INEP para tratar da inserção das turmas de alfabetização de jovens e adultos do Programa Brasil Alfabetizado na avaliação denominada Provinha Brasil⁵⁰, que tem o objetivo de oferecer aos professores, diretores, coordenadores e gestores das redes de ensino um instrumento para diagnosticar o nível de alfabetização dos alunos, ainda no início do Ensino Fundamental, e auxiliar na definição de estratégias pedagógicas para a alfabetização. Cabe à SECAD promover as discussões para que as provas de avaliação não contenham itens que tratem os jovens e os adultos de maneira infantilizada, mas que consigam medir as habilidades e competências que devem ser adquiridas no processo de alfabetização tanto das crianças, como de jovens, adultos e idosos.

- d) As fronteiras entre SECAD e CNE também são muito nítidas por isso a utilização de C++. O CNE, como um órgão normativo, define diretrizes para as políticas educacionais. Pode ser considerada, conforme Bernstein (1996a, p.196) uma *agência reguladora*. Tanto a SECAD quanto o CNE,

⁵⁰ A Provinha Brasil é uma iniciativa inaugurada pelo Ministério da Educação no primeiro semestre de 2008, que visa oferecer às redes públicas de ensino um instrumento de diagnóstico do nível de alfabetização das crianças com idade entre seis e oito anos. O teste é aplicado em sala-de-aula pelos próprios professores, sendo que a adesão das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal é voluntária. A segunda edição da Provinha Brasil seguirá os mesmos moldes do teste aplicado no início do ano. A diferença será que, as habilidades medidas terão um grau maior de complexidade com o intuito de possibilitar que os professores verifiquem os avanços de cada um de seus alunos, no domínio dos códigos e compreensão da leitura e escrita no semestre posterior ao diagnóstico realizado por meio do primeiro teste realizado em abril de 2008.

ao organizarem as audiências públicas possibilitaram a discussão mais ampla sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA, apoiadas no princípio democrático de participação dos segmentos sociais.

- e) A relação SECAD e Comissão Nacional de Alfabetização e Educação e Jovens e Adultos (CNAEJA) pode ser considerada como apresentando fronteiras muito nítidas, ou seja, C++. Significa dizer que a SECAD como *agência executora* se relaciona com um conjunto de agências que compõem a CNAEJA. Podemos considerar que, nesta Comissão, as *agências modeladoras* têm seus representantes como é o caso da ANPED, que representa as universidades; participam do processo, também, as *agências executoras* através da representação das Administrações Públicas Estaduais e Municipais (CONSED e UNDIME), as *agências reguladoras* como é o caso das representações dos Fóruns dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, as *agências reparadoras* que realizam um trabalho social como é o caso das ONGs e de movimentos como o MOVA (Movimento de Alfabetização de Adultos) e finalmente, as *agências reprodutoras* que atuam na Educação, mais especificamente no sistema escolar (associação de professores). Esta complexa rede de agências está separada internamente, por princípios fortes de classificação, fronteiras muito nítidas entre elas, identidades e especializações próprias, ou seja, diferentes vozes.
- f) As fronteiras entre SEB e INEP já foram descritas (C--).
- g) As fronteiras entre SEB e INEP, ou seja, entre duas *agências executoras*, também são muito nítidas (C++). Embora as duas façam parte da administração pública, realizam funções diferentes no campo educacional, uma mais voltada para o campo da execução e a outra mais voltada para o campo da avaliação e pesquisa.
- h) As fronteiras entre a SEB e o CNE são nítidas (C+). Novamente estamos tratando de uma *agência executora* e uma *agência reguladora*, cada uma com funções específicas no campo da educação. No entanto, a SEB está representada na SEB/CNE através da Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação que facilita a comunicação entre agências.

- i) SEB e CNAEJA apresentam fronteiras nítidas (C+). Trata-se de uma Secretaria, com as funções de formulação e execução de políticas públicas com um conjunto de agências com função consultiva. O diferencial aqui, da SEB em relação à SECAD, é que esta Comissão foi constituída para assessorar as políticas relativas à educação de jovens e adultos. Por outro lado, integra a CNAEJA, um representante da SEB. Devido a complexidade dos temas propostos nas Diretrizes Operacionais para EJA, exigiu da SEB um envolvimento mais profundo neste debate, por conta da discussão sobre a elevação da idade na EJA e a implementação de ações para os alunos de 15 a 17 anos.
- j) As fronteiras entre INEP e INEP já foram descritas (C--).
- k) As fronteiras entre INEP e CNE são muito nítidas (C++), representando classificação forte. Duas agências com caráter distinto: uma agência que atua na área da avaliação de políticas educacionais e a outra que atua na área da normatização educacional.
- l) Quanto ao INEP e a CNAEJA, diferentemente da relação desta Comissão com as demais agências executoras do MEC como SECAD e SEB, o INEP não possui assento na Comissão. Portanto, as fronteiras são muito nítidas. Para diferenciar este aspecto acrescentaríamos C+++ , ou seja, classificação fortíssima. Podemos destacar como um aspecto relevante que envolve esta pesquisa, é que a CNAEJA, manifestou posicionamento contrário à realização do Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA coordenado pelo INEP, quando da sua reedição em 2005.
- m) As fronteiras entre CNE e CNE já foram descritas (C--).
- n) Ao tratarmos da relação CNE e CNAEJA, podemos constatar fronteiras muito nítidas (C++) entre estas duas agências que possuem atribuições bastante distintas: uma de caráter consultivo e a outra de caráter normativo. No entanto, o CNE ao convidar os representantes da CNAEJA para a discussão da Minuta de Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA estabelece uma relação consultiva. Este aspecto torna o processo da elaboração da norma, mais democrático e participativo.

- o) Consideramos que existem fronteiras muito nítidas no interior da própria CNAEJA por isso, a classificação é forte (C++). A complexidade das relações entre as diferentes agências que compõem a Comissão, cada uma delas com funções diferenciadas, conforme explicitado anteriormente, podem provocar dificuldade no estabelecimento dos consensos. Muitas vezes, as agências reparadoras entram em conflito com as agências executoras, diretamente vinculadas ao Estado. Bernstein (1996a, p.196) já alertava para a possibilidade de conflitos entre as agências do campo de recontextualização oficial.

6.2.3 As posições dos representantes das agências durante o processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA

A análise que segue, refere-se às posições dos agentes nos órgãos acima apresentados sobre os dois temas abordados nos cinco momentos de discussão sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA: a idade mínima para ingresso nos cursos de EJA, e a certificação na EJA através de exames

Conforme descrito anteriormente, durante as **audiências públicas** – o primeiro momento de discussão relatado (item 6.1.1, p. 130) - ocorreram trabalhos em grupo. Os participantes foram divididos em cinco grupos para a discussão dos três temas. Na **primeira audiência pública** realizada em Florianópolis/SC no dia 03 de agosto de 2007 contemplando as regiões Sul e Sudeste o resultado dos trabalhos em grupo pode ser assim sintetizado:

- a) com relação ao tema da idade:
- não houve posição consensual no grupo. Alguns representantes dos Estados das regiões Sul e Sudeste do país foram contrários à elevação da idade para 18 anos para ingresso nos cursos de EJA e defenderam a idade de quinze anos, como limite necessário, **sob o argumento da tendência à juvenilização da EJA**, já analisada por diversos estudiosos do campo da educação⁵¹. Justificaram a posição de que a idade de ingresso deveria ser de quinze anos por compreenderem que a elevação da idade iria excluir mais uma vez o jovem da escola. Avaliam que a

⁵¹ Presença marcante de adolescentes/jovens nas salas-de-aula dos cursos de EJA, principalmente nas escolas noturnas dos grandes centros urbanos (SPÓSITO, 2000).

ampliação da idade remeteria para a desobrigação do Estado para com esses excluídos do sistema educacional e, conseqüentemente, para a diminuição do atendimento escolar. Afirmaram que há questões psíquicas e sociais que precisam ser consideradas, **pois adolescentes que freqüentam a EJA já estão inseridos no mundo do trabalho**, uma vez que precisam ajudar no sustento da família. Além disso, asseguraram que, se esses adolescentes não forem para a EJA, não irão para lugar nenhum, já que o Ensino Regular exclui o aluno com este perfil,

- em relação à elevação da idade para dezoito anos, defendida por vários participantes do grupo, **os argumentos foram no sentido de que essa elevação contribui para consolidar a identidade da EJA**. Além disso, argumentaram que a idéia de elevação da idade para dezoito anos tem, sobretudo, o sentido de concorrer com o objetivo **de pôr limite para a indústria de certificação em EJA**,
- outro argumento favorável à elevação da idade para 18 anos é o de que **a EJA precisa manter a sua característica, seu perfil histórico**, para assegurar o direito subjetivo dos jovens e adultos de buscar a escolaridade definida na Lei, com formato de EJA,
- um dos grupos encontrou dificuldade em sistematizar a discussão havida sobre a idade, mas pontuou que enquanto existirem os problemas de acesso, evasão e repetência no Ensino Fundamental haverá sempre uma parcela de excluídos da escola e isso requer um acerto entre os responsáveis pela oferta de Ensino Fundamental Regular e da Modalidade EJA para o atendimento desta demanda, uma vez que se trata de Educação Básica. A segunda consideração se refere à necessidade de normatização da idade mínima para o Ensino Noturno Regular do Nível Fundamental e Médio, lembrando que a qualidade de ensino passa, também, pela questão do número de turmas e de alunos por turmas,
- um grupo trouxe as seguintes contribuições: (a) tendo como base a Constituição de 1988 ou a LDB, verifica-se que a construção da identidade da EJA é absolutamente recente para as pessoas que estão atuando na EJA. O grupo reconheceu que a sua própria trajetória de construção dessa identidade é bastante frágil e, por isso, a dificuldade de emitir

- posicionamento a respeito da ampliação ou não da idade; (b) sugere a necessidade de os professores assumirem suas próprias fragilidades na construção de uma proposta político-pedagógica e de sua identidade; (c) caso haja a elevação da idade é preciso prever um processo delicado de transição. Que haja uma política pública de formação de professores para o Ensino Regular, para possibilitar que esses professores re-avaliem o trabalho no sentido de atender com qualidade, as pessoas de quinze a dezessete anos; (d) que, para subsidiar a tomada de decisão sobre a ampliação da idade, seja realizado um real levantamento da demanda de quinze a dezessete anos, especialmente para o primeiro segmento do Ensino Fundamental, com o intuito de construir essa transição e pensar no tamanho da responsabilidade a ser assumida junto a essas pessoas excluídas; (e) que sejam coletados os dados junto às Secretarias Estaduais e Municipais sobre os impactos que produziu a imigração/inserção dessas pessoas, de quinze a dezoito anos, nas classes de EJA, quanto à conclusão do Ensino Fundamental, evasão e repetência;
- b) com relação ao tema da certificação, houve unanimidade na posição contrária à realização do Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos em todos os grupos. Alguns aspectos discutidos:
- **há necessidade da oferta de exames supletivos. Essa oferta deve ser garantida pelas Unidades da Federação**, dadas as questões de organização pedagógica, definição de conteúdos, elaboração das provas para aquelas pessoas que vão buscar a certificação,
 - o grupo reconhece como tarefa do Estado, validar e certificar saberes na modalidade EJA ou em outra, mas não por meio de um Exame Nacional. Reafirmou a autonomia dos Estados e Municípios para ofertar exames de certificação,
 - o grupo indicou que os Estados poderiam solicitar ao MEC e ao INEP os dados que possuem, bem como o auxílio que podem dar aos Estados, na direção de melhor qualificar seus exames supletivos, já que as informações parecem indicar que a qualidade destes exames vem deixando a desejar.

Na **segunda audiência pública** realizada em Brasília/DF no dia 14 de agosto de 2007, contemplando as regiões Norte e Centro-Oeste, tivemos os seguintes posicionamentos:

- a) sobre a idade mínima para ingresso nos cursos de EJA: nesta audiência, também não ocorreu posição consensual em relação à idade e os grupos mencionaram os seguintes aspectos:
- caso ocorra a elevação da idade, **considerar as especificidades e as diversidades, tais como as populações do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos**, pois, para esses grupos, muitas vezes, o único acesso à escola se dá por meio da EJA,
 - outra preocupação dos grupos é a necessidade de adequação da escola à condição do aluno adulto trabalhador. **Para este aluno, seria preciso uma readequação de turnos, currículos e a oferta de merenda escolar na EJA, bem como, a formação do professor,**
 - é necessário distinguir EJA de Ensino Regular Noturno e de aprofundar a questão **de uma proposta curricular específica para cada uma dessas duas modalidades,**
 - reforçar a idéia de que a EJA deve estar presente nos três turnos, a fim de desvincular a idéia de que EJA se desenvolve apenas no noturno;
- b) com relação ao tema da certificação, os grupos das regiões Norte e Centro-Oeste também foram unânimes, posicionando-se contrários ao ENCCEJA nesta audiência:
- o grupo considerou que o INEP **deve subsidiar com estudos e pesquisas o processo de certificação**, ressaltando que o seu papel não é o da certificação. **O ENCCEJA não deve mais ser utilizado como um Exame Nacional e o MEC deve oferecer subsídios aos Estados para garantir a regionalização do Exame,**
 - um grupo trouxe uma crítica contundente referente ao ENCCEJA, entendendo este exame como um tipo de certificação que não considera as especificidades, além de ter um alto custo. Há um entendimento de que os exames supletivos precisam ser reformulados, devido aos altos índices de desistência e reprovação. Percebe-se um elevado número de inscritos

nos exames. No entanto, o percentual dos alunos que de fato realizam as provas diminui consideravelmente,

- outro grupo propôs que os **exames não tenham o caráter de política compensatória**, mas devem incluir critérios bem definidos, de modo a reconhecer os saberes adquiridos em outros espaços sociais. Apontou a necessidade de empreender avaliações sobre os exames de certificação com vistas a subsidiar as políticas públicas da área.

Na **terceira audiência pública** realizada em Natal/RN, no dia 30 de agosto de 2007 contemplando a região Nordeste, os grupos apresentaram os seguintes posicionamentos:

- a) com relação à idade mínima para ingresso na EJA:
 - o grupo não chegou a um consenso em relação à idade. Respeitou a pluralidade de idéias e posições de cada participante. Uma parte do grupo, que prefere manter a idade estabelecida atualmente (15 anos para exames), observou que os Sistemas de Ensino devem oferecer as duas formas de atendimento, (Regular e EJA), tanto no diurno quanto no noturno, oferecendo a oportunidade aos jovens, independentemente da idade, de optar pelo turno onde eles desejam cursar o Ensino Fundamental,
 - outra parte do grupo defendeu que a idade de dezoito anos para o acesso à modalidade EJA é bastante estratégica, neste momento, principalmente, porque poderá possibilitar o **fortalecimento da Educação Básica, não apenas como educação de crianças e adolescentes, mas também para jovens e adultos**,
 - um grupo destacou que idade não é o foco principal relativo à EJA, uma vez que há questões pedagógicas mais amplas e abrangentes que devem ser discutidas como por exemplo, as da organização curricular, da formação inicial e continuada dos professores e a concepção filosófica de EJA;
- b) quanto à certificação:
 - a primeira declaração do grupo foi a de que as Unidades Federativas não abdicam do direito de emitir a certificação. A segunda foi a de que o ENCCEJA não deve ser vinculado à certificação. Ele deverá ser um

mecanismo que estimule a pesquisa e a avaliação para fundamentar o controle social, bem como um mecanismo de exigibilidade da qualidade social da educação de jovens e adultos,

- um grupo destacou que a certificação seja decorrência da formação. Que haja uma preparação para os exames e que estes sejam estaduais,
- a representante da Fundação de Apoio aos Presos (FUNAP/SP) defendeu a realização do ENCCEJA como mais uma oportunidade de certificação para as pessoas privadas de liberdade. Ela afirmou que a FUNAP tem dificuldades de certificar no Estado de São Paulo, na medida em que o exame é realizado apenas uma única vez por ano e sempre aos domingos, dia de visitas dos sentenciados,
- um grupo defendeu o exame como uma política para diagnosticar aprendizagens dos alunos e não para certificar.

Podemos concluir que dos quinze grupos que se reuniram para debater a questão da elevação da idade de ingresso na EJA (cinco grupos por audiência), sete não conseguiram consenso: três grupos das regiões Sul e Sudeste, um das regiões Centro-Oeste e Norte e três da região Nordeste. Isto implica dizer que os grupos se dividiram internamente; uns posicionando-se favoráveis à ampliação da idade e outros com posição contrária a essa alteração. Por isso, foi assinalado o item “não houve consenso” no Quadro 4.

Quanto à questão da certificação, os grupos em sua grande maioria, se posicionaram contrariamente a existência do ENCCEJA. A unanimidade não foi alcançada por força de um membro de um dos grupos da região Nordeste que defendeu a existência do ENCCEJA como uma segunda possibilidade para os estudantes. Percebe-se, pelos relatos dos grupos, que não há um posicionamento contrário à existência de exames de certificação para a EJA. Os participantes das audiências defendem a autonomia dos Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais para a realização de exames de EJA. Em muitos momentos, isso é reforçado como uma necessidade para atender ao público jovem e adulto que não concluiu o Ensino Fundamental. No entanto, o que foi colocado em questão foi a existência de um exame nacional de certificação que não contempla as especificidades regionais. Neste sentido, foi assinalado o item “posição contrária” no Quadro 4.

Temas	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS			
	Posição Favorável	Posição Contrária	Não houve consenso	Não emitiu posição
Idade Mínima de 18 anos para ingresso nos cursos de EJA			X	
Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA		X		

Quadro 4 – Posições dos participantes das Audiências Públicas quanto à idade mínima para ingresso e quanto à certificação na EJA.

O segundo momento do processo (item 6.1.2, p. 135), definido como a reunião realizada no dia 04 de agosto de 2008, no Conselho Nacional de Educação, participaram, além dos conselheiros da CEB/CNE, os representantes do Ministério da Educação: SECAD e SEB e os representantes da CNAEJA para discutir a Minuta de Parecer e Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA.

Inicialmente, a relatora da CEB/CNE contextualizou o processo de elaboração da Minuta do Parecer e Resolução considerando os aspectos debatidos nas três audiências públicas e tomando por base o Documento elaborado pelo Professor Carlos Roberto Jamil Cury, intitulado “Novos Passos da Educação de Jovens e Adultos”.

Este texto serviu como subsídio para a relatoria da CEB/CNE na elaboração do Parecer que fundamenta a Resolução que institui as Diretrizes Operacionais para a EJA. O Documento apresenta uma introdução em que situa a Educação de Jovens e Adultos no contexto do direito à educação. Na seqüência trata da educação como direito público subjetivo e dos dispositivos legais e normativos da EJA. Destaca as ações e os programas na área de Educação de Jovens e Adultos a partir do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e os atuais Programas do Governo Lula para esta área. Menciona a questão do financiamento para a EJA através do FUNDEB e o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. O documento também tem um breve histórico das Normativas do Conselho Nacional

da Educação sobre a duração dos cursos desde o ano de 2004. Em seguida aborda a questão da certificação, da duração dos cursos, da idade mínima para ingresso nos cursos e a Educação a Distância e EJA. Por último, apresenta as conclusões enfatizando:

Hoje, todos sabem da importância da educação escolar. A expectativa por uma educação cada vez mais qualificada tem se tornado a tônica de nossos dias. As empresas estão exigindo escolaridade cada vez mais elevada. Afinal, em um mundo tornado próximo, não se pode deixar de contar com as novas formas de comunicação e as habilidades que se exigem para a própria manipulação de aparelhos complexos. Por outro lado, em que pese a mais-valia clássica, essa vai conhecendo uma espécie de mais-valia intelectual. O peso da força intelectual vai se impondo sobre o valor da força física e em todos os domínios da existência social, o conhecimento científico aplicado vem se tornando, cada vez mais, uma força produtiva. A educação escolar propicia condições gerais para o domínio dessas novas realidades (CURY, 2007, p.21).

Nesta reunião também, a relatora reafirmou que não se tratava de elaborar novas Diretrizes Curriculares para a EJA ou de alterar o Parecer 11/2000, mas sim de elaborar Diretrizes Operacionais, definindo alguns pontos que não estavam suficientemente explicitados neste Parecer. Destacou a importância da reunião, para socializar o que já estava construído e ouvir as considerações ou contribuições dos participantes.

Os principais tópicos desta Minuta de Resolução consideravam:

- a) a elevação da idade mínima de ingresso para os cursos de EJA de nível Fundamental e Médio para 18 anos;
- b) a definição da carga horária mínima para os cursos de EJA do Ensino Fundamental e Médio em meses ou anos;
- c) a competência para a certificação de jovens e adultos através de exames.
- d) a Educação a distância como forma de oferta da Educação de Jovens e Adultos;
- e) tempo previsto para a adequação dos sistemas às novas normas.

A relatora enfatizou a intenção do MEC e do CNE rumo à construção do Sistema Nacional de Educação, conforme proposto na Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em abril de 2008 e encaminhou a leitura apenas da

Resolução, embora o Parecer fosse o estrato teórico-prático que subsidiou a elaboração da Resolução.

Fica explícita, na Minuta de Resolução, **a posição favorável da relatora da CEB/ CNE quanto à elevação da idade para ingresso nos cursos de EJA** tendo por base a legislação e as normas vigentes; os estudos desenvolvidos pela Câmara de Educação Básica; o documento elaborado pelo consultor Carlos Roberto Jamil Cury, o documento sobre a idade na EJA, norteador da discussão nas audiências públicas; e as conclusões das três audiências públicas realizadas no segundo semestre de 2007. Segundo o Parecer, esta decisão considera, dentre outros, que:

a) o estabelecimento de idade mínima para ingresso na EJA, por si só, não define a qualidade do processo educativo, mas que, **ao delimitar o território da EJA, pode indicar os demais parâmetros para a organização do trabalho pedagógico, concorrendo para a sua identidade;**

b)a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) define a categoria jovem a partir de 18 anos, em respeito à maioridade explicitada no art. 228 da Constituição Federal, bem como afirma ser dever do Estado a oferta de ensino regular noturno ao adolescente trabalhador;

c)que foi revelado nas audiências públicas que, em muitos sistemas de ensino, o encaminhamento de estudantes para a EJA, tem-se dado não como uma forma de melhor atender às demandas pedagógicas dos estudantes maiores de 14 anos, **mas como forma de reduzir os confrontos e dificuldades que encontram no trato com esse grupo social;**

d)que não houve consenso sobre a mudança da idade para os cursos de EJA, para cima, nas audiências públicas, apesar dela ter sido majoritariamente defendida;

e)O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que, em última instância, ao ampliar a responsabilidade do Estado, no tocante à educação propondo políticas universalizantes que não mais a limitam à idade de 14 anos como aquela privilegiada pelas políticas públicas focalizadas, responde à demanda histórica por atendimento a esse grupo social (15 a 17 anos) entendida como Direito.

Assim, conforme a versão da Minuta de Resolução: "Art. 7º Define-se como idade mínima para a matrícula e assistência aos cursos de EJA a de 18 anos completos, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio." (CÂMARA

DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008, p. 30). (ANEXO F)

Sobre os exames e a certificação, há a posição favorável da relatora nos seguintes termos:

Art. 5º Em consonância com o Título IV da LDB, que estabelece a forma de organização da Educação Nacional, a certificação decorrente dos exames de EJA deverá ser competência dos sistemas de ensino.

§ Para melhor cumprimento dessa competência, os sistemas devem solicitar, sempre que necessário apoio técnico e financeiro do INEP/MEC para a melhoria de seus exames para certificação de EJA.

§ Cabe à União, como coordenador do Sistema Nacional de Educação:

a) a possibilidade de realização de exame federal como exercício, ainda que residual, dos estudantes do sistema federal.

b) a competência para fazer e aplicar exames em outros Estados Nacionais (países), podendo delegar essa competência a alguma unidade da federação.

c) a possibilidade de realizar exame intragovernamental para certificação nacional em parceria com um ou mais sistemas, sob a forma de adesão consentida e como consequência do regime de colaboração, devendo neste caso, garantir a exigência de uma base nacional comum.

d) garantir, como função supletiva, a dimensão ética da certificação que deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

e) oferecer apoio técnico e financeiro aos Estados, ainda como função supletiva, para a oferta de exames de EJA.

f) realizar avaliação das aprendizagens dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos integrada às avaliações já existentes para o Ensino Fundamental e Médio, capaz de oferecer dados e informações para subsidiar o estabelecimento de políticas públicas nacionais compatíveis com a realidade sem, no entanto, o objetivo de certificar o desempenho dos estudantes.

§ Toda certificação decorrente dessas competências tem validade nacional. (CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008, p. 30)

Por sua vez, o representante da SECAD/MEC fez ponderações acerca da elevação da idade com base nos números mais recentes sobre as matrículas nas turmas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos fornecidos pelo INEP e **disse não estar convencido sobre a elevação da idade na EJA, manifestando a sua preocupação quanto ao atendimento dos jovens de 15 a 17 anos de idade.** Discorda do entendimento da EJA como política compensatória ou como política em

extinção sob o argumento de que se investirmos na educação das crianças e adolescentes, em breve, não será mais necessário o investimento da Educação de Jovens e Adultos. Para o representante da SECAD, **a EJA é uma realidade de longa duração (20 a 30 anos)** destacando o elevado número de jovens e adultos que ainda não acessaram a Modalidade. Defende a oferta de EJA tanto de forma presencial como a distância.

Enfatiza que "a provisoriedade é justificativa para a precariedade e investir em EJA significa investir no conceito de Educação ao Longo da Vida."

Assinala que existe uma diferença significativa quando se trata deste conceito na Europa ou na América Latina, especialmente no Brasil. "Os países da Europa já resolveram a questão da escolarização, o que não se constata em nosso país."

Propõe ao CONSED e UNDIME o desafio de qualificar a EJA, investindo numa estrutura de longa duração e a elaborar estratégias pedagógicas que atendam as especificidades do público entre 15 e 17 anos.

Defende também, que os cursos e exames devem ter a mesma referência de idade e a existência de qualificação profissional desde o primeiro segmento da EJA "ao invés de encaminhar os alunos de 15 a 17 anos para o Ensino Regular, para um ambiente em que não são desejados." Alternativas como o Projovem devem ser estimuladas.

Manifestou o seu posicionamento favorável à realização do ENCCEJA como um instrumento para validar distintos percursos formativos dos alunos.

Argumentou que o ENCCEJA é "uma prova de excelente qualidade organizada pelo Ministério da Educação" e enfatizou que a demanda por atendimento de EJA no Brasil não se resolve apenas com escolarização.

Preocupa-se com o posicionamento contrário ao ENCCEJA sem uma crítica mais contundente aos cursos e exames de EJA ofertados pelo sistema privado de baixa qualidade, que certifica em apenas dois ou três meses.

Reforça que o ENCCEJA não fere a autonomia dos Estados, pois depende da adesão voluntária dos entes federativos.

O representante do CONSED na CNAEJA destacou a forma democrática de como o processo de discussão sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA foi conduzido. Destacou também, a importância da presença dos representantes do Ministério da Educação. **Relatou a discussão realizada no CONSED sobre os**

temas dizendo que a maioria dos Estados se posicionou favoravelmente à elevação da idade para 18 anos. Sobre a certificação, alerta: "ou o ENCCEJA foi mal concebido ou mal explicado, devido a não aceitação pelos vários segmentos que atuam com a EJA."

Defende a moralização e uma maior fiscalização por parte dos Estados em relação aos Exames Supletivos oferecidos pelo Ensino Privado.

A representante da UNDIME apontou para a necessidade da ressignificação da EJA e para a formação específica de professores. Defende a flexibilização na questão da idade e relata a dificuldade dos sistemas municipais de ensino no atendimento diurno aos jovens e adultos devido a falta de espaços que são ocupados pelas crianças e adolescentes. **Manifesta também a preocupação com a mercantilização da EJA e a questão da avaliação da EJA.**

O representante dos Fóruns de EJA do Brasil solicitou que a **regulamentação para a EJA continue permitindo a flexibilidade que lhe é característica.** Defendeu a flexibilização de espaços para a EJA para além do espaço escolar e destacou a importante participação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação na reunião, pois são órgãos que regulamentam a EJA nos Estados e Municípios.

Os aspectos mencionados a partir do relato da reunião demonstram que não eram consensuais as posições das diferentes agências participantes. O representante da SECAD explicitou a sua preocupação com a elevação da idade para 18 anos, diferentemente da posição defendida pela relatora da CEB. Considerando que o caráter desta reunião era o de apresentação e o de discussão da Minuta de Resolução, não ocorreu a emissão de posicionamento dos conselheiros acerca do tema da idade, mas intervenções que buscavam uma maior compreensão sobre os aspectos da Minuta, e, ao mesmo tempo, uma escuta atenta dos diferentes argumentos sobre os temas, apresentados pelos demais participantes. Os representantes da CNAEJA, não se manifestaram enquanto uma posição da Comissão, mas sim como representantes de suas próprias instituições. Isso se deve ao fato de que a reunião para a discussão e tomada de decisões ocorreu posteriormente. Assim, conforme o Quadro 5, a posição da CEB/CNE foi considerada "favorável" à elevação da idade e certificação, principalmente pelo teor da Minuta de Resolução e pela argumentação decidida da conselheira relatora.

Quanto à SECAD o registro no Quadro 5 ocorreu no item “não há consenso”. O argumento apresentado pelo representante da SECAD foi enfático no posicionamento favorável à certificação, no entanto manifestou dúvidas e preocupações quanto à elevação da idade. Internamente, na SECAD não há uma posição consensual entre os membros da equipe. O mesmo ocorreu com a CNAEJA. Não havia ainda uma posição consensuada na Comissão, por esse motivo os representantes apresentaram as posições das instituições que representavam.

Temas	Reunião da CEB/CNE com os representantes institucionais			
	Posição Favorável	Posição Contrária	Não há consenso	Não emitiu posição
Idade Mínima de 18 anos para ingresso nos cursos de EJA	CEB/CNE		SECAD CNAEJA	
Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA	CEB/CNE		SECAD CNAEJA	

Quadro 5 – Posições das diferentes agências referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.

O terceiro momento do processo, ou seja, a reunião da CNAEJA (item 0, p. 136) ocorreu nos dias 26 e 27 de agosto de 2008. Os depoimentos dos representantes das instituições e segmentos que compõem a CNAEJA explicitaram o comprometimento e a seriedade com que as questões são tratadas. Foi um período de criteriosa análise, artigo por artigo, da Minuta de Resolução para o encaminhamento à CEB/CNE. Sobre o tema da idade para o ingresso nos cursos de EJA houve as manifestações abaixo relacionadas:

a) representante das ONGs com experiência em EJA:

[...] Eu me sinto muito desconfortável com essa subida para 18 anos de idade pelo seguinte: primeiro não era 18 eram 16 anos. A lei 5.692/71 estabeleceu 16 anos, aliás, a regulamentação do ensino supletivo tinha 16 e 14 anos para os que trabalhavam. [...]. Então eu não sei por que 18 anos. E aí entra uma argumentação interessante, porque a gente fala contra uma idade própria para o Ensino Regular

e defende uma idade própria para a EJA. É uma contradição. Se a gente está pensando em educação ao longo da vida, nós temos que ver se o nosso argumento é suficiente para derrubar o argumento do outro. Eu fico mais confortável porque há um período de transição. Eu acho que 14 anos não é idade adequada, deve ser mais, mas eu fico muito preocupado com a realidade da escola. Nós vamos criar um problema que é gravíssimo, que é a grande maioria de jovens que estão na EJA. Nós não vamos melhorar o Ensino Regular. Acho que 18 anos é muito e não consigo entender porque são 18 anos para o Ensino Fundamental e 18 anos para o Ensino Médio. **E aquele de 15 anos que nunca foi alfabetizado? Vai para onde? [...] Vamos dizer que ele passe pelo Programa Brasil Alfabetizado: para onde ele irá depois? Ele teria que ir para o Ensino Regular? Tem algo que precisa ser resolvido.** [...] Eu já disse isso algumas vezes e defendo o fato de que não exista EJA de Ensino Médio. Quem frequenta a EJA de Ensino Médio é muito parecida com as pessoas que fazem a secundária do Médio. Eu não vejo porque um ano de diferença é tão significativa na vida dessas pessoas. [...] A diferença é tão pequena e é tão fundamental o Ensino Médio, sob o ponto de vista da continuidade de sua escolarização no Ensino Superior, que eu tenho dúvidas da existência ou não do Ensino Médio na Modalidade EJA. Mas não vou criar mais um caso (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

- b) representante da Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos da SECAD/MEC:

(...) Sobre a idade: a gente não teve tempo de conversar intra Ministério da Educação, mas há a posição do ministro em que ele considera perigoso alterar a idade sem um plano para dar conta dessa demanda dos 15 aos 17 anos. Já o argumento do secretário é de que você tem uma incompatibilidade de jovens com adultos, mas também de jovens com crianças. **Tirar da EJA e não dizer exatamente para onde esse jovem vai, pode aumentar a evasão e a quantidade de gente que você vai excluir e que vai virar o público para a EJA.** (...) Então, o que a gente conversou com o Secretário é que sem uma alternativa do que se vai fazer com essas pessoas, porque tem 13, 14 anos que é grave, mas tem 15, 16 e 17 que é uma idade que a pessoa, já sabe o que quer, muitas vezes é pai de família, já trabalha há muito tempo tem direito de optar e aí esse direito lhe é tirado dentro da perspectiva de que ele não é adulto ainda. Ele pode dirigir, votar, pode fazer uma série de coisas, mas não pode optar pelo tipo de curso que ele quer (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

- c) representante da UNESCO:

Eu defenderia 18 anos como perspectiva. Eu acho esta questão de estabelecer uma transição para o Ensino Regular absorver e criar educação de qualidade no Ensino Médio, bastante necessária. [...] Então não adianta sonhar que esta seja uma perspectiva para os próximos dois ou três anos, mas estabelecer um prazo para que isso não seja deixado para depois (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração).

d) representante da ANPED:

[...] A idade de 18 e 21 anos estava prevista na Lei 5.692/71 em relação aos exames. E por que foi retomada a discussão dos exames? Porque a discussão dessa questão da idade veio em função de uma cobrança dos sistemas estaduais de que a LDB não tinha tratado da questão da idade de ingresso nos cursos, porque na LDB está explícita somente a idade para os exames. Como normatizar a questão dos cursos? Então a discussão toda veio colada nos tais 15 e 18 anos para os Exames. Seria esse ou não o padrão de referência de idade para ingresso nos cursos? Agora, eu acho que não é contraditório a gente dizer que não se deve defender uma idade própria para aprender. Isto está posto no Documento do Cury, não precisa repetir aqui. Mas o que nós estamos falando é a da caracterização da modalidade EJA. Eu sugiro que a gente retome o texto sobre a idade onde tem os fundamentos deste argumento e a base legal que é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). [...] **Agora, eu não tenho a ilusão de que a gente não pode tocar em nada que trate da idade de EJA sem que a Secretaria de Educação Básica/MEC assuma um processo de transição. Essa é uma questão que temos que enfrentar.** E aí é lamentável, porque a gente não conseguiu avançar, porque não há por parte da SEB, até onde eu sei nenhuma contribuição formal que reflita essa questão da transição. [...] Então, eu concordo que a gente não vai baixar qualquer normativa que impacte o sistema de forma tão negativa que a inviabilize como um todo. **Mas o que eu estou achando que falta é o órgão nacional, o MEC e especificamente a SEB assumir conosco essa discussão.** Ou então nós vamos dizer que é a SECAD, que é o Departamento de Educação de Jovens e Adultos que tem que resolver essa questão. Então eu acho que deve haver um envolvimento da SEB. [...] Temos que ter claro o compromisso de como vai ser feito, porque ninguém aqui vai querer implodir os sistemas (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

e) representante do CONSED:

Eu queria dar só uma informação como representante do CONSED: quando das audiências públicas nós fizemos uma consulta aos Estados. Dos 27 Estados da Federação, 13 responderam. Desses, 11 concordavam com a mudança para 18 anos e dois questionaram. Um deles é o Estado do Rio de Janeiro pela questão social, pela

dificuldade que os jovens de 14 e 15 anos teriam de ficar fora da escola, na EJA (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração).

f) representante da UNDIME

Com relação à UNDIME nós fizemos essa discussão no Conselho Nacional de representantes quando da realização das audiências, **e a posição majoritária dos conselheiros que representavam os municípios do Brasil é pela elevação da idade para os 18 anos.** Lógico, com a necessidade de se estabelecer um tempo maior para essa transição. (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

g) representante do MST:

Eu acho que é pertinente essa preocupação dos 18 anos, mas queremos deixar aqui a nossa preocupação em relação à situação do campo que nem escola tem na grande maioria das nossas comunidades. Então, essa defasagem é ainda maior, se você comparar com a realidade urbana. A gente tem que ter certo cuidado com essa mudança. [...] Mas a gente quer deixar a nossa preocupação que **a nossa realidade é, muitas vezes, não ter nem a escola.** Nossa luta vai desde a escola, mas também a continuidade da escola, porque nossos jovens e adultos estão bem defasados (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

h) representante do segmento indígena:

Nós temos um problema, não apenas com os indígenas no Amazonas, mas também com os ribeirinhos. O sistema educacional não atende essas comunidades. Então tem pessoas com 14 anos, até mais, que nunca tiveram acesso, não sabem o que é uma escola, o que é estudar. [...] Eu acredito que isso deve ser bem mais discutido, **porque o sistema de educação regular deixa de fazer o atendimento e passa a ser a demanda da EJA. Isso é preocupante** (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

i) representante dos Conselhos Estaduais de Educação:

Eu gostaria de abordar algumas coisas: A primeira é de que não dá para pensar em idade da EJA sem pensar na questão do Ensino

Fundamental. A outra é a seguinte: no ano passado e este ano, todos os Conselhos Estaduais do país enfrentaram uma demanda de liminares com relação à idade da criança para ingressar no ensino de 9 anos. A gente acabou tendo que fazer diferente do que havia sido regulamentado, sob o efeito da liminar. Essa questão da idade para a EJA não vai ser tão pacífica na hora de ser colocada em prática. A legislação atual, só trata dos exames. Eu acho que teremos problemas, pois as pessoas poderão entrar com liminares e forçar a entrada ou alegar inconstitucionalidade da nossa Resolução (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração).

j) representante do Fórum Nacional de Economia Solidária:

[...] Acho que a gente tem que pensar. Nós estamos dando um salto de 14 anos para 18. Nós baixamos para 14 anos em 1996 e não havia uma Lei nacional. Havia um consenso entre os conselhos estaduais. E agora estamos voltando para os 18 anos. **Que seja essa a meta mesmo, mas talvez tenhamos que pensar isso em um período maior** (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

k) representante da Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC:

Evidentemente que qualquer tema que trate da Educação de Jovens e Adultos está diretamente vinculado com o tema do Ensino Regular. O que nós discutimos, basicamente foi a proposta da idade, da frequência dos cursos e da duração dos cursos e EJA. **Quanto à idade houve certo consenso de que deveria haver uma elevação da idade.** Hoje é de 14 anos e a proposta é para 18 anos, mas há uma certa dúvida sobre o prazo para que isso pudesse ser realizado. Todos nós concordamos que é necessário que haja uma elevação da idade e todos concordamos que precisaria de um prazo maior para que os Sistemas de Ensino se adaptassem. Particularmente, os depoimentos do CONSED e da UNDIME foram bastante relevantes no sentido de que os sistemas, de uma maneira geral, têm uma concordância com esta elevação da idade e certa preocupação com o prazo. Nós também achamos por bem separar os primeiros anos do Ensino Fundamental dos últimos anos. Para os primeiros anos do Ensino Fundamental a proposta foi que permanecessem os 15 anos, porque seria inadequado que o aluno que não soubesse ler e escrever entrasse numa classe de Ensino Regular. [...] No sentido de estabelecer novas condicionalidades para a Educação de Jovens e Adultos, ela afeta diretamente, ou é afetada pela forma como o Ensino Regular vem se desenvolvendo. No limite, a Educação de Jovens e Adultos deixaria de existir, do ponto de vista da escolaridade, na medida em que o sistema escolar fluísse com naturalidade e a gente poderia tratar muito mais do foco da educação ao longo da vida, da educação continuada, etc. Essa é uma

orientação mais geral, mas não a realidade do momento. Então, se os sistemas não se adaptarem a essa normatividade, por isso o tempo para a implementação vai haver uma dificuldade real para as pessoas na faixa dos 14 a 17 anos que estariam impedidos de freqüentar ambos os cursos, porque um não acolhe e o outro não recebe.

[...] Outra dimensão que temos estudado é a da legitimidade, porque às vezes a legitimidade é construída com grupos reduzidos e às vezes corporativos. Eu estou falando especificamente desta proposta, mas apesar de o Conselho ter articulado em nível nacional com audiências com a participação do CONSED, essa legitimidade tem que ser construída de forma mais concreta, para que aquilo que queremos na essência se torne efetivamente algo concreto. Não adianta colocar na Lei. O marco legal é importante, mas quanto mais legitimidade tiver, melhor. E não me parece, pelo menos nas discussões que tivemos, que há uma legitimidade clássica com aqueles que são responsáveis por executar isso. [...] A outra questão é a da responsabilização. Minha impressão é de que às vezes extrapolamos algumas fronteiras. É claro que cabe ao Conselho legislar sobre isso, mas a gente tem que relativizar um pouco as responsabilidades e estabelecer determinadas realidades.

A SEB fez um parecer sobre as dificuldades que a Secretaria vê na questão da implementação do Ensino Regular para essa faixa etária. Este parecer foi feito na Coordenação de Ensino Fundamental. Este vazio que está posto entre os 15 e 18 anos pode criar um embaraço e não uma solução. Modificar a idade dos cursos e não alterar a idade para os exames, que depende do Congresso pode complicar. A solução que este jovem terá é fazer o Exame. É como se a gente estivesse colocando o carro na frente dos bois fazendo uma resolução onde permanece a idade dos exames aos 15 anos e você aumenta a idade de ingresso nos cursos de EJA. Portanto a SEB vê com preocupação o aumento da idade a partir da realidade, numa dimensão da operacionalidade, mas que ela tem que ser considerada. A solução que vemos é dar prazo. **A SEB não tem ainda uma posição fechada, mas o grande avanço é que esta discussão está posta dentro da Secretaria.**

[...] Falando especificamente do Ensino Médio, surpreendeu o fato de que a faixa de 15 a 17 anos na escola teve um crescimento significativo de 2006 para 2007. Temos 10 milhões e 500 mil jovens de 15 a 17 anos no país. Seis milhões estão registrados como participando do Ensino Médio. Este é um dado estonteante para o Brasil já que a taxa líquida de atendimento era de 40%. Esta taxa ficou estabilizada em 40% durante muitos anos. Em 2006/2007 a taxa de atendimento passa para quase 60% que é inclusive, a meta do PNE. Nós estamos estudando isso, mas pulamos de 4 milhões e 700 mil jovens no Ensino Médio para 6 milhões de alunos. O que está claro é que o nosso problema está diminuindo, em tese, na faixa de 15 a 17 anos. A matrícula de alunos do Ensino Médio vem crescendo na faixa etária de 15 a 17 anos e a evasão é menor, se comparada com a faixa etária de 18 a 24 anos. Tem que aguardar os estudos sobre isso (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

l) representante do CONSED:

Eu acho que quanto mais a gente conversa, mais a gente aprofunda. O próprio sistema de discussão que a gente faz, que é absolutamente democrático e necessário, mas ele tem dessas coisas. A questão da responsabilidade é crucial. Nem sempre são colocadas as conseqüências das decisões. Todo mundo é favorável à elevação da idade e aí, passa-se adiante a responsabilidade pela operacionalização. E aí resolve dizendo: o CONSED resolve, a UNDIME resolve, o MEC resolve. Não sei quem resolve. **Ao chegar perto da tomada de decisões as pessoas vão vendo que não há solução para esse limbo, para essa transição que não seja traumática.** E ainda vai para o Congresso. Nós não sabemos o que irá acontecer no Congresso. A saída é juntar esforços. As secretarias dentro do MEC já estão conversando. É preciso agregar o CONSED e a UNDIME e ver como é que a gente vai dar conta deste limbo e dessa possível transição. Porque agora que colocamos a questão da idade, não tem retorno, alguma coisa vai ter que acontecer. O Conselho Nacional de Educação vai fazer a sua parte. Vamos tornar os prazos mais elásticos. A gente não pode corrigir tudo de uma só vez. Precisamos melhorar o Ensino Médio. Precisamos ter mais qualidade no Ensino Fundamental. E nós que estamos lá na ponta, não estamos conseguindo acompanhar aquilo que é solicitado em cada mudança (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

m) representante da UNDIME:

[...] Esta é uma reflexão muito complicada. Essa discussão sobre a idade remete para a questão da responsabilidade. Temos que pensar em alternativas e acho que para isso precisamos construir um grupo de trabalho. Precisamos dialogar, construir alternativas, precisamos articular as políticas públicas. Temos que corrigir o fluxo no Ensino Fundamental. Assim, a EJA está sendo um espaço para pensarmos nas demais políticas públicas para a educação. **Poderíamos construir, no âmbito da SEB, um grupo de trabalho construindo alternativas para os sistemas para dar conta da faixa etária dos 15 aos 17 anos que na verdade, hoje, não tem mais lugar na escola. Não tem lugar no Ensino Fundamental e não tem lugar na EJA.** A resolução propõe uma mudança. Mas essa não pode ser letra fria da Lei. Precisa haver uma mudança de postura de todos os educadores e gestores, que constroem políticas públicas no sentido de olhar para esses jovens de 15 a 17 anos e construir uma proposta que efetivamente atenda às demandas. (...) E nós nos colocamos juntos, CONSED e UNDIME com o MEC para olhar e enfrentar essa realidade (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

n) representante da ANPED:

[...] Essa Comissão, que foi chamada e constituída pelo Ministério da Educação para assessorar a política de EJA cumpre o seu papel quando estamos aqui aprofundando um pouco os problemas. Estamos num outro lugar agora. Eu sou da Universidade, mas também dos Fóruns de EJA. Aqui a gente sendo Fórum ou sendo instituição universidade, o que for, a gente tem que pensar com os pés no chão, não só o desejo, mas na execução. Agora, eu também não posso deixar de reconhecer que estamos pensando tarde. Não é de hoje que a gente vem insistindo em dizer que não se pode criar um vazio, um vácuo de atendimento da demanda para os de 15 aos 17 anos sem que os Sistemas de Ensino digam como vão atender. Porque estes alunos de 15 a 17 anos vão bater na porta do Ensino Fundamental e aí o município vai precisar dar conta dele. E mesmo o Ensino Fundamental de quinta a oitava séries, pois grande parte das matrículas ainda está sob a responsabilidade do Estado [...] **É preciso que o CONSED, a UNDIME e o MEC se articulem para dizer com o isso vai acontecer** e não pode demorar. Temos que levar mais a sério esta questão porque senão vamos ficar no descrédito. Nós fizemos uma mobilização de pessoas no país inteiro para discutir os três temas e agora está caindo a ficha de que nós não materializamos a execução disso. Nós temos que ter uma estratégia, porque se a gente fizer todo esse movimento para colocar na mão do Ministro um Parecer para ele não homologar, isso vai ser um desgaste para todos. Por outro lado, se ele homologa a gente cria um problema lá na frente, porque isto não bate com a discussão de mudança, que precisa acontecer no Congresso Nacional. O que a EJA não precisa é de problemas, porque já temos vários (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

o) representante da UNESCO:

[...] Nós teríamos que discutir a estratégia junto ao CNE para negociar a possibilidade de um prazo maior para aprovação destas Diretrizes. Acho que o grupo MEC, CONSED e UNDIME deveria solicitar que o CNE adie um pouco mais esta decisão, mas com um compromisso muito forte na execução (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração).

p) representante de ONGs com experiência em EJA:

[...] Jogar para o Congresso esta discussão e depois não ter pressão social para modificar a Lei não vai adiantar. A força política tem que chegar aos deputados. Trazer a força social dos movimentos, das

redes. Eu considero esta reunião com os sistemas extremamente necessária. A manifestação de que os alunos estejam sendo expulsos, talvez a gente devesse refletir melhor sobre isso. Por que o sistema manda embora? É um movimento do sistema ou um movimento do aluno? Ou de ambos? **Talvez a gente devesse avançar um pouco na discussão sobre as causas da evasão e ver se há políticas para isso.** A política de aceleração nós já vimos que não dá certo. A política de ciclos, grande parte das experiências que ocorreram não deram certo (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

q) representante dos Fóruns de EJA:

[...] sobre a questão do IDEB. A questão da defasagem da série e índice de evasão e repetência está puxando o IDEB para baixo. Então empurram esses alunos para a EJA (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração).

r) representante da SECAD/MEC:

[...] Primeiro, nós já temos um grupo interno no MEC composto pela SECAD, SEB e SETEC. Cabe ao MEC convidar o CONSED e a UNDIME para integrar este grupo e chamar também o INEP. Quem controla a rede e quem regula sobre a rede tem que dizer como vamos responder factivamente a isso. Sugiro que a gente continue avançando no documento, **dado que a gente não conseguiu gerar nenhum consenso ou uma posição definida sobre cada um dos itens** (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

s) representante do CONSED:

Eu acho que a gente deveria repassar para a relatora do CNE toda a reflexão que fizemos aqui neste grupo. Por que uma coisa é certa: o Conselho vai decidir logo. Então a gente tem que se reunir para ver como é que a gente vai executar isso que está sendo discutido. **Acho que deveríamos repassar alguns consensos ou eventualmente a posição majoritária desse grupo.** E onde houver discordância, dizer que não teve unanimidade. Dizer por exemplo, que constituir um grupo de estudos é consensual. Na questão dos 18 anos não há consenso, mas a posição é majoritária. A idéia de dividir os dois segmentos de EJA apareceu aqui, por isso o Conselho pode discutir esta questão (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO

E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

Sobre a certificação em EJA:

a) representante das universidades:

[...] Eu acho que deveria colocar que, a exemplo da Prova Brasil, ENEM, SINAES, houvesse uma avaliação na educação de jovens e adultos para pensar a qualidade. Porque o problema todo é o seguinte: quando foi reeditado o ENCCEJA havia um discurso do INEP dizendo que precisava fazer o ENCCEJA porque a EJA não tem como no Ensino Fundamental, o SAEB, como no Ensino Médio o ENEM, como na Educação Superior o SINAES. Só que nós dialogávamos com o INEP, dizendo que havia uma diferença radical entre uma coisa e outra. Nenhum dos outros certifica. **O ENCCEJA é um exame de certificação** (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

b) representante da SECAD/MEC:

Gostaria de esclarecer uma dúvida sobre a realização de exame intragovernamental para a certificação nacional em parceria com um ou mais sistemas. Se esse entendimento abre a possibilidade para que o INEP organize uma prova nacional como é feito atualmente? (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

c) representante dos Fóruns de EJA:

Sim, porém na forma como está colocado é em parceria e não de forma imposta. O INEP pode elaborar uma prova, sobretudo a partir do argumento da UNDIME de que alguns municípios têm o desejo, mas não tem competência para elaborar esta prova (COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2008, declaração, grifo meu).

Como resultado dessa reunião foi encaminhado à relatora da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, Documento da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos contendo as sugestões, as modificações e acréscimos. Sobre a questão da idade e da certificação na EJA podemos destacar:

- a) a duração dos cursos de EJA deve ser apresentada em horas e não em meses ou anos. A sugestão foi aceita pela relatora;
- b) acata-se a idade de 18 anos para o ingresso nos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. No entanto, sugere-se que para os anos iniciais do Ensino Fundamental seja definida uma idade menor. A sugestão não foi aceita, pois a relatora argumenta que está convencida que a idade mínima para ingresso na EJA é 18 anos por todas as ponderações apresentadas no Parecer e pelos depoimentos de professores e estudantes de EJA com quem teve interlocuções;
- c) alterar a nomenclatura “idade própria”, pois a mesma, embora apareça em textos legais, não conceitua de forma adequada o público de EJA. A sugestão foi aceita e a redação ficou: “fazer a chamada de EJA no Ensino Fundamental tal como se faz a chamada das pessoas “com idade estabelecida para o Ensino Regular”;
- d) ampliar o atendimento de Ensino Regular Noturno e “Diurno”, pois o noturno é insuficiente para atender as especificidades do público em termos de turnos de sua oferta. A sugestão foi aceita;
- e) ampliar o tempo de transição para a adequação dos Sistemas de Ensino às novas normas. Sugestão aceita. O tempo de transição para adequação dos sistemas de Ensino passou de 2011 para 2012 de forma progressiva e escalonada;
- f) alterar a redação do seguinte parágrafo: "os municípios que se configuram como sistemas podem oferecer certificação de 'conclusão' ao invés de 'desempenhos terminais' do Ensino Fundamental.". A sugestão foi aceita;
- g) alterar a redação “realizar exame nacional para avaliação do rendimento dos estudantes da Educação de jovens e adultos similares às avaliações existentes para o Ensino Fundamental e Médio” para “realizar avaliação das aprendizagens dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos, integrada às avaliações já existentes para o Ensino Fundamental e Médio”. A sugestão foi aceita.

No geral, houve concordância dos integrantes da CNAEJA com os artigos apresentados no Documento da CEB/CNE. Os aspectos mais discutidos foram a elevação da idade para ingresso na EJA, com posições diferenciadas e a questão da

ampliação do prazo para adequação dos sistemas de ensino às novas normas. Ocorreu também, a discussão sobre a diferença entre o processo de certificação e o de avaliação da Educação de Jovens e Adultos. Os membros da CNAEJA sugeriram que, no texto da Resolução, esse aspecto fosse ressaltado.

Um ponto que merece atenção foi a discussão sobre a idade mínima de ingresso nos anos iniciais da EJA. Houve consenso neste grupo de que a idade mínima deveria ser de 15 anos, e não 18 como estava proposto no documento. Esta definição surgiu depois de uma longa discussão sobre os aspectos implicados, principalmente para os alunos a partir de 15 anos, que estão participando das turmas de alfabetização de jovens e adultos do Programa Brasil Alfabetizado. No Quadro 6 aparece assinalada a “posição favorável com alterações, exatamente para contemplar este aspecto. A CNAEJA aprovou a elevação da idade mínima para ingresso na EJA para 18 anos somente nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Quanto à certificação, foi assinalado o item “posição favorável, pois os membros da CNAEJA concordaram com os termos do Documento em relação ao exame de certificação.

Temas	Reunião da CNAEJA			
	Posição Favorável	Posição Contrária	Posição favorável com alterações	Não emitiu posição
Idade Mínima de 18 anos para ingresso nos cursos de EJA			X	
Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA	X			

Quadro 6 – Posições da CNAEJA referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.

Em reunião no dia 02 de outubro de 2008, na SECAD/MEC (item 6.1.4, p. 138) a relatora da CEB/CNE apresentou os principais tópicos da Minuta. O objetivo da SECAD era realizar alguns questionamentos acerca da Proposta de Resolução.

Um dos tópicos abordados foi sobre a questão da definição da carga horária mínima para os cursos de EJA. É importante destacar que a Minuta de Resolução apresentava a carga horária definida em anos e meses. Por indicação da CNAEJA, a carga horária foi definida em horas. No entanto, a CNAEJA não sugeriu qual seria a carga horária ideal, mas deixou esta definição a cargo da CEB/CNE.

Assim, conforme a Minuta de Resolução:

Art. 6º Quanto à duração dos cursos presenciais de EJA, mantém-se a formulação do Parecer CNE/CEB nº 29/2006, acrescentando o total de horas a serem cumpridas, independentemente da forma de organização curricular:

- I- para os anos iniciais do Ensino Fundamental, a duração deve ficar a critério dos sistemas de ensino
- II- para os anos finais do Ensino Fundamental, a duração mínima deve ser de 1.600 (mil e seiscentas) horas
- III- para o Ensino Médio, a duração mínima deve ser de 1.200 (mil e duzentas) horas (CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008, p. 29)

A representante da Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos da SECAD/MEC apresentou alguns questionamentos referentes a essa definição. Conforme o seu argumento, a carga horária para os anos finais do Ensino Fundamental de 1.600 horas, o que representa a metade da carga horária estabelecida para os anos finais do Ensino Regular, não é adequada para a EJA, exatamente por tratar-se desta referência ao Ensino Regular.

No entanto, a relatora não concordou com este argumento, explicitando que de fato, o parâmetro é o das 800 horas/ano previstas para o Ensino Regular. Segundo ela, estudos e experiências demonstram que há a necessidade de um patamar mínimo de horas para que os estudantes adquiram os desempenhos terminais satisfatórios, independentemente se o aluno estiver realizando curso de educação a distância, EJA ou no Ensino Regular. Se for garantido este tempo, cabe ao Governo elaborar um plano para a sua efetivação. Cabe, também, aos Sistemas de Ensino a sua operacionalização. São as políticas de Governo que podem sinalizar como fazer isso. Como este tempo será trabalhado na EJA, a partir de uma diretriz elaborada pelo CNE, é competência dos Governos e cabe aos Sistemas de Ensino a sua operacionalização.

Para a relatora, ao aluno deve ser dada a oportunidade de realizar o curso, atendendo a suas singularidades. É preciso desvencilhar a EJA da escola regular.

A EJA não pode ser pensada como Ensino Regular. Não é aula, mas horas. Determinadas atividades podem ser realizadas em x horas. Isso significa que um aluno pode fazer em mais ou em menos tempo. "Temos que respeitar as singularidades de cada aluno". A relatora reforça que não vê a EJA como uma réplica do Ensino Regular cuja diferença é a idade. A EJA exige um trabalho de forma alternativa para chegar às habilidades necessárias aos desempenhos terminais, para um determinado grupo etário que por inúmeras razões não pode estar no Ensino Regular.

A relatora insiste na necessária identidade da EJA. Estabelecer um tempo compatível é necessário, mas isso não significa que este tempo terá que ser usado aos moldes do Ensino Regular. "A beleza da EJA está em ser sensível às demandas deste público."

A relatora finaliza a discussão deste ponto afirmando que uma Diretriz como essa tem que estar assentada sobre o pressuposto de que a Educação de Jovens e Adultos é um Direito. As Diretrizes Operacionais advindas do CNE são Diretrizes de Estado. Os Governos têm que dar prosseguimento a isso e os Sistemas de Ensino têm que operacionalizar.

Na continuidade do debate, um dos representantes da SECAD apontou para a necessidade da parametrização dos resultados, ou seja, a certificação em qualquer nível ou modalidade deveria atender a determinados parâmetros de aquisição de conhecimentos e habilidades comuns.

Outro aspecto mencionado foi a necessidade de se aprofundar o debate acerca da certificação de competência profissional associada à elevação da escolaridade. "Não temos ainda, no Brasil uma proposta mais consistente sobre estes aspectos. Observa-se a fragmentação das políticas de EJA que são efetivadas por inúmeros órgãos ou instituições, como o Ministério do Trabalho, Sistema S, setor privado, entre outros."

Outro tema debatido foi o significado da Educação ao Longo da Vida e a repercussão deste conceito nas políticas de EJA no Brasil.

Sobre o atendimento do público de 15 a 17 anos apenas no Ensino Regular, ainda pairam muitas dúvidas dos gestores do MEC.

Estes gestores indicam que, independentemente de a Resolução ser aprovada ou não no Ministério da Educação, o debate está instalado e o compromisso do Ministério é dar seqüência, convocando os demais entes federativos a traçar estratégias de atendimento qualificado tanto para a EJA quanto para o Ensino Regular. "As respostas são de ordem pedagógica para este atendimento e este processo não está suficientemente maduro no Brasil. É preciso avançar para que até o ano de 2010 se tenha uma política pública de EJA mais efetiva e menos fragmentada."

Não era objetivo da SECAD expor um posicionamento favorável ou contrário aos temas nessa reunião, mas o aprofundamento das discussões e as implicações decorrentes. Por esse motivo, foi assinalado o item "não emitiu posição" no Quadro 7. O debate apresentou questões de fundo, principalmente o tema da certificação e o mundo do trabalho. Os aspectos apontados deverão ser discutidos com mais profundidade com os que atuam no campo da EJA. No Quadro 7 está registrada também a "posição favorável" da CEB/CNE quanto à elevação da idade e quanto à certificação, considerando o que foi colocado na Minuta de Resolução apresentada pela relatora.

Temas	Reunião da relatora da CEB/CNE com SECAD/MEC			
	Posição Favorável	Posição Contrária	Não há consenso	Não emitiu posição
Idade Mínima de 18 anos para ingresso nos cursos de EJA	CEB/CNE			SECAD/MEC
Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA	CEB/CNE			SECAD/MEC

Quadro 7 – Posições CEB/CNE e SECAD referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.

A reunião do dia 08 de outubro de 2008, convocada pela CEB/CNE (item 0, p. 138) para apreciação e votação do Parecer e Resolução sobre as Diretrizes

Operacionais para a EJA teve por parte dos conselheiros participantes, as seguintes manifestações:

A conselheira propõe um estudo a partir dos dados estatísticos educacionais disponíveis no Ministério da Educação para traçar estratégias de atendimento da demanda de educação de jovens e adultos e a demanda pelo atendimento no Ensino Regular aos adolescentes de 15 a 17 considerando os dados sobre os alunos trabalhadores tanto no Ensino Regular quanto na EJA. Faz o seguinte questionamento: "Qual seria a mediação que podemos fazer, tanto para avançar quanto para resolver o problema dos jovens que não estão no Ensino Regular, ou seja, os que estão fora da escola e que têm que aguardar até completar a idade de ingresso na EJA?".

Um dos conselheiros reforçou a questão do tempo para adequação dos sistemas a essa normativa e considera que o tempo de cinco anos, ou seja, até o ano de 2013 é suficiente para esta adequação. Sugeriu que a Resolução explicita "que as avaliações em Educação de Jovens e Adultos sigam os padrões de qualidade das outras avaliações educacionais tendo que ser rigorosa para todos, incluindo o setor privado.". Parabeniza a Conselheira relatora pelo esforço na elaboração da Resolução e considera a importância desta normativa para os Sistemas de Ensino. Outro Conselheiro também parabeniza a Conselheira relatora pelo trabalho que realizou a partir da reunião com a SECAD, CONSED e UNDIME incorporando muitas das sugestões do debate. Sugere que onde aparece a idade de 18 anos seja acrescentado o termo "completo". Sugere também, a substituição das palavras "três turnos escolares" para "nos turnos diurno e noturno".

Um terceiro conselheiro considera relevante uma reflexão sobre o tempo de adequação dos sistemas à normativa. Faz o seguinte questionamento: "Seria o Ensino Regular que tem ser flexibilizado ou a EJA teria que se adequar para atender os jovens e adultos?".

O representante da SEB/MEC fez várias ponderações acerca do atendimento dos adolescentes na faixa etária de 15 a 17 anos. Destaca o avanço em relação ao tema da Educação de Jovens e Adultos nos últimos dois anos e a articulação da CEB/CNE com a SECAD e SEB/MEC. Destaca também, o envolvimento do CONSED e da UNDIME no processo de discussão, mas argumenta que ainda não há uma política educacional consistente para atender os adolescentes de 15 a 17

anos excluídos das políticas sociais. Argumenta, ainda que no texto da Resolução aparece o Sistema Nacional de Educação, mas que não está formalmente constituído. Sugere um esclarecimento maior no texto da Resolução sobre o conceito de escola “unitária e politécnica”, para não entrar em contradição com outras normativas do CNE.

Outro conselheiro mencionou o processo de discussão ocorrido da Câmara de Educação Básica e o acatamento das sugestões dos participantes das reuniões. No entanto, a base do texto se manteve durante todo o processo. Destaca que muitas questões não serão resolvidas no âmbito de uma Resolução, mas decorrem de políticas públicas. Diz que votará favoravelmente à Resolução, mas registrará algumas restrições. Retoma as considerações feitas pelo representante da SECAD, na reunião do dia 04 de agosto de 2008 no CNE, caracterizando a situação da EJA no Brasil. Para este conselheiro, todos devem refletir sobre “quem falamos e o que decidimos nesse momento histórico”. Sobre a elevação da idade, considera um risco tendo em vista a possibilidade de um grande contingente de jovens e adultos ficar em “lugar nenhum”.

Um dos conselheiros reafirmou o consenso sobre a elevação da idade para 18 anos, mas reiterou a necessidade de uma política pública para o atendimento dos adolescentes na faixa etária de 15 a 17 anos.

Finalizando a conselheira relatora fez as suas considerações reafirmando a disponibilidade ao diálogo e o compromisso com a Educação de Jovens e Adultos, mas entende que esse é o momento para colocar um ponto final, mesmo que provisório no processo, para permitir outros avanços a partir da prática. Enfatiza que a CEB/CNE não é um órgão executivo e sim normativo. Portanto, não cabe dizer como tem que operacionalizar. Sugere que o Ministério da Educação, em conjunto com os demais entes federativos construam as alternativas necessárias para o atendimento da demanda, com propostas pedagógicas adequadas, tanto para a EJA quanto para os adolescentes de 15 a 17 anos que estão fora do sistema escolar.

O Parecer e a Resolução foram aprovados por unanimidade pelos conselheiros da Câmara da Educação Básica do CNE e deverão ser encaminhados para a homologação do Ministro de Estado da Educação.

Portanto, a reunião da CEB/CNE, definida como quinto e último momento de análise desta pesquisa, tendo seus conselheiros aprovado o Parecer e a Resolução

que eleva a idade mínima de ingresso nos cursos de EJA no Ensino Fundamental e no Ensino médio para 18 anos e definido as normas para a certificação, finalizam uma parte deste processo.

No Quadro 8 (p. 180) está assinalado o item “posição favorável” representando todo o esforço realizado pela CEB/CNE na busca dos consensos ou posições majoritárias. A riqueza deste processo esteve na amplitude do debate. A partir dos temas apresentados, muitos outros vieram à tona. Estes temas que emergiram precisam ser debatidos no sentido se avançarmos na formulação de políticas públicas de qualidade para toda a Educação Básica. Não é possível discutir EJA sem discutir toda a Educação Básica. Isso ficou evidente durante todo o processo.

Temas	Reunião da CEB/CNE			
	Posição Favorável	Posição Contrária	Outra Posição	Não emitiu Posição
Idade Mínima de 18 anos para ingresso nos cursos de EJA	X			
Exame Nacional de Certificação de Competências de EJA	X			

Quadro 8 – Posições da CEB/CNE referentes à idade mínima para ingresso e certificação na EJA.

O quadro 9 apresenta uma síntese das relações descritas e analisadas acima:

Momentos de discussão	Idade mínima de 18 anos para ingresso na EJA				Exame de certificação para a EJA			
	Posição favorável	Posição contrária	Não houve consenso	Não emitiu posição	Posição favorável	Posição contrária	Não houve consenso	Não emitiu posição
Audiências Públicas Datas: 03, 14 e 30 de agosto de 2007			X			X		
Reunião CEB/CNE e representantes institucionais Data: 04 de agosto de 2008			X				X	
Reunião da CNAEJA Data: 26 e 27 de agosto de 2008	X				X			
Reunião CEB/CNE e SECAD/MEC Data: 02 de outubro de 2008				X				X
Reunião da CEB/CNE Data: 08 de outubro de 2008	X				X			

Quadro 9 – Posições defendidas nos cinco momentos de discussão, ordenados temporalmente, sobre a idade mínima de 18 anos para ingresso na EJA e Exame de certificação para a EJA.

O Quadro 9 apresenta uma visão geral das posições referentes à idade mínima de ingresso na EJA e à certificação. Observa-se que nas audiências públicas os posicionamentos sobre a elevação da idade mínima para 18 anos não foram consensuais, no entanto, foram majoritárias, o que acabou influenciando o posicionamento da CEB/CNE que elaborou o Parecer e a Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA. Quanto à questão da certificação, os participantes das audiências públicas posicionaram-se contrários ao Exame Nacional de Certificação de Competências (ENCCEJA). Defenderam por outro lado, a autonomia dos Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais para a realização dos Exames de certificação.

Na reunião entre a CEB/CNE e representantes institucionais, os participantes manifestaram diferentes posicionamentos. Alguns eram favoráveis à elevação da

idade mínima para 18 anos, outros manifestaram posição contrária. A preocupação destes referia-se à necessidade de atendimento para os alunos de 15 a 17 anos, que já abandonaram o Ensino Regular. Quanto à certificação, alguns representantes defenderam o ENCCEJA e outros manifestaram posição contrária.

Os participantes da reunião da CNAEJA realizaram um debate bastante profícuo sobre os temas das Diretrizes evidenciando a mudança de posições de alguns participantes. O diálogo construtivo na busca dos consensos permitiu a elaboração de uma proposta que defendia a elevação da idade apenas nos anos finais da EJA e no Ensino Médio. Para os anos iniciais, a proposta era a da manutenção dos 15 anos, sob o argumento de que as pessoas desta faixa etária, não alfabetizadas ou que estão nas turmas de alfabetização de jovens e adultos que necessitam ingressar nos anos iniciais da EJA.

A reunião da relatora da CEB/CNE com a SECAD/MEC tinha por objetivo a discussão sobre os encaminhamentos acerca das Diretrizes Operacionais para a EJA. Por isso, no Quadro 9 aparece o item “não emitiu posicionamento”. Por último, a reunião da CEB/CNE aprovou as Diretrizes Operacionais para a EJA, portanto, posicionaram-se favoravelmente pela elevação da idade mínima de ingresso para a EJA e a questão da certificação. Os conselheiros da CEB/CNE também foram construindo os seus posicionamentos a partir dos argumentos dos demais participantes. A questão da idade mínima de 15 anos para os anos iniciais da EJA, sugerida pela CNAEJA, não foi acatada pela relatora da Resolução e conseqüentemente não foi aprovada na CEB/CNE.

Um novo momento deste processo se inicia a partir da decisão do Ministro de Estado da Educação em homologar ou não essas Diretrizes Operacionais para a EJA. Caso o Parecer e a Resolução sejam homologados, o Congresso deverá discutir a alteração na LDBEN para adequar a idade dos Exames à idade de ingresso nos cursos de EJA.

De qualquer forma, o desafio está lançado e a União, bem como os demais entes federados, deverão consolidar o Sistema Nacional Articulado de Educação e atender com qualidade, tanto o público do Ensino Regular quanto da EJA.

6.3 AS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA E O EXAME NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM EJA.

Se considerarmos que a certificação de conclusão do Ensino Fundamental e Médio de jovens e adultos, através de Exames é parte integrante das políticas educacionais do país, seja da União ou dos demais entes federativos, temos que todo o processo de sua definição, tanto em seu aspecto legal quanto em seu aspecto pedagógico está inserido num contexto mais amplo que abrange, necessariamente, relações macro institucionais e relações micro institucionais.

As Diretrizes Operacionais para EJA, aprovadas na CEB/CNE, mas, que ainda não foram homologadas pelo Ministro de Estado da Educação, definem que a certificação decorrente de exames de EJA é competência dos sistemas de ensino estaduais ou municipais. A competência da União em realizar exame intragovernamental para certificação em parceria com um ou mais sistemas, sob a forma de adesão, possibilita ao INEP a continuidade da organização do Exame.

Por outro lado, as Diretrizes definem que a União pode oferecer apóio técnico e financeiro aos Estados para a oferta de EJA.

6.3.1 O perfil dos participantes do ENCCEJA

Os dados informados pelo INEP/MEC⁵², relativo aos participantes do ENCCEJA/2007 e coletados a partir dos questionários socioeconômicos mostram que 53,75% das 28.187 pessoas que participaram da prova de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Educação Artística e Educação Física, no nível de Ensino Fundamental, ou um pouco mais da metade dos participantes do exame tinha até 33 anos de idade. Destes 22, 03% já tinham 26 anos ou mais e 12,98% estavam na faixa de idade entre 15 e 18 anos. Os participantes são jovens/adultos trabalhadores, pois a grande maioria deles informou estar trabalhando ou já ter trabalhado (76, 22%) e já terem freqüentado a escola regular alguma vez (66%).

⁵² Conforme o Documento ENCCEJA/2007- "Análise das respostas ao questionário socioeconômico e do desempenho dos participantes segundo variáveis socioeconômicas - Relatório 1", elaborado pela Fundação CESGRANRIO, RJ, 2007.

As séries 5^a, 6^a e 7^a foram as mais apontadas como sendo aquelas em que houve o abandono do curso regular. Aproximadamente 38% dos participantes informaram que deixaram de freqüentar a escola regular na faixa de idade entre 15 e 18 anos, seguindo-se 26,49% na faixa entre 10 e 14 anos.

30,06% alegou que o motivo da interrupção do estudo em escola regular estava ligado ao horário de trabalho e a não terem tempo de estudar. Um número considerável de participantes respondeu que começou a trabalhar antes dos 14 anos. A finalidade deste trabalho durante os estudos em escola regular foi, prioritariamente, a de ajudar os pais nas despesas da casa e da família e, em seguida, é apontada a finalidade de ser independente.

Dentre os motivos alegados para participarem do ENCCEJA, o mais apontado foi: “este é o melhor caminho para conseguir o certificado de conclusão do ensino fundamental” (30,09%) seguiu-se “quero continuar meus estudos na educação superior (31,81%) e “achei uma boa forma de avaliar os meus conhecimentos (14,11%).

Indagados sobre a sua renda ou seu salário, 23,40% dos participantes declararam estar na faixa entre R\$ 381,00 e R\$ 900,00. No entanto, 29,17% declararam ter renda menor ou igual a R\$ 380,00.

Quanto ao grau de escolaridade do pai, 22,66% afirmaram que o mesmo estudara até a 4^a série do Ensino Fundamental e 31,29% informaram que o pai nunca estudou ou foi apenas alfabetizado, 8,16% que cursou até a 8^a série e 5,78% até a conclusão do Ensino Médio. No ensino superior, 1,50% completaram algum curso e apenas 0,29% fizeram pós-graduação.

O setor de trabalho do pai é a agricultura, pecuária ou pesca para 28,65% dos participantes, seguida da construção civil (10,18%).

Sobre a escolaridade da mãe, 22,45% dos participantes informaram que a mãe estudou até a 4^a série do Ensino Fundamental, 29,18% informaram que a mãe nunca estudou ou foi apenas alfabetizada, 8,96% declararam que a mãe cursou até a 8^a série e 6,33% que concluiu o Ensino Médio. No nível Superior completo e na pós-graduação, os percentuais são, respectivamente, 1,48% e 0,39%. Com relação ao trabalho da mãe, 20,23% responderam que a mãe é doméstica, 16,19% trabalham na agricultura, pecuária e pesca e 9,97% trabalham em casa (artesanato, costura e culinária).

6.3.2 O Campo Recontextualizador Oficial e o ENCCEJA

Consideraremos o Exame Nacional de Certificação de Competências em Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA) um discurso pedagógico oficial e analisaremos a constituição e a transmissão deste discurso a partir dos diferentes aspectos que o envolve.

Os conhecimentos pedagógicos das diferentes áreas são recontextualizações dos conhecimentos produzidos no contexto primário, ou seja, o contexto da geração dos discursos, denominado por Bernstein de “campo intelectual” do sistema educacional.

No caso do ENCCEJA que avalia as quatro áreas do conhecimento/ componentes curriculares do Ensino Fundamental (Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Educação Física e Educação Artística, Matemática, História e Geografia, e Ciências Naturais) temos que: estes conhecimentos são recontextualizações dos conhecimentos produzidos no contexto primário realizadas pelos agentes de recontextualização no campo recontextualizador oficial e recontextualizados novamente no campo recontextualizador pedagógico para transformarem-se nos conteúdos presentes no material didático de cada área (caderno do estudante). Os itens das provas do ENCCEJA são retirados destes conteúdos. Esta recontextualização é realizada por professores especializados nas diferentes áreas, oriundos das Instituições de Ensino Superior. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) é a agência do campo recontextualizador oficial responsável pela organização do ENCCEJA. É necessário que outras agências do campo recontextualizador oficial envolvidas diretamente ou indiretamente com a EJA, como é o caso da SECAD e SEB, incluindo SETEC que é a Secretaria que formula políticas para área da educação profissional façam a interlocução com o INEP para que os exames na EJA reflitam o conjunto de políticas discutidas no interior destas secretarias.

6.3.3 Modelos de competência e modelo de desempenho e o ENCCEJA

Basil Bernstein (2003, p.77) em seu estudo sobre os modelos de competência e modelos de desempenho mostra como as pedagogias baseadas na competência, apesar de compartilharem certos elementos comuns com as pedagogias baseadas no desempenho, diferenciam-se pela centralidade que dão ao indivíduo, ao grupo e/ou à mudança social.

Conforme a tabela comparativa com a síntese dos estudos de Basil Bernstein sobre os modelos de competência e modelos de desempenho é possível demonstrar que o Exame Nacional de Certificação de Competências (ENCCEJA), não avalia as competências dos alunos, mas sim o desempenho. Ao agregar o ENCCEJA na tabela podemos realizar as seguintes constatações:

	Modelos de competência	Modelos de Desempenho	ENCCEJA
1 Categorias 1.1 Discurso 1.2 Espaço 1.3 Tempo	<p>1.1. Emerge na forma de projetos, temas, diversidade de experiências em que os adquirentes, aparentemente, tem controle sobre a seleção, seqüência e ritmo. A ênfase recai sobre a concretização das competências que o adquirente já tem.</p> <p>1.2. Existem poucos espaços pedagógicos especialmente definidos. Os adquirentes têm controle considerável sobre a construção de espaços como locais pedagógicos.</p> <p>1.3. O tempo presente é enfatizado. O tempo não é explícito ou minuciosamente pontuado como marcador de diferentes atividades.</p>	<p>1.1. Provêm da especialização de sujeitos, habilidades e procedimentos. Os adquirentes têm menos controle sobre a seleção, seqüência e ritmo. São atribuídas notas aos textos dos adquirentes.</p> <p>1.2. O espaço e as práticas pedagógicas específicas são nitidamente marcadas e explicitamente reguladas.</p> <p>1.3. Ênfase no tempo futuro.</p>	<p>1.1. Identifica-se o ENCCEJA como um modelo de desempenho. Os sujeitos participantes, não têm controle sobre a seleção, a seqüência e o ritmo do discurso pedagógico. Ao realizar as provas das diferentes áreas do conhecimento, são avaliadas habilidades e atribuída notas aos participantes.</p> <p>1.2. O espaço é nitidamente marcado e regulado pelo Sistema de Ensino.</p> <p>1.3. A ênfase é no tempo futuro, ou seja: obter um certificado para conseguir um emprego ou um trabalho melhor.</p>

	Modelos de competência	Modelos de Desempenho	ENCCEJA
2. Avaliação	2. A ênfase está naquilo que está presente no produto do adquirente. Os critérios de avaliação do discurso instrucional são implícitos e difusos, mas os critérios do discurso regulador são mais explícitos. Ex: “Que desenho encantador, fale-me sobre ele”.	2. A ênfase está naquilo que está ausente no produto. Os critérios de avaliação são explícitos e específicos. Ex: “Que casa graciosa, mas onde está a chaminé?”.	2. Quando os alunos realizam o exame, os critérios de avaliação estão explícitos e definidos. Serão reprovados caso não atinjam a média necessária. Portanto, a ênfase recai sobre aquilo que está faltando.
3. Controle	3. Como o espaço, o tempo e o discurso não originam enquadramentos e classificações explícitas, estas variáveis não podem constituir nem transmitir ordens. O controle tende a ser inerente às formas personalizadas (que variam de aluno para aluno).	3. O espaço, o tempo e o discurso originam classificações e enquadramentos explícitos que constituem e transmitem ordens. O próprio modo do discurso instrucional encerra os adquirentes em uma regulação disciplinadora.	3. As provas do ENCCEJA contemplam diferentes disciplinas com fronteiras nítidas entre elas. Portanto um princípio de classificação forte em relação ao discurso instrucional.
4. Texto Pedagógico	4. O texto não é tanto o produto de um adquirente. Revela o desenvolvimento da competência do adquirente, de modo cognitivo-afetivo ou social. O significado dos signos de um adquirente não está ao seu alcance, apenas do professor.	4. O texto é essencialmente o texto que o adquirente produz. Revela o desempenho do adquirente que é expresso por meio de notas.	4. O ENCCEJA avalia o desempenho dos alunos que é expresso por meio de notas.

	Modelos de competência	Modelos de Desempenho	ENCCEJA
5. Autonomia	5. Estes modelos requerem um campo e um nível de autonomia relativamente ampla. Os recursos pedagógicos tendem a ser menos predeterminados na forma de livros didáticos ou materiais de ensino. Os recursos são geralmente elaborados pelos professores. Os modelos de competência não foram feitos para futuros especializados e são, portanto, menos dependentes e menos regulados.	5. Neste modelo existem dois tipos de modalidades quanto à autonomia: modalidades introvertidas e modalidades extrovertidas. Na primeira, o futuro refere-se à exploração de um discurso especializado em si mesmo como atividade autônoma. Neste caso a autonomia é maior. No caso das modalidades extrovertidas o futuro tende a depender de algum tipo de regulação externa, como o da economia ou dos mercados locais. A autonomia, portanto, é nitidamente menor.	5. O ENCCEJA possui um modelo predeterminado de recursos pedagógicos através dos livros didáticos do aluno e do professor. O aluno que realiza o ENCCEJA busca a inserção no mercado de trabalho, que atualmente é muito especializado como é o caso das modalidades extrovertidas descrita no modelo de desempenho.
6. Economia	6. Os custos de transmissão desses modelos tendem a ser mais elevados. Envolvem altos custos visíveis como a formação de professores, devido a base teórica e custos invisíveis como o tempo dispendido em cada tarefa, a elaboração dos recursos pedagógicos, a discussão de projetos em grupos e a participação dos pais, planejamento e monitoramento da prática.	6. O custo de transmissão desses modelos são relativamente menores. A formação requer uma base teórica muito menos elaborada. Os resultados podem ser facilmente mensurados e otimizados. O planejamento e o monitoramento não exigem custos invisíveis.	6. O ENCCEJA, comparativamente a outras formas de transmissão-aquisição não envolve custos para a formação de professores, trabalhos em grupos e outros conforme o modelo de competência. Observa-se, porém, uma base teórica menos elaborada e resultados facilmente mensurados.

Quadro 10 – Quadro modelo de competência e modelo de desempenho e o ENCCEJA.

Portanto, se analisarmos o ENCCEJA do ponto de vista da teoria de Basil Bernstein, temos que o Exame Nacional de Certificação de Competências, utiliza o modelo de desempenho e não o modelo de competência.

Segundo Bernstein (2003, p. 13) o conceito de competência está relacionado, no campo educacional, a um significado emancipatório e o conceito de desempenho

põe ênfase no produto final. Diz respeito a um texto específico que o estudante deveria produzir e às habilidades necessárias para a realização desta produção.

Analisando o ENCCEJA na perspectiva dos modelos de desempenho, temos conforme a teoria de Bernstein (1996a, p.218) a presença de “singulares”: neste caso, as disciplinas das diferentes provas, com seu discurso separado, especializado e fronteiras nítidas como a prova de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Educação Física, Educação Artística separada da prova de Matemática, de Ciências Naturais e da História e Geografia. Há uma tentativa de agrupamento de disciplinas ao juntar duas ou mais disciplinas em cada prova.

O conceito de “Regiões” e “Genéricos” não se aplicam ao caso do ENCCEJA. No entanto, o modo genérico pode ser observado nos cursos técnicos e profissionalizantes realizados por agências e departamentos ligados ao mundo do trabalho.

6.3.4 A pedagogia mista

Tomando como referência os estudos empíricos baseados na teoria de Basil Bernstein realizados por Ana Maria Morais e colaboradoras no Centro de Investigação em Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, que tratam das modalidades de práticas pedagógicas favoráveis à aprendizagem dos alunos, particularmente dos mais desfavorecidos, chegamos à pedagogia denominada mista.

Conforme as pesquisadoras, os resultados desses estudos têm mostrado que o efeito da prática pedagógica se sobrepõe ao efeito do estatuto social dos alunos e sugerem uma prática mista como a mais favorável para uma aprendizagem de sucesso aos níveis científico, social e afetivo.

Ao tratarmos dos alunos da Educação de Jovens e Adultos, cujos dados relativos ao perfil socioeconômico estão bastante aquém dos números desejáveis, configurando-se, dessa forma, como um público em situação de grande desvantagem, consideramos importante trazer as contribuições referentes aos estudos sobre a pedagogia mista, no sentido de apresentar possíveis alternativas pedagógicas para esta modalidade de ensino.

Os estudos sobre pedagogia mista demonstram a necessidade de ir além da dicotomia entre pedagogias visíveis versus pedagogias invisíveis. Contrariamente ao que é defendido por muitos educadores progressistas quanto às potencialidades de uma pedagogia totalmente invisível caracterizada por classificações e enquadramentos fracos, as pesquisadoras mostram que enquanto as classificações e enquadramentos fracos são uma condição essencial para a aprendizagem ao nível da ritmagem, regras hierárquicas, relações entre conhecimentos, relações entre espaços, não o são ao nível da seleção e, certamente, ao nível dos critérios de avaliação. Os resultados desses estudos (p.ex. MORAIS, Ana M. *et al.*, 1993, MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. *et al.*, 2000 e MORAIS, Ana M. *et al.*, 2001) não apóiam também, um retorno à educação tradicional de classificações e enquadramentos fortes.

O artigo de Pires, Morais e Neves (2004) intitulado “Desenvolvimento científico nos primeiros anos de escolaridade: estudo de características sociológicas específicas da prática pedagógica” refere-se a um estudo desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos Sociológicos da Sala de Aula- ESSA, que trata das modalidades de práticas pedagógicas mais favoráveis à aquisição de conhecimentos e de competências científicas por alunos sociologicamente desfavorecidos.

Esse estudo objetivou uma compreensão mais aprofundada e pormenorizada acerca da importância relativa de cada uma das características da prática pedagógica e da interação entre elas, para uma efetiva aprendizagem. Foram analisadas a relação entre a prática pedagógica dos professores e a aprendizagem científica dos alunos considerando o *como* do ensino/aprendizagem (contexto social da sala de aula) e o *o quê* do ensino aprendizagem (conhecimentos científicos e competências investigativas).

Os conceitos da teoria do discurso pedagógico de Basil Bernstein foram utilizados para definir os contextos e interações que neles ocorrem e para analisar a influência que podem ter na aprendizagem científica dos alunos.

Os resultados obtidos levam à conclusão de que uma importante condição para o sucesso dos alunos nas competências cognitivas complexas é a competência do professor. Sendo assim, as autoras afirmam que o *o quê* é uma condição necessária mas não suficiente, complementando da seguinte forma:

São também condições cruciais, para o sucesso dos alunos, a explicitação dos critérios de avaliação (enquadramento forte nesta regra discursiva) e o esbatimento das fronteiras entre o espaço do professor e o espaço dos alunos (classificação fraca). De acordo com a análise estatística, são também condições importantes para o sucesso dos alunos, o enfraquecimento das fronteiras entre os vários conhecimentos da mesma disciplina (classificação fraca nas relações intra-disciplinares) e a existência de uma comunicação aberta e intensa entre os vários alunos (enquadramento fraco nas relações hierárquicas aluno-aluno) (PIRES, MORAIS e NEVES, 2004, p.13).

Os resultados obtidos neste estudo (2004, p.18) confirmam os resultados obtidos em estudos anteriores realizados por esse grupo de pesquisadoras, revelando que a prática que promove um elevado nível de desenvolvimento científico em alunos do I Ciclo, é uma prática pedagógica mista com as seguintes características principais: (a) fronteiras esbatidas entre o espaço do professor e o espaço dos alunos (classificação fraca entre espaços); (b) relações de comunicação abertas entre professor- alunos e aluno-aluno (enquadramento fraco ao nível das regras hierárquicas); (c) critérios de avaliação explícitos (enquadramento forte); (d) fraca ritmagem de aprendizagem (enquadramento fraco); (e) fortes relações intra-disciplinares (classificação fraca entre os vários conteúdos da disciplina); (f) elevado nível de exigência conceitual; (g) elevado nível de competência investigativa.

O artigo de Moraes e Neves (2003), “Processos de intervenção e análise em contextos pedagógicos” mostra como as relações de poder e de controle na sala de aula e na escola conduzem a um acesso diferencial às regras de reconhecimento e de realização que regulam os múltiplos contextos da interação pedagógica.

Segundo essas autoras:

O sucesso dos alunos na escola, na aprendizagem científica e social, requer a aquisição de regras de reconhecimento que lhes permitam distinguir a especificidade dos múltiplos micro contextos em que tem lugar a aprendizagem e de regras de realização que permitam a seleção de significados apropriados para cada micro contexto e produção do texto legitimado nesse contexto (MORAIS e NEVES, 2003, p.28).

Estes estudos (2003, p.28) revelam, também, que quando os códigos e práticas da família estão em continuidade com os códigos e práticas da escola, a aquisição de regras de reconhecimento e de realização apropriadas aos contextos da escola é facilitada pela orientação trazida pelos alunos. Relações de poder e de controle semelhantes na família e na escola permitem um acesso mais eficiente às regras de reconhecimento e de realização nos contextos escolares.

Assim, os alunos pertencentes a grupos socialmente elevados ou etnicamente dominantes, cujos processos de socialização primária são realizados por códigos pedagógicos semelhantes aos códigos da escola garantem vantagens maiores em relação aos alunos oriundos de contextos desfavorecidos.

Essa situação pode, contudo, ser alterada por práticas pedagógicas cujas características permitam o acesso ao código pedagógico da escola.

Outro elemento fundamental, na prática pedagógica, é a explicitação para os alunos, dos critérios de avaliação, ou seja, um forte enquadramento dos mesmos. Contudo, para que os critérios de avaliação sejam tornados explícitos pelo professor é necessário tempo, ou seja, um fraco enquadramento na ritmagem.

Por outro lado, é necessário também um enquadramento fraco ao nível das regras hierárquicas, isto é, a presença de relações abertas entre professor e alunos, onde são explicadas e discutidas as razões dos conteúdos, competência e procedimentos da escola. O enfraquecimento do enquadramento entre conhecimento acadêmico e não-acadêmico, na prática pedagógica, quando os professores introduzem exemplos de situações cotidianas e as explicam com base no conhecimento escolar, facilita o acesso do aluno ao conhecimento de dois contextos (o de casa e o da escola) e, implicitamente, introduzem os princípios que permitem distinguir esses mesmos contextos.

A prática pedagógica desenvolvida pelo professor que leva em conta todos os alunos pode contribuir para um posicionamento mais elevado dos alunos desfavorecidos.

Para as autoras, a explicitação dos critérios de avaliação em conjunto com o enfraquecimento do enquadramento ao nível das regras hierárquicas, quer no contexto de transmissão quer no contexto de avaliação constitui de uma perspectiva sociológica, uma estratégia inovadora.

Dar aos alunos acesso aos princípios que dirigem toda a ação dos professores, tornar visível uma mensagem usualmente invisível, significa dar-lhes a possibilidade de pôr em causa as relações de poder professor-aluno. E se esta mensagem é mais invisível para os alunos desfavorecidos, uma mudança pedagógica nessa direção é uma mudança considerável, pois conduz a formas de igualdade na escola e na sociedade (MORAIS & NEVES, 2003, p.29).

As contribuições sobre a pedagogia mista apresentadas neste trabalho de pesquisa nos remetem para a necessidade de reflexão acerca de propostas pedagógicas para a modalidade de educação de jovens e adultos.

Como já dissemos anteriormente, o público da educação de jovens e adultos é majoritariamente oriundo das classes desfavorecidas e que em algum momento passou pelo ensino regular. A passagem pela escola foi marcada em muitos casos pelo insucesso resultando, conseqüentemente, no seu abandono. A desvantagem em relação aos alunos pertencentes a grupos socialmente elevados, bem como a existência de propostas pedagógicas não adequadas tornaram o percurso escolar desses sujeitos repleto de obstáculos.

Muitos desses alunos buscam o exame nacional de certificação, ou mesmo os exames supletivos propostos pelos Sistemas Estaduais de Educação, como alternativa para a elevação e/ou conclusão da escolaridade. Assim, o sujeito que abandonou a escola, ou a ela não teve acesso, não dispõe dos meios necessários à aquisição dos conteúdos predominantemente escolares exigidos nos exames.

O modelo de desempenho, que orienta a elaboração e aplicação de exames para jovens e adultos, ao estabelecer fronteiras nítidas entre o conhecimento acadêmico e os saberes adquiridos ao longo da vida, ao preservar as fronteiras entre as disciplinas e ao auferir os resultados dos participantes, exclusivamente, através de notas ou escalas de proficiência como é o caso do ENCCEJA, de modo geral dificulta a obtenção de um resultado satisfatório de acordo com os parâmetros avaliativos exigidos. Ressalte-se, ainda, os elevados índices de não aprovação nos exames, considerando o quantitativo de pessoas que buscam estas alternativas.

Para dar conta de toda essa demanda, a sugestão é a formulação de políticas públicas que incidam sobre a formação de professores da educação básica, bem como para a elaboração de propostas pedagógicas para o atendimento escolar, inclusive de jovens e adultos, tomando como referência os estudos sobre pedagogia mista, que interessam-se pela aprendizagem de todos os sujeitos. O fato de a

prática pedagógica poder esbater diferenças entre alunos socialmente diferenciados mostra a relevância desta modalidade de ensino- aprendizagem, já que não há necessidade de baixar o nível de exigência conceitual no processo, para que todos os alunos sejam bem sucedidos na escola.

Os processos de formação realizados pelas Instituições de Ensino Superior nos cursos de Licenciatura e Pedagogia podem contribuir significativamente para o avanço das práticas pedagógicas realizadas em sala-de-aula da Educação Básica. Desde o momento do estágio dos professores, é possível o planejamento das ações com base nas características e princípios da pedagogia mista conforme proposto neste texto⁵³.

Os espaços de formação continuada em serviço podem ser momentos importantes de elaboração de propostas curriculares e atividades conjuntas entre os professores em que as características da pedagogia mista possam ser discutidas e aprofundadas.

As relações entre discursos, espaços e sujeitos devem ser problematizadas, no sentido de encontrar as melhores alternativas pedagógicas para os diferentes públicos, na sociedade brasileira abrangendo tanto os alunos do Ensino Regular quanto os alunos da Educação de Jovens e Adultos, com ênfase especial para o público de 15 a 17 anos que ainda carece de uma proposta pedagógica qualificada que garanta a permanência e o sucesso na escola.

⁵³A Tese de Doutorado da professora Russel Teresinha Dutra da Rosa intitulada “Formação inicial de professores: análise da Prática de Ensino em Biologia” do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS é um indicativo do uso desta pedagogia na formação inicial de professores de Biologia para o ensino médio.

7 CONCLUSÃO

7.1 À GUIA DE CONCLUSÃO PARA UM PROCESSO QUE CONTINUA...

Ao finalizar este trabalho de pesquisa sobre o processo de definição das Diretrizes Operacionais para EJA que envolveu diferentes agências do campo recontextualizador oficial e do campo recontextualizador pedagógico, podemos concluir que houve um processo democrático de discussão de uma norma e, conseqüentemente, a necessidade de reflexões sobre as políticas públicas para a Educação Básica.

As fronteiras, os limites e as especificidades de cada agência não impediram que houvesse a abertura à participação de outros setores e segmentos sociais. Foi o que ocorreu no momento que as duas agências do Estado, CEB/CNE e SECAD/MEC instalaram um processo de discussão legítimo, para tratar de três temas relativos à EJA: (a) elevação da idade mínima para ingresso nos cursos de EJA, (b) certificação na EJA e (c) educação a distância e EJA.

O significado deste processo só poderá ser devidamente avaliado, quando os Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino começarem a assumir, no interior de sua política educacional, a oferta qualificada de Educação de jovens e adultos como um direito e a superar os problemas e desafios que emergiram durante o processo de discussão.

Nos últimos anos, ao lado dos esforços para avançar rumo à universalização da educação básica, o Brasil ampliou e fortaleceu um conjunto de políticas voltadas especificamente para os grupos sociais historicamente fragilizados que não se beneficiaram da expansão do sistema educacional verificada nas últimas três décadas. Fazem parte deste público os jovens e adultos não-alfabetizados ou com baixa escolaridade, afrodescendentes e quilombolas, populações do campo, povos indígenas, ribeirinhos, crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, a população prisional, entre outros.

Foram muitos os anos de exclusão e descompromisso com uma parcela significativa da população brasileira. Os reflexos dos anos de ausência de políticas públicas para esses segmentos podem ser evidenciados pelos números. De acordo com o último Censo Populacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2000), existem 66 milhões de brasileiros acima de 15 anos – ou seja, mais de um terço da população total do País que não completaram o ensino fundamental; deste universo, a metade sequer concluiu quatro anos de estudo (33 milhões de pessoas), nível mínimo de escolarização abaixo do qual, segundo parâmetro utilizado pelo IBGE, as pessoas enfrentam uma situação de “analfabetismo funcional”. O mais grave, porém, é que dentro deste universo existem ainda brasileiros considerados analfabetos absolutos.

De acordo com última Pesquisa de Amostra e Domicílios (PNAD), elaborada e divulgada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Estatísticas, no ano de 2007 existem cerca de 14 milhões de jovens e adultos analfabetos. Isso equivale a uma taxa de analfabetismo de 9,9% entre os brasileiros com 15 anos ou mais. A tabela 8 (ANEXO F) apresenta um comparativo entre os anos de 2000, 2006 e 2007 da população analfabeta de 15 a 60 anos distribuídas nas macro-regiões brasileiras.

A análise dos resultados da PNAD (2007) mostra o detalhamento de alguns aspectos importantes relativos ao analfabetismo no Brasil: a taxa de analfabetismo caiu 0,4% de 2006 para 2007. Isso significa que em um ano 564 mil pessoas com 15 anos ou mais deixaram de ser analfabetas. Dentre o total de analfabetos, os pretos ou pardos são maioria em todas as macrorregiões brasileiras. Contudo, isso ocorre, em grande parte, por serem maioria na população destas regiões e menos freqüentes na Região Sul, onde ocorre exceção neste fato.

Sobre o aspecto da faixa etária, a taxa de analfabetismo das gerações anteriores é muito maior do que a dos mais novos. Isso faz com que o país vislumbre um futuro mais alfabetizado, porém a queda de tal taxa requer um maior prazo. Ou seja, não há como o número de analfabetos decrescer de forma rápida sem que se alfabetize os mais velhos. É maior também, a taxa de analfabetismo no campo no que nas zonas urbanas. A taxa de analfabetismo funcional também é elevada na faixa de etária de 15 anos ou mais, com um percentual de 21,6%.

Para avançarmos no aspecto da universalização da escolarização é preciso tornar visíveis os mecanismos de dominação e discriminação que operam no seio da

sociedade brasileira e avançar na promoção de políticas públicas orientadas para a inclusão educacional e social.

Atualmente, o atendimento na Educação de Jovens e Adultos no Brasil no primeiro segmento, isto é, nos anos iniciais do Ensino Fundamental é de 1.404.840 de alunos. No entanto há uma demanda potencial de 15.282.796, conforme o Censo Escolar 2007 e PNAD 2006. Já no segundo segmento, ou seja, nas séries finais do Ensino Fundamental o atendimento é de 2.265.979 e a demanda potencial é de 33.812.088. No Ensino Médio a oferta atual é de 1.620.559 e a demanda potencial de 21.962.892, que podem ser observados na tabela 7 (ANEXO D).

Estes números dão a dimensão do problema do Brasil em termos de escolarização de sua população. Por isso, falar em EJA como política compensatória ou de curto prazo em nada contribuirá para a superação desta problemática.

A concepção equivocada de que a EJA irá acabar, se os Governos investirem na educação das crianças e adolescentes, ainda vigora no Brasil. Conforme o relato dos representantes das agências envolvidas neste estudo, a EJA, no sentido da oferta efetiva de escolarização no Ensino Fundamental, será uma realidade para, no mínimo 20 ou 30 anos. Nem todos incorporaram a visão sistêmica de Educação que prevê o atendimento de todos os níveis e modalidades da Educação. O problema educacional do Brasil não será superado se os Sistemas de Ensino não ofertarem a Modalidade EJA com qualidade. Já se sabe que quanto maior o nível de escolaridade dos pais, melhor é o desempenho escolar dos filhos. Portanto, investir na educação dos pais das crianças brasileiras é investir também, no fortalecimento da Educação Básica de crianças e adolescentes.

A educação se sobressai como um campo estratégico de políticas inclusivas, embora a escola não possa operar sozinha. Reformas estruturais que enfrentem as causas da pobreza e das desigualdades pode ser o caminho.

Nesta perspectiva, a alfabetização de jovens e adultos deixou de ser vista como uma ação periférica e compensatória, relegada pelo Estado e atribuída subsidiariamente às organizações não-governamentais, e passou a constituir-se um dos eixos estratégicos da política educacional do país, integrando-se a outras políticas públicas voltadas para a inclusão dos grupos sociais.

Não se pode mais pensar em políticas de alfabetização de jovens e adultos desvinculada de políticas de continuidade do processo de escolarização. A

existência de turmas de alfabetização de jovens e adultos requer a organização dos sistemas para garantir aos egressos essa continuidade nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Por isso, a elaboração de planos estratégicos de criação ou fortalecimento da EJA nos Sistemas Estaduais e Municipais é uma ação considerada importante.

Outro aspecto nesta área da alfabetização é a necessidade do fortalecimento de políticas de fomento à leitura e materiais didáticos e pedagógicos específicos para a EJA, para promover a consolidação do processo de aquisição da leitura e da escrita pelos alunos jovens e adultos e idosos.

Existem campos de pesquisa na área da EJA que precisam avançar. Um deles é como acontece o processo de aquisição da leitura e da escrita pelos jovens e adultos. Esse conhecimento precisa chegar até os alfabetizadores. As Instituições de Ensino Superior do Brasil tem o enorme desafio de incluir nas linhas de pesquisa e formação de professores a temática da EJA. Poucas são as Universidades que oferecem disciplinas nesta área e, quando oferecem, estão limitadas ao curso de Pedagogia. Temos avançado em algumas universidades, com a constituição de grupos de estudo e alguns projetos de extensão. A consolidação de uma rede de instituições formadoras no Brasil poderá qualificar o processo de formação de professores e conseqüentemente, melhorar a qualidade pedagógica da alfabetização e educação de jovens e adultos.

Não podemos fechar os olhos para um processo que foi exaustivamente debatido nos cinco momentos desta pesquisa. Desde as audiências públicas até a reunião da CEB/CNE que aprovou as Diretrizes Operacionais, a questão da juvenilização da EJA está colocada. Cada vez mais o sistema escolar empurra adolescentes e jovens para a modalidade EJA pela não adaptação deste público no Ensino Regular. A falta de uma proposta pedagógica e da formação específica de professores para atuar com essa população afasta esses alunos do Ensino Regular e os direciona para a EJA, ou ao abandono escolar. Depoimentos feitos durante as audiências públicas afirmaram que existem turmas de EJA com a presença de alunos de 12, 13 ou 14 anos de idade. Os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação não podem ser omissos a essa realidade, como não podem ser omissos frente à oferta desqualificada de algumas instituições privadas de ensino, que oferecem a certificação em EJA de forma aligeirada promovendo a “mercantilização

da educação”, outro tema bastante discutido nos vários momentos de coleta de dados definidos nesta pesquisa.

O tema da elevação da idade durante todo o processo de discussão das Diretrizes foi o mais polêmico. A preocupação com o atendimento do público de 15 a 17 anos que atualmente está na EJA e a adequação dos sistemas de Ensino para oferecer o Ensino Regular, diurno ou noturno para estes adolescentes foi basicamente a tônica dos debates. Muitos participantes das reuniões de discussão não tinham um posicionamento definido no início do processo e foram elaborando esse posicionamento ao longo das discussões, confrontando argumentos e refletindo sobre a realidade.

Assim, o processo serviu para a problematização das questões e principalmente para demonstrar a complexidade destes temas.

A primeira constatação é de que a SECAD, como agência do Estado que atua na área das políticas públicas para a EJA não poderia ser a única secretaria envolvida na discussão. A presença da SEB foi fundamental. Não podemos avançar para uma proposta de elevação da idade mínima de ingresso na EJA sem pensarmos nas conseqüências desse processo, que é o atendimento desses adolescentes. Além disso, existe uma parcela considerável da população que de 15 a 17 anos que ainda não freqüenta a escola. Esses números são maiores na zona rural. Segundo o gráfico 1 (ANEXO E), o percentual de pessoas com 15 a 17 anos fora da escola em 2007 é de 24,1% na zona rural e de 16,4 % na zona urbana. A comparação entre os anos de 2002, 2006 e 2007, mostra que houve a diminuição do percentual do público de 15 a 17 anos fora da escola, passando de 27,06 para 24,1 na zona rural. Já na zona urbana, a diminuição foi menor, passando de 16,7 para 16,4.

Portanto, se quisermos avançar na construção da identidade da EJA, com propostas pedagógicas específicas para este público, a elevação da idade é um caminho frutífero. No entanto, há a necessidade do período de adaptação e readequação dos Sistemas e Ensino para o atendimento do público adolescente.

Resta ainda a dúvida de como atender os alunos de 15 a 17 anos de idade das turmas de alfabetização, na garantia da continuidade da escolarização. Este tópico bastante debatido na reunião da CNAEJA resultando no posicionamento dos participantes de que deveria ser mantida a idade atual, ou seja, 15 anos, para os

anos iniciais do Ensino Fundamental não foi acatada pela relatora da CEB/CNE. No meu ponto de vista, essa será uma dificuldade dos Sistemas de Ensino. O Ensino Regular Noturno, de uma forma geral não desenvolveu propostas pedagógicas adequadas ao aluno trabalhador. O que temos é a reprodução do Ensino Regular Diurno para um público distinto e majoritariamente trabalhador.

Atualmente a oferta de Ensino Regular Noturno, conforme os dados do Censo Escolar 2007, totaliza 4.482.421 alunos. Desses 123.224 freqüentam os anos iniciais do Ensino Fundamental e 912.326 os anos finais. No Ensino Médio a matrícula está em 3.446.881 alunos. Observa-se que o maior número de matrículas está no Ensino Médio e esses alunos, em sua grande maioria são trabalhadores.

É necessário que os poderes públicos, em conjunto com a sociedade civil organizada, realizem uma profunda análise da situação educacional do Brasil, no sentido de problematizar e de identificar as causas do abandono no Ensino Regular, principalmente, do público de 15 a 17 para atingirmos os objetivos de garantir “a educação para todos” como direito. É fundamental, também que os adolescentes de 15 a 17 anos estejam na escola. Para isso, a escola terá que ser importante na vida desses adolescentes. Esse é mais um desafio. Outros espaços, muitas vezes, são mais eficientes no seu poder de convencimento, como é o caso do “tráfico” ou da “rua”.

A escola terá que ser reinventada. Reinventá-la não é uma tarefa simples. Exige compromisso, desprendimento e acima de tudo tenacidade. Não é atribuição de uma ou duas agências do Estado, mas de um coletivo de agências, do poder público, de entidades da sociedade civil organizada, das famílias, isto é, de toda a sociedade.

Temos que aprofundar os estudos de como a escola pode ser mais efetiva no processo ensino-aprendizagem das crianças e adolescentes que não são da classe média, possibilitando que essas crianças tenham sucesso na escola e, como consequência ocorra a diminuição das taxas de evasão escolar. O estudo de David Rose (2004, pp.91-107) nos mostra as possibilidades de uma prática pedagógica na área de ciências sociais e da linguagem, adequada também a públicos que não têm no ambiente do lar, as oportunidades de aprendizagens que os filhos de pessoas da classe média possuem. As pesquisas sobre a utilização da “pedagogia mista”, desenvolvidas por Domingos et al. (1992, 2004) também são indicações de que é

possível avançarmos nos processos de ensino-aprendizagem dessas crianças e adolescentes. Do ponto de vista destes pesquisadores: a democratização precisa e pode chegar na sala-de-aula.

As propostas pedagógicas para o atendimento na EJA devem ser diferenciadas das propostas pedagógicas do Ensino Regular. Muito se fala sobre a necessidade de contemplar os saberes e experiências dos alunos adultos trabalhadores no currículo da EJA. No entanto, esta não é uma realidade da maioria das escolas que oferecem EJA. Ainda são reproduzidos os modelos disciplinares e fragmentados. É preciso divulgar as experiências exitosas na área do currículo para a EJA, para que os Sistemas de Ensino, inspirados nelas, construam suas próprias experiências inovadoras.

A provisoriedade e a precariedade das políticas de EJA devem dar lugar à políticas que compreendam a EJA como “Educação ao Longo da Vida”. O Documento Base Nacional Preparatório à VI CONFINTEA resultado de todo o processo das Conferências Estaduais, Regionais e Nacional realizados em 2008 em preparação a VI CONFINTEA/2009, apresenta um conjunto de recomendações para os diferentes órgãos ou instituições envolvidos com a EJA: Ministério da Educação e outros Ministérios como o do Trabalho e da Saúde; Poder Legislativo, Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Instituições de Ensino Superior, empresas e Fóruns de EJA do Brasil (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008d).

Cabe agora a transformação dessas recomendações em políticas públicas adequadas aos públicos específicos.

O tema do mundo do trabalho e da profissionalização na EJA também é fundamental. Não podemos pensar em propostas curriculares para os jovens e adultos sem incorporar estes temas.

O envolvimento da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica como mais uma agência executora do Estado, não foi tão efetivo nessas discussões. Cabe agora, a inserção mais ativa neste processo, pelo papel que desempenha ao formular políticas nesta área.

Sugere-se um aprofundamento da discussão sobre a EJA e profissionalização ou a EJA e o mundo do trabalho. As ações e Programas nestas áreas são ainda insuficientes. Algumas iniciativas, como é o caso do PROEJA e PROJOVEM podem

ser alternativas, mas é preciso analisar as suas potencialidades para a implementação em grande escala.

Outro grande desafio é o da certificação através de Exames. Propõe-se a discussão sobre a qualificação dos Exames Supletivos pelos Sistemas Estaduais e Municipais de Educação. O INEP/MEC poderá contribuir com estudos e pesquisas para o levantamento da realidade dos exames no Brasil e oferecer suporte técnico para a qualificação deste processo. O elevado contingente de pessoas que não concluíram o Ensino Fundamental no Brasil não permite pensarmos na supressão dos Exames de certificação. No entanto, podemos avançar na proposta de certificação de escolaridade associada à certificação profissional. É necessário estudar também, as experiências dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) desenvolvidos em outros países como é o caso de Portugal. O Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competência de Portugal surgiu em 2001 e permite a cada adulto, maior de 18 anos aceder ao reconhecimento, validação e certificação de competências (escolares, profissionais e outras) que adquiriu em diferentes situações de aprendizagem (vida pessoal, social ou profissional). Os centros funcionam em estabelecimentos escolares ou em Centros de Formação profissional do Instituto do Emprego e Formação Profissional e em outras entidades formadoras credenciadas, públicas ou privadas. O estudo de Ana Luísa de Oliveira Pires (2007) apresenta uma análise sobre este processo, considerando que a implementação e difusão do sistema têm se constituído como uma tendência relevante ao nível dos sistemas educativos europeus. É num quadro paradigmático de Aprendizagem ao Longo da Vida que a valorização das aprendizagens adquiridas no exterior do sistemas formais de educação/formação se constitui como um novo campo de práticas educativas e como objeto de estudo científico, particularmente relevante no domínio da educação. Já o artigo de Cármen Cavaco (2007) procede, a partir de uma investigação empírica, à análise do modo como a institucionalização das práticas de reconhecimento de saberes adquiridos por via experiencial repercutem na realidade portuguesa atual.

A perspectiva de validação de percursos formativos de jovens e adultos a partir de seus saberes e experiências acumulados ao longo de suas trajetórias, diminuindo as fronteiras entre os discursos escolares e discursos não-escolares,

poderá ser uma alternativa. A União, através de suas agências executoras como a SECAD, a SEB, a SETEC e o INEP, poderão, inspirados neste movimento de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA fomentar também, um debate nacional com os segmentos que atuam na área educacional, envolvendo outras agências de outros Ministérios que desenvolvem ações de qualificação profissional e mundo do trabalho, sobre a certificação profissional associada à elevação da escolaridade.

O Parecer e a Resolução aprovados na CEB/CNE facultam aos Sistemas de Ensino a elaboração de seus próprios exames ou a adesão a um Exame elaborado sob a coordenação do INEP. No entanto a prerrogativa da certificação está garantida aos Sistemas de Ensino. O Exame Nacional de Certificação de Competências em EJA (ENCCEJA), hoje vigente, poderá ser repensado no sentido da ampliação de sua perspectiva. Os elementos teóricos de Basil Bernstein trazidos para análise do ENCCEJA demonstraram que estamos tratando de um exame de avaliação de desempenho dos participantes e não de suas competências. Cabe uma discussão mais profunda entre as agências, incluindo sempre a posição dos maiores interessados que são os alunos.

Apoiada na teoria de Basil Bernstein foi possível, também adentrar no universo das relações institucionais e interagir com os representantes das agências na discussão dos temas. Esta teoria oferece o suporte imprescindível para compreender as relações macro e micro institucionais do campo recontextualizador oficial e do campo recontextualizado pedagógico.

O estudo realizado demonstrou que é possível estabelecer relações mais democráticas e participativas na definição de normas educacionais e conseqüentemente, na formulação das políticas públicas. O conceito de classificação de Basil Bernstein serviu para mostrar o nível de “especialização” das agências do Ministério da Educação. No entanto, no processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA, os representantes das agências tiveram a possibilidade de argumentar e ouvir argumentos que possibilitaram a construção de consensos.

É importante registrar que os cinco momentos de discussão organizados pela CEB/CNE e SECAD possibilitaram a democratização das relações entre as agências participantes do processo. Para avançar na qualidade da Educação de Jovens e

Adultos, o Ministério da Educação, por meio de suas agências deverá consolidar a continuidade da discussão sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA, com as organizações que representam os Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino, pois é através destes sistemas que serão operacionalizadas as diretrizes.

Para finalizar, é importante trazer a contribuição de Basil Bernstein (1998, p.24) sobre a democracia. O autor enuncia três direitos relacionados entre si que podem promover a democracia. O direito ao desenvolvimento pleno, o direito à inclusão e o direito à participação. O direito ao desenvolvimento pleno não se limita ao direito de “ser mais” apenas no plano pessoal, mas de ser mais no plano intelectual, no plano social e no plano material, ou seja, o direito aos meios para a compreensão crítica e para o vislumbre de novas possibilidades. A inclusão refere-se ao direito de ser incluído em todas as dimensões: social, intelectual, cultural e pessoal. Ser incluído não significa ser “absorvido”. Por isso o direito de ser incluído exige também o direito a ser independente e autônomo. O terceiro é o direito a participar. A participação não se refere somente ao discurso, à discussão, mas à prática. Mediante a participação se constrói, se mantém ou se modifica a ordem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Fernando. A cultura brasileira. In: MELO, José M de. **Sociologia da imprensa brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1973.

ARAUJO, Luiz. Boletim Informação em Rede. **Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação**, São Paulo, ano VII, n.61, dez. 2003. Mensal.

ARROYO, Miguel G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria A; GOMES, Nilma L. (Org.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 19-50.

BECKER. Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo : Hucitec, 1994.

BERNSTEIN, Basil. **Classes e pedagogia: visível e invisível**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n.49, mai. 1984. Tradução: Marlene Domingos Orth e Dagmar Zibas.

_____. **A Estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle**. Petrópolis: Vozes, 1996a.

_____. **Pedagogy symbolic, control and identity : theory, research, critique**. London: Taylor & Francis, 1996b.

_____. **Pedagogia, control simbólico e identidad: teoria, investigación y crítica**. Madrid: Morata, 1998.

_____. **A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n.120, nov. 2003. Tradução: Maria de Lourdes Soares e Vera Luiza Macedo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

BOGDAN, Robert C; BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Editora Porto, 1994.

_____. **Qualitative research for education**. Boston: Allyn and Bacon Inc., 1982.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Constituição do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Projeto de Resolução que Institui as Diretrizes Operacionais para a EJA**. Brasília, DF, 2008.

CAVACO. Cármen. Reconhecimento, validação e certificação de competências: complexidade e novas atividades profissionais. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 2, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/>>. Acesso em: 2 out. 2008.

COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. **[Reunião mensal]**. Brasília, DF, 2008. 1 CD.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 1., 2006, Brasília. **Anais e deliberações**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>.

CURY, Carlos R. J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, n. 48, dez. 2008.

_____. **Novos passos da Educação de Jovens e Adultos**. [S.l.: s.n.], 2007. Texto não publicado.

DALLARI, Dalmo de A. O Brasil rumo à sociedade justa. In: SILVEIRA, Rosa M. G. et. al. **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

DI PIERRO, Maria C. **Descentralização, focalização e parceria**: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. São Paulo: Educação & Sociedade, v.27, n.2, p. 321-328, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

_____. (coord.). **Seis anos de educação de jovens e adultos no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

_____. **Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil**. São Paulo: Alfabetização & Cidadania, v.17, p.11-23, 2004.

_____. **Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil**. Campinas: Educação & Sociedade, v.26, n.92, p.1115-1139, 2005. Edição especial. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

DOMINGOS, Ana M. et al., **A teoria de Bernstein em sociologia da educação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

FERNANDES, Florestan. **Nova república?**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986. (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, A. (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GATTO, Carmen I. **Quando os sujeitos expressam suas vozes: trabalhando o currículo a partir de suas ausências**. Porto Alegre: PPGEDU, 1998. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

GATTO, Carmen I.; VEIT, Maria H. D. Educação de Jovens e adultos: o currículo a partir de suas ausências. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 22., 1999, Caxambu. **Diversidade e Desigualdade: Desafios para a educação na fronteira do século**. [Programa e resumo]. Caxambu: ANPED, 1999. p. 162-163. Disponível em: <<http://www.mvirtual.com.br>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas [São Paulo]: Autores Associados; Ação Educativa, 2006.

HADDAD, Fernando. A visão sistêmica em educação. **Folha de São Paulo**, São

Paulo, 25 set. 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

HAGUETTE, Teresa M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 10.ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 4.ed. São Paulo: Loyola, 1989.

IRELAND, Timothy (coord.). **Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática**. Brasília: UNESCO, 2008.

JÚNIOR, Caio P. **Formação do Brasil contemporâneo (colônia)**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense Ltda., 1971.

LIMA, Lauro de O. **Estórias da educação no Brasil: de Pombal a Passarinho**. 3.ed. Rio de Janeiro: Brasília, [197-].

LOPES, Alice C. **Os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização**. Campinas: Educação e Sociedade, v. 23, n.80, p. 386-400, set. 2002.

_____. Política de currículo: recontextualização e hibridismo. **Currículo sem Fronteiras**, v.5, n.2, p.50-64, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

MELO, Marques de. **Sociologia da imprensa brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1973.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Secretaria do Ensino Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Convívio Social e Ética**. Brasília, 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Secretaria de Educação Fundamental**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório técnico-pedagógico sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA)**. Brasília, DF, 2002a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Portaria Ministerial 2.270 de 14 de agosto de 2002. **Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos**, Brasília, DF, 2002b. Disponível em: <<http://encceja.inep.gov.br/images/pdfs/portaria2270.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Livro Introdutório**: documento básico ensino fundamental e médio. Brasília, DF, 2003a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Memorando Interno de 03 de dezembro de 2003. Brasília, DF, 2003b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003. **FORUMEJA**, Brasília, DF, 2003c. Disponível em: <<http://forumeja.org.br>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 2.645, de 22 de setembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2003d.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Educação Básica**: o desafio da qualidade. Brasília: Ministério da Educação, 2003e.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Memorando Interno de setembro de 2004. Brasília, DF, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Decreto nº 5.475, de 22 de junho de 2005. **FORUMEJA**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://forumeja.org.br>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Plano de Desenvolvimento da Educação - 1 ano**. Brasília: Ministério da Educação, 2008a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Análise das respostas ao questionário socioeconômico e do desempenho dos participantes segundo variáveis socioeconômicas. In: FUNDAÇÃO CESGRANRIO. **Relatório 1 (R1)**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Respostas ao questionário socioeconômico comparadas às médias obtidas nas provas objetivas e na redação. In: FUNDAÇÃO CESGRANRIO. **Título na obra da CESGRANRIO**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008c.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Documento base nacional preparatório à VI CONFINTEA. **Fonte**, Brasília, DF, 2008d.

MORAIS, Ana M. **Práticas pedagógicas na formação inicial e práticas dos professores**. *Revista de Educação*, XI (1), 51-59 (2002). Disponível em: <<http://revista.educ.fc.ul.pt/>>.

MORAIS, Ana M. *et al.* **Socialização primária e prática pedagógica: análise de aprendizagens na família e na escola**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. Basil Bernstein: Antologia. **Revista e Educação**, n. 2, p. 149-159, 2001. Disponível em: <<http://revista.educ.fc.ul.pt/>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. **Estudos para uma sociologia da aprendizagem**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2000. Disponível em: <http://essa.fc.ul.pt/curricula_amorais_texto.htm>

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. **Processos de intervenção e análise em contextos pedagógicos**. [S.l.]: Educação, Sociedade & Cultura, v.19, p. 49-87, 2003. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/~ciie/revistas>>. Acesso em: 28. ago. 2008.

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P.; *et al.* Pedagogic social contexts: studies for a sociology of learning. In: MORAIS, A; NEVES, I.; DAVIES, B.; & DANIELS, H. **Towards a sociology of pedagogy: the contribution of Basil Bernstein to research**. Nova Iorque: Peter Lang, 2001.

OHLWEILER, Otto A. **Evolução sócio-econômica do Brasil: do descobrimento à nova república**. Porto Alegre: Tchê, 1986.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIRES, Ana L. O. Reconhecimento e validação das aprendizagens experienciais: uma problemática educativa. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 2, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/>>. Acesso em: 2 out. 2008.

PIRES, Delmina; MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. **Desenvolvimento científico nos primeiros anos de escolaridade**: estudo de características sociológicas específicas da prática pedagógica. *Revista de Educação*, V. XII, nº2, 2004.

RIBEIRO, Darcy. **Os brasileiros 1**: Teoria do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

RIZZINI, Carlos. O livro, o jornal e a tipografia no Brasil. In: MELO, José M de. **Sociologia da imprensa brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1973.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2007.

ROSE, David. Sequencing and pacing of the hidden curriculum: how indigenous learners are left out of the chain. In: MULLER, Johan; DAVIES, Brian; MORAIS, Ana. **Reading Bernstein, researching Bernstein**. London: Routledge Falmer, 2004.

RUMMERT, Sonia M. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n.2, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/>>. Acesso em: 2 out. 2008.

SANTOS, Lucíola. **A contribuição de Bernstein para a sociologia da educação**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n.120, nov. 2003a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

_____. **Bernstein e o campo educacional**: relevância, influências e incompreensões. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n.120, nov. 2003b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

PRADO JR., Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1971.

PREFEITURA MUNICIPAL (Porto Alegre). Secretaria Municipal de Educação. **Palavra de Trabalhador 10**. Porto Alegre, nov. 2001.

SOARES, Leôncio. (org.). **Formação de educadores de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica; SECAD/MEC/UNESCO, 2006.

_____. Do direito à educação à formação do educador de jovens e adultos. In: SOARES, L.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 273-289.

SODRÉ, Nelson W. **História da literatura brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

SPOSITO, Marília. Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), n.13, jan./abr. 2000.

WIKIPEDIA. **Fordismo e Keynesianismo**. [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/>>.

VEIT, Maria H. D. **Success and failure in first grade: a sociological account of teacher's perspectives and practice in a public school in Brazil**. [S.l.]: McGill University [Department of Sociology], 1990.

_____. Sucesso e fracasso escolar no processo de alfabetização: uma abordagem sociológica. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 83-92, jan./jun. 1992.

VIEIRA, Maria Clarisse. Possíveis impactos das políticas de avaliação na educação de jovens e adultos: o Enceja 2002 em questão. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n.43, p.95-110, 2006.

BIBLIOGRAFIAS COMPLEMENTARES

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). **Fonte**, Local, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_Ato2007>.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer CNE/CEB nº 11/2000. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares para a educação de jovens e adultos. **Ministério da Educação (Brasil)**, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos>>.

LEITURA DIRIGIDA, 2., 2003, Porto Alegre. **Aportes metodológicos em sociologia e educação**. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003. Maria Helena Degani Veit.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria 3.415, de 21 de Outubro de 2004. Institui o Exame Nacional de Certificação de Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004. Seção 1. Disponível em: <<http://encceja.inep.gov.br>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 131, de 11 de julho de 2006. Regulamenta a realização do Exame Nacional de Certificação de Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA) para o ano de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2006a. Seção 1.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ciências**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino fundamental). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ciências da Natureza e suas tecnologias**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino médio). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ciências da Natureza e suas tecnologias**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino médio). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **História e Geografia**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino médio). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **História e Geografia: Ciências Humanas e suas tecnologias**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino fundamental). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Língua Portuguesa, língua estrangeira, educação artística e educação física**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino fundamental). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Linguagens, códigos e suas tecnologias**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino médio). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Matemática**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino fundamental). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Matemática e suas tecnologias**. Brasília: [s.n.], 2006. (Livro do estudante do ensino médio). Coordenação: Zuleika de Felice Murrie.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Provas e gabaritos do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos**. Brasília: INEP/MEC, 2002-2005. Disponível em: <www.inep.gov.br/básica/encceja/provas-gabaritos.htm>.

SEMINÁRIO AVANÇADO, 2., 2001, Porto Alegre. **Sociologia e educação em Basil Bernstein**. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001. Maria Helena Degani Veit.

SEMINÁRIO AVANÇADO, 1., 2003, Porto Alegre. **Aportes sociológicos em relação à educação: Bernstein e Durkheim.** Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003a. Maria Helena Degani Veit.

SEMINÁRIO AVANÇADO, 1., 2003, Porto Alegre. **Estado contemporâneo e políticas públicas de educação no Brasil.** Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003b. Vera Maria Peroni

SEMINÁRIO AVANÇADO, 2., 2003, Porto Alegre. **Redefinições do papel do estado e o público não-estatl na política educacional brasileira.** Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003c. Vera Maria Peroni

SEMINÁRIO AVANÇADO, 2., 2004, Porto Alegre. **Teorias sociológicas e educação – desenvolvimentos recentes.** Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004a. Maria Helena Degani Veit.

SEMINÁRIO AVANÇADO, 2., 2004, Porto Alegre. **Sociologia e Educação em Basil Bersntein II.** Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004b. Maria Helena Degani Veit.

ANEXO A – Matrículas no Ensino Regular

Matrículas no Ensino Regular

Região	Matrículas ensino regular por Nível de ensino e faixa etária					
	5ª a 8ª série			Ensino Médio		
	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 anos ou mais	15 a 17 anos	18 a 24 anos	24 anos ou mais
Brasil	11.586.586	2.372.606	267.588	6.023.949	2.050.280	217.484
Norte	1.098.766	169.849	6.092	585.805	131.563	6.350
Nordeste	3.785.855	519.989	21.093	2.049.013	437.724	10.296
Sudeste	4.339.109	1.104.086	139.211	2.216.708	992.638	133.185
Sul	1.573.096	362.678	47.947	788.064	300.966	37.886
Centro-Oeste	789.760	216.004	53.245	384.359	187.389	29.767

Fonte: INEP/Censo Escolar 2007

Matrículas no Ensino Regular Noturno

Região	Matrículas Ensino Regular Noturno em 2007			Total	Jovens de 15 a 17 anos em séries não adequadas à idade em 2006*
	Anos iniciais	Anos finais	Ensino Médio		
Brasil	123.214	912.326	3.446.881	4.482.421	3.895.969
Norte	4.784	81.211	329.863	415.858	445.746
Nordeste	70.852	532.842	1.123.416	1.727.110	1.540.089
Sudeste	35.274	167.186	1.340.313	1.542.773	1.240.807
Sul	3.396	67.932	423.709	495.037	396.218
Centro-Oeste	8.908	63.155	229.580	301.643	273.109

Fonte: INEP/Censo Escolar 2007

* Censo Escolar 2006

ANEXO B – Matrículas na EJA

Matrículas na EJA presencial

Região	Matrículas EJA por Nível de ensino e faixa etária						
	EJA 2º segmento				EJA Ensino Médio		
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 anos ou mais	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 anos ou mais
Brasil	409.190	592.955	207.749	483.528	630.029	207.536	412.739
Norte	62.477	100.754	31.852	53.562	55.865	21.817	34.676
Nordeste	166.203	265.407	76.498	148.393	140.047	43.819	74.464
Sudeste	116.831	147.258	67.458	208.458	281.523	85.757	190.365
Sul	35.232	34.471	13.399	34.699	89.204	33.521	71.607
Centro-Oeste	28.447	45.067	18.541	40.416	63.390	22.622	41.627

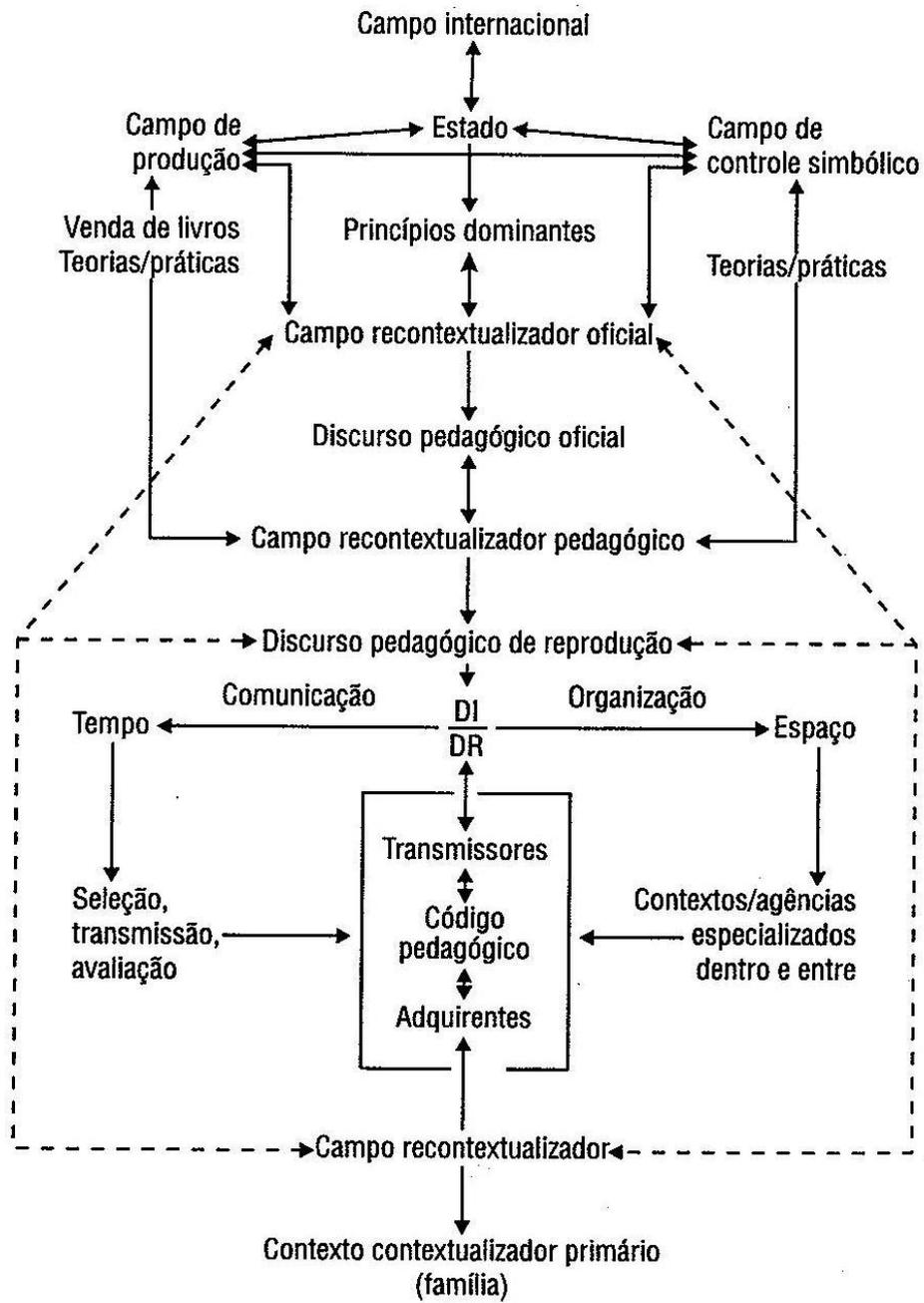
Fonte: WEP/Censo Escolar 2007

Matrículas na EJA semi-presencial

Região	Matrículas no EJA semi-presencial			
	EJA Ens. Fundamental - 1ª a 4ª	EJA Ens. Fundamental - 5ª a 8ª	EJA Ens. Fundamental - 1ª a 8ª	EJA Ensino Médio
Brasil	18.176	264.138	282.314	329.869
Norte	2.340	14.105	16.445	7.372
Nordeste	8.152	43.548	51.700	67.644
Sudeste	4.402	179.525	183.927	223.020
Sul	2.487	23.300	25.787	27.473
Centro-Oeste	795	3.660	4.455	4.360

Fonte: INEP/Censo Escolar 2007

ANEXO C - Modelo de produção e reprodução do discurso pedagógico



**ANEXO D – Taxas de atendimento na Educação de Jovens e Adultos pelo
Censo Escolar 2007**

Taxas de Atendimento – Ed. de Jovens e Adultos

Região	Modalidade e Nível de Ensino											
	Alfabetização			Eja 1º segmento			Eja 2º segmento			Eja Ensino Médio		
	Oferta atual ¹	Demanda Potencial ⁵	Tx. de atendimento	Oferta atual ²	Demanda Potencial ⁶	Tx. de atendimento	Oferta atual ³	Demanda Potencial ⁷	Tx. de atendimento	Oferta atual ⁴	Demanda Potencial ⁸	Tx. de atendimento
Brasil	1.300.000	14.391.064	9,0%	1.404.840	15.282.796	9,2%	2.265.979	33.812.098	6,7%	1.620.559	21.962.892	7,4%
Norte	135.947	1.142.132	11,9%	183.732	1.249.875	14,7%	308.493	2.415.084	12,8%	122.465	1.708.625	7,2%
Nordeste	1.058.193	7.594.829	13,9%	860.654	5.220.475	16,5%	861.131	8.444.847	10,2%	337.778	5.073.491	6,7%
Sudeste	67.151	3.667.057	1,8%	244.334	5.737.665	4,3%	784.907	14.725.110	5,3%	798.179	10.176.798	7,8%
Sul	19.737	1.178.751	1,7%	68.858	2.070.945	3,3%	160.302	5.774.216	2,8%	225.932	3.401.771	6,6%
Centro-Oeste	18.971	808.295	2,3%	47.262	1.003.836	4,7%	151.146	2.452.841	6,2%	136.206	1.602.207	8,5%

1 - Alfabetizados do PBA. 2 - Público atendido Projovem Campo; Projovem urbano; EJA rede de ensino (Municipal, Estadual, Federal e Privado); EJA semipresencial. 3 - Público atendido Projovem Campo; Projovem urbano; EJA rede de ensino (Municipal, Estadual, Privado); EJA semipresencial. 4 - Projeção Rede de ensino (Municipal, Estadual, Federal e Privado); EJA semipresencial.

5 - >=15 anos não sabe ler nem escrever. 6 - >=15 anos até 3 anos de estudo. 7 - >=17 anos de 4 a 7 anos de estudo. 8 - >=19 anos de 8 a 10 anos de estudo.

Fonte: Censo Escolar 2007 e Pnad 2006

ANEXO E – Gráfico sobre o percentual de jovens de 15 a 17 anos de idade, fora da escola

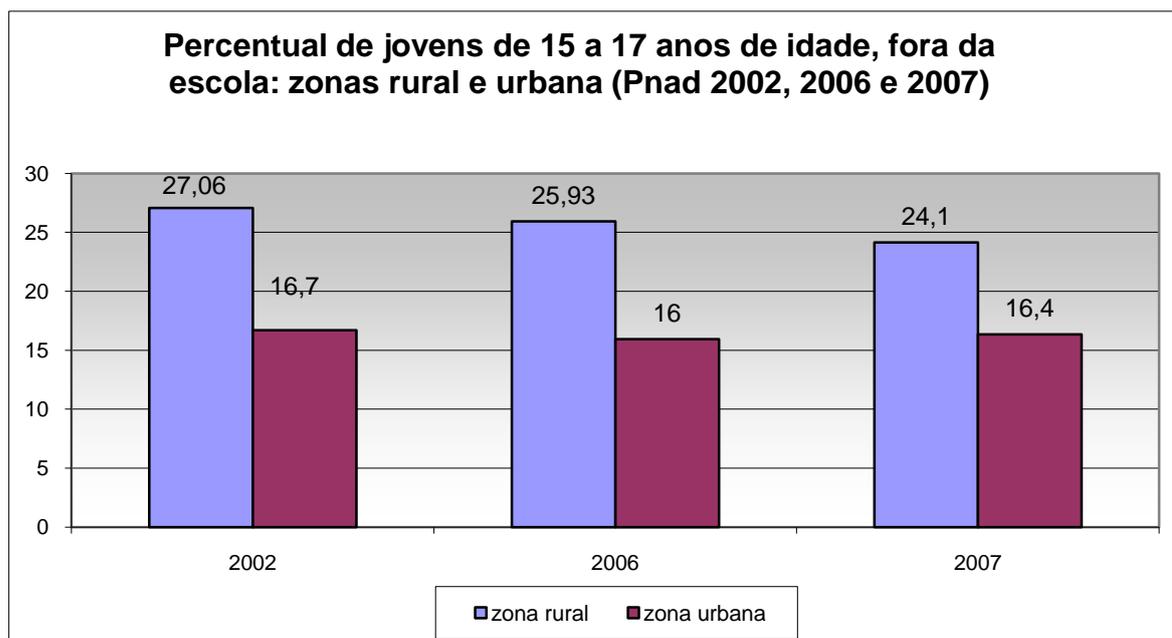


Tabela 5 – Proporção de analfabetos e alfabetizados entre 15 e 17 anos que não frequentam a escola

	2002		2006		2007	
	valor absoluto	Perc.	valor absoluto	Perc.	valor absoluto	Perc.
alfabetizados	1.706.065	89,0	1.733.226	93,2	1.705.447	93,1
analfabetos	211.965	11,1	126.886	6,8	127.268	6,9
não informado	0	-	347	0,0	0	-
Total	1.918.030	100,0	1.630.000	100,0	1.832.715	100,0

ANEXO F – Tabelas sobre o analfabetismo na população de 15 a 60 anos de idade: distribuição nas macro-regiões

Mapa do Analfabetismo

DADOS: PNAD 2002, 2006 e 2007 - População de 15 a 60 anos de idade

Analfabetos de 15 a 60 anos de idade: distribuição nas macro-regiões do Brasil

	2002			2006			2007		
Região	Nº absoluto	% no total de analfabetos	% de analfabetos na região	Nº absoluto	% no total de analfabetos	% de analfabetos na região	Nº absoluto	% no total de analfabetos	% de analfabetos na região
Norte	460.576	4,8	7,6	779.222	8,6	8,5	737.174	8,4	7,8
Nordeste	5.615.846	57,9	19,0	5.181.517	56,9	16,2	5.015.733	57,2	15,4
Sudeste	2.334.329	24,1	4,8	2.002.972	22,0	3,8	1.920.204	21,9	3,6
Sul	749.433	7,7	4,5	661.260	7,3	3,7	623.400	7,1	3,4
Centro-Oeste	540.637	5,6	6,9	483.073	5,3	5,5	465.948	5,3	5,2
Total	9.700.821	100	8,9	9.108.044	100	7,5	8.762.459	100	7,1

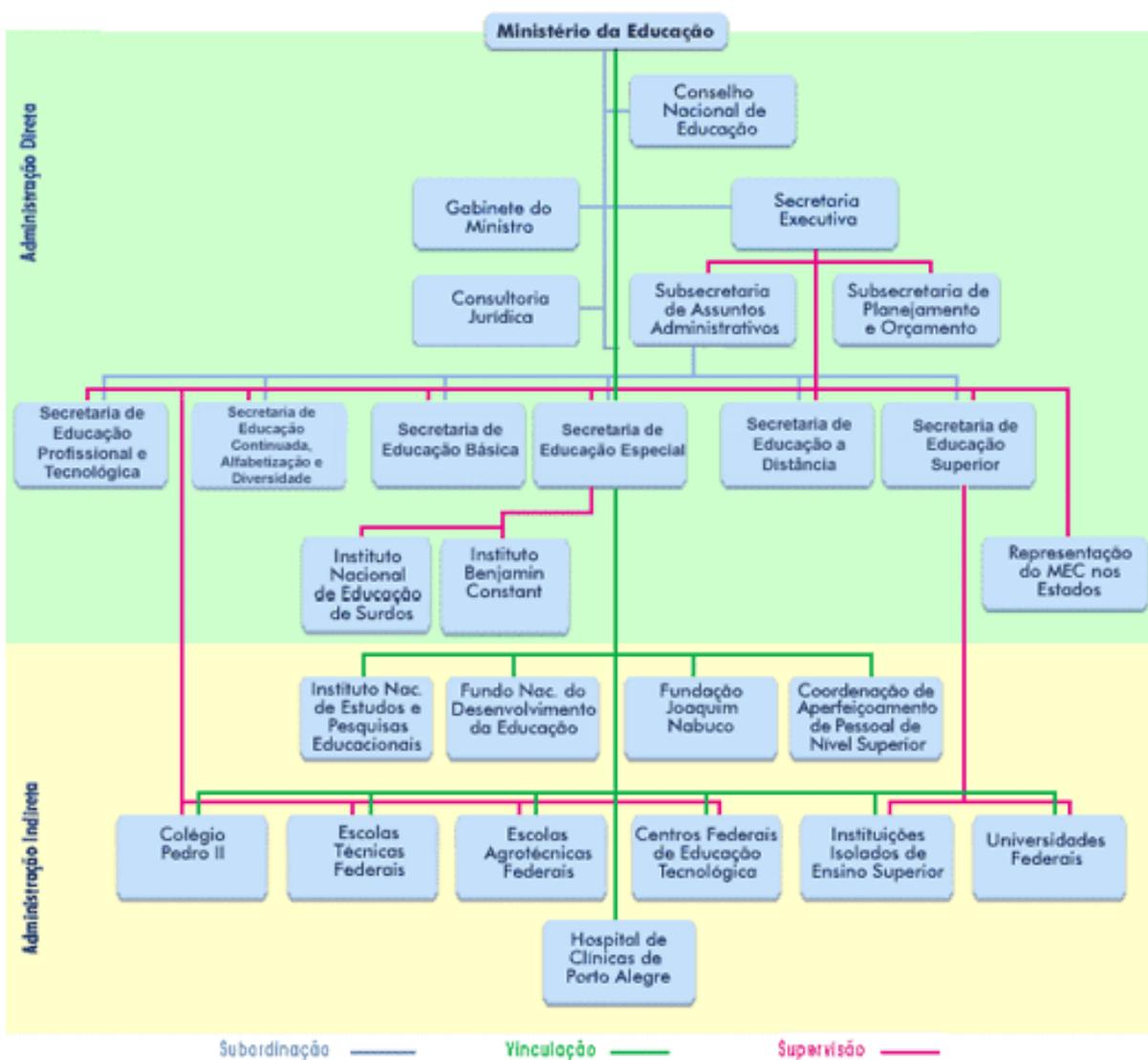
Mapa do analfabetismo 2002, 2006, 2007

Assessoria de Estudos - Ministro da Educação

Em 23/10/08

ANEXO G – Organograma do Ministério da Educação

Estrutura Organizacional



**Anexo H – Parecer e Projeto de Resolução aprovados na Câmara de Educação
Básica do CNE**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica		UF: DF
ASSUNTO: Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância .		
RELATOR: Regina Vinhaes Gracindo		
PROCESSO Nº:		
PARECER CNE/CEB Nº: /2008	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: //2008

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de proposta de Diretrizes Operacionais de Educação de Jovens e Adultos – EJA, especificamente no que concerne (1) aos parâmetros de *duração e idade dos Cursos* para a EJA; (2) aos parâmetros de *idade mínima e de certificação dos Exames* na EJA; (3) ao disciplinamento e orientação para os *cursos de EJA desenvolvidos com mediação da Educação a Distância*, com reexame do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e adequação da Resolução CNE/CEB nº 1/2000, que estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

Histórico

Dadas as demandas de entidades nacionais ligadas à Educação de Jovens e Adultos e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, estabelecidas no Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e na Resolução nº 1/2000, cujo relator foi o eminente conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, começaram a ser revisitadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em 2004. Inicialmente, por meio do Parecer CNE/CEB nº 36/2004, da lavra do Conselheiro Arthur Fonseca Filho, que indicava complementações julgadas necessárias pela Câmara de Educação Básica. Como consequência das considerações contidas em Notas Técnicas advindas da SECAD/MEC (memorandos de nºs 98 e 103), este Parecer foi reencaminhado à Câmara de Educação Básica, para nova análise. Posteriormente, a partir de estudos e consultas às Coordenações Estaduais de EJA de oito Estados brasileiros, o mesmo conselheiro exarou o Parecer CNE/CEB nº 29/2006, cuja proposta de Resolução decorrente propugnava nova redação para o artigo 6º da Resolução CNE/CEB nº 1/2000.

Não tendo sido homologado, pelo Ministro da Educação, o referido parecer e sua respectiva Resolução retornaram à CEB para reexame. Para tanto, em 2007, a CEB designou Comissão Especial cuja responsabilidade era a de elaborar nova proposta sobre o tema. Integraram a referida comissão os Conselheiros Adeum Sauer (presidente), Gerssem José dos Santos Luciano, Maria Izabel Azevedo Noronha, Regina Vinhaes Gracindo (relatora) e Wilson Roberto de Mattos.

Partindo da constatação da excelente qualidade do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2000, coube à comissão, primeiramente, identificar as questões que se

evidenciavam como passíveis de reorientação e/ou de complementação para fins operacionais, depois de oito anos de sua vigência. Assim, três foram os temas que se apresentaram como tópicos a serem considerados no estudo: (1) **duração** e **idade mínima** para os cursos de Educação de Jovens e Adultos; (2); **idade mínima** e **certificação** para os exames de Educação de Jovens e Adultos; (3) e a relação **Educação a Distância** e Educação de Jovens e Adultos.

Por intermédio do Edital CNE nº 2/2007 da UNESCO, decorrente do Projeto 914 BRA 1121 “Fortalecimento Institucional do Conselho Nacional de Educação”, o CNE selecionou consultor cuja atribuição foi de elaborar estudos para subsidiar as discussões e deliberações da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação sobre os três temas destacados. O consultor selecionado foi o professor Carlos Roberto Jamil Cury, ex-presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e Relator do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2000. Como produto final da consultoria foi entregue à CEB, em novembro de 2007, o documento intitulado “Novos passos da Educação de Jovens e de Adultos”, de autoria do referido consultor, do qual muitas reflexões e indicações foram incorporadas ao presente Parecer.

A partir de sua designação, a Comissão estabeleceu forte articulação com a SECAD/MEC, no sentido de estabelecer estratégias para envolvimento de diversos segmentos da sociedade e órgãos do Estado, no processo. Com esse intuito, foram realizadas três audiências Públicas, por meio das quais foi possível estabelecer diálogo com entidades do campo educacional visando receber contribuições substantivas sobre os três temas destacados. Com uma média de 70 participantes por audiência, num total aproximado de 210 representantes, as referidas audiências ocorreram: (i) em três de agosto de 2007, em Florianópolis, SC, para atendimento às regiões Sul e Sudeste; (ii) em 14 de agosto de 2007, em Brasília, DF, para atender às regiões Norte e Centro-Oeste; e em 30 de agosto de 2007, na cidade de Natal, RN, para congregar representantes da região Nordeste.

As audiências contaram com a participação da Comissão Especial do CNE, do Consultor da UNESCO, de representantes da SECAD/MEC, André Luiz de Figueiredo Lázaro, Timothy Denis Ireland, Elaine Cáceres e Carmen Isabel Gatto, de dirigentes municipais e estaduais de educação e de representantes de instituições do segmento educacional ligadas à EJA.

Para balizar e incentivar os debates ocorridos nas audiências públicas foram elaborados documentos relativos aos três temas eleitos: sobre o tema “*Idade para EJA*”, o texto foi produzido pela professora Isabel Santos, membro do CNAEJA e coordenadora pedagógica de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA); para o tema “*Exames Supletivos/Certificação na Educação de Jovens e Adultos*” foi elaborado documento pela professora Maria Aparecida Zanetti, da Universidade Federal do Paraná, à época Coordenadora Estadual da Educação de Jovens e Adultos do Estado do Paraná e membro do Fórum Paranaense de EJA; e o documento intitulado “*Educação Básica de Jovens e Adultos mediada e não mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação –TIC multimídia em comunidade de aprendizagem em rede*” elaborado pela professora Maria Luiza Pereira Angelim, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

A Educação de Jovens e Adultos e o direito à educação.

Como pano de fundo para as reflexões e indicações a serem apresentadas sobre os três temas do presente Parecer, torna-se importante situar a Educação de Jovens e Adultos no contexto do direito à educação. Para tanto, o estudo “Novos passos da Educação de Jovens e de Adultos” traz relevantes considerações e, dentre elas, destaca-se:

A Constituição de 1988 tornou a educação um princípio e uma exigência tão básica para a vida cidadã e a vida ativa que ela se tornou direito do cidadão e dever do Estado. Tal direito não só é o primeiro dos direitos sociais listados no art. 6º. da Constituição como também ela é um direito civil e político. Sinalizada na Constituição e explicitada na LDB a educação básica torna-se, dentro do art. 4º. da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo

mediante oferta qualificada. Essa tipificação da educação básica tem o condão de reunir as três etapas que a constituem: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

E como se trata de um direito juridicamente protegido, é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições. Daí a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e outros diplomas legais buscarem garantir esse direito.

O ensino fundamental, etapa do nível educação básica, foi proclamado um direito público subjetivo. Esse caráter imprescindível do ensino fundamental está de tal modo ali inscrito que ele se tornou um direito de todos os que não tiveram acesso à escolaridade e de todos que tiveram este acesso, mas não puderam completá-lo. Assim, para a Lei Maior, o ensino fundamental obrigatório e gratuito é um direito do cidadão, qualquer seja ele, e dever do Estado, valendo esse direito também para os que não tiveram acesso a ele na idade própria.

.....

Mas é preciso atentar que a inscrição desse direito na Constituição foi tanto produto dos movimentos que lutaram por esse modo de registro e dos que entendem sua importância e necessidade no mundo contemporâneo quanto de uma consciência subjetiva: o da dignidade de cada um e dos impactos subjetivos sobre essa dignidade quando esse direito ou não se dá ou se dá de modo incompleto ou irregular.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) não quis deixar este campo em aberto. Por isso o § 1º do art. 37 é claro:

Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas...

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos apontaram-na como direito público subjetivo, no Ensino Fundamental, posição (...) consagrada, em seguida, em lei nacional. Tais Diretrizes buscaram dar à EJA uma fundamentação conceitual e a interpretaram de modo a possibilitar aos sistemas de ensino o exercício de sua autonomia legal sob diretrizes nacionais com as devidas garantias e imposições legais.

A Educação de Jovens e Adultos representa uma outra e nova possibilidade de acesso ao direito à educação escolar sob uma nova concepção, sob um modelo pedagógico próprio e de organização relativamente recente.

.....

Após a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, o Brasil conheceu a redação de outra determinação constitucional. Com efeito, o art. 214 da Constituição Federal não só prescreve que *a lei estabelecerá o plano nacional de educação* como busca fechar as duas pontas do descaso com a educação escolar: lutar contra as causas que promovem o analfabetismo (daí o sentido do verbo *erradicar = eliminar pela raiz*) e obrigar-se a garantir o direito à educação pela *universalização do atendimento escolar*.

Desse modo, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, não só contempla a EJA com um capítulo próprio sob a rubrica de *Modalidades de Ensino* como já em seu texto introdutório dispõe, no tópico de nº 2, que, entre as prioridades das prioridades, está *a garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram*.

No diagnóstico próprio do capítulo de EJA no PNE exige-se em *ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade*. Observe-se que sendo a EJA uma competência compartilhada (cf. por exemplo, art. 10, II, da LDB.), este trecho põe o termo *governo* no plural. Nas Diretrizes, igualmente e de novo, se coloca a figura dos *poderes públicos* (plural!) como responsáveis da tarefa, mesmo que seja a EJA do nível do Ensino Fundamental.

.....

Tais metas do PNE contêm, se contarem com os devidos recursos, virtualidades importantes para ir fazendo do término da função reparadora novos passos em direção à função equalizadora e dessa para a qualificadora.

.....

Assim, a Lei do PNE explicita sob clara provisão legal que a EJA *é um direito público subjetivo (Constituição Federal, art. 208, §1º)*. Por isso, compete aos poderes públicos disponibilizar os recursos para atender a essa educação.

.....

A Emenda Constitucional nº 14/2006 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), seguida da Lei nº 9.424/96 foi substituída pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Esta deu nova redação a vários artigos concernentes à educação ao instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O inciso II da nova redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) inclui nos respectivos Fundos todas as *diversas etapas e modalidades da educação presencial*, inclui as *metas de universalização da Educação Básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação* e no § 4º desse mesmo artigo,⁵⁴ dispõe que a distribuição dos recursos do Fundo para a EJA, consideradas a totalidade das matrículas do Ensino Fundamental, será de *1/3 das matrículas no primeiro ano, 2/3 no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano*. Conseqüente a essa emenda, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 11.494/07 regulamentando o FUNDEB.

Essa lei refere-se também à educação de jovens e adultos em alguns dos seus artigos como é o caso do seu art. 11:

Art. 11 A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

.....

Esses dispositivos, associados à assinatura do Brasil a convenções internacionais, elevaram o direito à educação de todos de um direito da cidadania nacional para um direito humano. A grande novidade trazida pela modernidade será o reconhecimento do ser humano como portador de determinados direitos inalienáveis: os direitos do homem. A forma mais acabada dessa consciência, no interior da Revolução Francesa, é a Declaração de 1789: *Os homens nascem e permanecem livres e iguais em seus direitos*. Essa mesma declaração afirma que a finalidade de toda e qualquer associação política é a de assegurar esses direitos naturais e inalienáveis. Ou em outros termos: os direitos do homem precedem e condicionam os direitos do cidadão.

Avançar no conceito de cidadania supõe a generalização e a universalização dos direitos humanos, cujo lastro transcenda o liame tradicional e histórico entre cidadania e nação.

Entre esses bens, está a educação escolar de cuja assunção como direito humano o nosso país é signatário em várias Convenções, reconhecendo-a como inalienável para todos, a fim de que todos se desenvolvam e a pessoa como indivíduo e como ser social possa participar na vida sócio-político-cultural.

Como diz o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) de 2003 da Secretaria Especial de Direitos Humanos:

a educação básica, como um primeiro momento do processo educativo ao longo de toda a vida, é um direito social inalienável da pessoa humana e dos grupos sócio-culturais;

Os jovens e adultos são listados especificamente nas ações desse Plano como titulares da Educação Básica à qual têm direito *ao longo de toda a vida*.

⁵⁴ Aqui torna-se importante explicitar que o Ensino Regular é o que está sob a lei. A educação escolar, sob a LDB, é regular em qualquer de seus níveis, etapas e modalidades. Os níveis se referem ao grau: educação básica e educação superior e suas devidas etapas. E as etapas possuem especificações entre as quais as modalidades. Modalidades são um modo específico de distinguir as etapas e os níveis. Quando essa especificação se faz sob o signo da idade, ela busca identificar as fases da vida. Nesse caso, as chamadas etapas *da idade própria* são tão *modalidades* quanto as referidas aos que *não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram*. Nesse sentido, as modalidades abrangem, além das faixas etárias, outros modos de ser como os relativos a etnias ou a pessoas com necessidades educacionais especiais.

Vê-se, pois, que a EJA, lentamente, vem ampliando um espaço legal que deveria ter tido desde a Constituição Federal de 1988 e, conseqüente a isso, ter fontes de meios e recursos para dar conta de suas finalidades, metas e objetivos.

Quanto ao disciplinamento legal que a Educação de Jovens e Adultos recebe na LDB, vale destacar:

Art. 37 A Educação de Jovens e Adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

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

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

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento (parágrafo incluído pela Lei no. 11.741 de 16/07/2008).

Art. 38 Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º - Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I – no nível de conclusão do Ensino Fundamental, para maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do Ensino Médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º - Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Também a Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em 2008, que identificou as demandas da sociedade civil e política no contexto de todas as modalidades e etapas da educação básica, indicou a importância do atendimento aos jovens e adultos ao estabelecer a necessidade de

consolidação de uma política de educação de jovens e adultos (EJA), concretizada na garantia de formação integral, da alfabetização e das demais etapas de escolarização, ao longo da vida, inclusive àqueles em situação de privação de liberdade. Essa política – pautada pela inclusão e qualidade social – prevê um processo de gestão e financiamento que assegure isonomia de condições da EJA em relação às demais etapas e modalidades da educação básica, a implantação do sistema integrado de monitoramento e avaliação, uma política específica de formação permanente para o professor que atue nessa modalidade de ensino, maior alocação do percentual de recursos para estados e municípios e que esta modalidade de ensino seja ministrada por professores licenciados.

A partir dessas considerações, que sustentam a identificação da Educação de Jovens e Adultos como um direito público subjetivo, o presente Parecer trata, a seguir, das três questões operacionais anteriormente descritas.

Análise

1. Idade Mínima de ingresso e Duração dos Cursos de Educação de Jovens e Adultos

O estudo “Novos Passos da Educação de Jovens e de Adultos”, no quesito referente à duração dos cursos de EJA, assim se coloca:

O Parecer CNE/CEB nº 36/2004 contempla a questão de se determinar nacionalmente a *duração mínima dos cursos denominados “cursos supletivos”* e de *regulamentar a idade mínima de início desses cursos*.

Esse Parecer propõe 2 anos de duração para a EJA no segundo momento do Ensino Fundamental (5º a 8º anos) e de 1 ano e meio para o Ensino Médio.⁵⁵

....

O Parecer CNE/CEB nº 36/2004 foi reexaminado pelo Parecer CNE/CEB nº 29/2006, que propõe a retomada e discussão de *alguns conceitos do Parecer CNE/CEB nº 11/2000*. Basicamente se volta para *curtos e exames, tempo de integralização e idade*. O Parecer explicita que, apesar de os conceitos daquele Parecer terem sido corretamente trabalhados, agora se pretende apenas *definir em nível nacional algumas questões operacionais* que melhor conduzam a EJA a suas finalidades. Desse modo, o novo Parecer deixa ao critério judicioso dos sistemas um tempo *livre* para a integralização da duração mínima da primeira etapa do Ensino Fundamental. Quanto às outras etapas, converte os mesmos tempos do Parecer CNE/CEB nº 36/2004 em meses: 24 meses para os anos finais do Ensino Fundamental e 18 meses para o Ensino Médio da EJA. As idades mínimas para o início do curso também ficaram as mesmas da Resolução CNE/CEB nº 1/2000.⁵⁶

A CEB ainda se ocupou da inclusão da EJA como alternativa para a oferta da Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio dada a previsão posta no Decreto nº 5.154/2004. Sob esse Decreto, a CEB aprovou o Parecer CNE/CEB nº 39/2004 e a Resolução CNE/CEB nº 1/2005. Contudo, com a entrada do Decreto nº 5.478/2005 (PROEJA), era preciso complementar a Resolução CNE/CEB nº 1/2005. Tal complementação, objeto do Parecer CNE/CEB nº 20/2005, se deu com a Resolução CNE/CEB nº 4/2005. Essa inclui novo dispositivo à Resolução CNE/CEB nº 1/2005 e determina que essa integração deverá *contar com carga horária mínima de 1.200 horas destinadas à educação geral, cumulativamente com a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional de nível médio...*

O Parecer CNE/CEB nº 29/2005 aprova, em caráter excepcional, a proposta de Acordo de Cooperação Técnica do MEC com entidades do chamado “Sistema S”, *para o fim específico de expandir o âmbito de ação do PROEJA*, objeto do Decreto nº 5.478/2005, do Parecer CNE/CEB nº 20/2005 e da Resolução CNE/CEB nº 4/2005. O Decreto nº 5.480/2006 dispõe em seu art. 1º: *Artigo 1º Fica instituído, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, conforme as diretrizes estabelecidas neste Decreto.*

...

§ 3 O PROEJA poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical (“Sistema S”), sem prejuízo do disposto no § 4º deste artigo.

O Parecer CNE/CEB nº 37/2006 se remete ao Programa ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Qualificação e Ação Comunitária, e o aprova sob a égide do art. 81 da LDB e que deverá ser executado em regime de colaboração estabelecendo as diretrizes e procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem.

⁵⁵ Como se vê a proposição do Parecer n. 36/04, quanto à duração mínima, corresponde à determinada pelo Decreto n. 5.622/05.

⁵⁶ O curioso é que o Parecer n. 29/06 não incorpora o que já determinava o art. 31 do Decreto n. 5.622/05. Esse parecer 29/06 da CEB ainda aguarda homologação ministerial. Observe-se ainda, por excesso, que, sendo as idades dos exames de EJA definidas em lei, qualquer alteração aí só poderá ser feita mediante aprovação de nova lei.

No que concerne às considerações acerca da idade de entrada dos estudantes nos cursos de EJA, o estudo em questão indica que:

A idade de entrada nos cursos de EJA, em princípio, determina e é determinada pela idade permitida na LDB para a feitura dos exames supletivos. Tais exames, de acordo com a legislação educacional, reiterada no Decreto nº 5.622/2005, só poderão ser realizados quando autorizados pelos poderes normativo e executivo.

Esclareça-se que há que se distinguir os *exames supletivos* dos exames realizados no âmbito dos cursos de EJA. Os primeiros, considerados como “de massa” devem ser cuidadosamente controlados a fim de se não se perderem sob padrões inaceitáveis. Os exames realizados em cursos devem ser cuidadosamente verificados em toda a sua estrutura de funcionamento para que atendam à devida qualidade

....

(...) a oferta mais ampla da EJA sob a forma presencial com avaliação em processo, em três turnos, iria completando o atendimento da Educação Básica para múltiplas *idades próprias*.

Se a LDB não determina explicitamente a idade inicial dos cursos da EJA, é porque ela trabalha com o início e o término cuja faixa (hoje) entre 6 e 14 anos, determina a escolaridade obrigatória como escolaridade universal. O conjunto do ordenamento jurídico não deixa margem à dúvida: na faixa da idade obrigatória não há alternativa: ou é escola ou é escola.

.....

É fato que a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) em seu art. 2º considera, *para efeitos desta lei*, a pessoa até 12 anos incompletos como criança e aquela entre 12 e 18 anos, como adolescente. Esta Lei de proteção integral a crianças e adolescentes tem uma doutrina que afirma o valor intrínseco da infância e adolescência que deve ser respeitado pela família e pelo Estado, por meio de políticas de assistência social, saúde, cultura, esportes, educação e, sob ela, se faz também uma distinção entre maiores de idade e menores. Assim, nessa lei, a definição de jovem se dá a partir de 18 anos a fim de se respeitar a maioridade posta no art. 228 da Constituição Federal e no art. 104 do ECA. A mesma lei reconhece a idade de 14 anos como uma faixa etária componente da adolescência, segundo seus artigos 64 e 65. Essa lei visa com isso estabelecer, junto com a proteção integral, a idade limite para que uma pessoa possa responder por infrações penais que ela cometa e possa ser protegida contra qualquer entrada precoce no regime de trabalho. Desse modo, abaixo dessa idade estabelecida (18 anos), a pessoa é considerada incapaz de responder plena e penalmente por eventuais atos ilícitos que haja praticado e deve ser obrigada a frequentar a escola.⁵⁷

A LDB, por sua vez, sem desatender a distinção entre menoridade e maioridade posta pela Constituição, se volta para os processos cognitivos e socializadores nos quais os ciclos da formação humana e as etapas etárias de aprendizagem são o seu foco. A LDB lida menos com maioridade/menoridade e mais com o amadurecimento cognitivo, mental e cultural voltando-se para aquilo que um estudante sabe e do que está em condições de aprender e de se formar como cidadão. Segue-se, daí, sua diferenciação com o ECA.

...

Se a Constituição, a Lei do FUNDEF e o ECA não assinalam diretamente a faixa de 7 a 14 anos como a do ensino obrigatório *na idade própria*, o mesmo não acontece com a LDB. Hoje, ela se situa entre 6 e 14 anos. Com base nisso, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e Resolução CNE/CEB nº 1/2000) determinam que a idade inicial para matrícula em cursos de EJA é a de 14 anos completos para o Ensino Fundamental e a de 17 anos para o Ensino Médio.

....

Ao lado disso, a EJA, sendo uma modalidade tão regular de oferta quanto outras, não pode ser oferecida apenas no período noturno. Embora a EJA tenha um acolhimento mais amplo no período da noite, ela deve ser oferecida em todos os períodos como ensino seqüencial regular até

⁵⁷ O inciso VI do art. 54 do ECA antecipa a LDB quando diz ser *dever do Estado* a oferta do ensino regular noturno ao *adolescente trabalhador*. Ao invés dessa última expressão a LDB adota a de *educando* segundo o art 2º.

mesmo para evitar uma segregação temporal. No caso de um ensino seqüencial regular noturno, contudo, deve-se estabelecer uma idade mínima apropriada. Mas o que faria aproximar o ECA das finalidades maiores da LDB, do PNE e do PNEDH é a definição de um tempo para que a obrigatoriedade (progressiva) do Ensino Médio chegue a bom termo.

No caso de haver uma mudança de idade da EJA, tanto para início de cursos quanto de exames supletivos, para mais, na LDB, - algo não consensual - além da recusa a qualquer rebaixamento de idade, regras de transição temporal e pedagógica deverão ser estabelecidas a fim de que os sistemas possam se adaptar, com tranqüilidade, às eventuais alterações.

Pesa a favor da alteração da idade para cima, não só uma maior compatibilização da LDB com o ECA, como também o fato desse aumento da idade significar o que vem sendo chamado de *juvenilização* ou mesmo um *adolescer* da EJA. Tal situação é fruto de uma espécie de migração perversa de jovens entre 15 e 18 anos que não encontram o devido acolhimento junto aos estabelecimentos do ensino seqüencial regular da idade própria. Não é incomum se perceber que a população escolarizável de jovens com mais de 15 anos seja vista como “invasora” da modalidade regular da idade própria. E assim são induzidos a buscar a EJA, não como uma modalidade que tem sua identidade, mas como uma espécie de “lavagem das mãos” sem que outras oportunidades lhes sejam propiciadas. Tal indução reflete uma visada do tipo: a EJA é uma espécie de “tapa-buraco”. Afinal, o art. 24 da LDB abre uma série de possibilidades para os estudantes que apresentem dificuldades de aprendizagem entre as quais *a obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar...* A alteração para cima das idades dos cursos e dos exames poria um freio, pela via legal, a essa migração perversa.

Ora, essa situação é exatamente o que os defensores da não alteração das idades apontam. Para eles, tal condição de desamparo de jovens entre 15 e 18 anos ficaria ainda mais precária dada a situação real de orfandade que se tem verificado na prática de oferta de oportunidades educacionais dos sistemas de ensino. É como se o adolescente e o jovem dessa faixa etária ficasse em uma espécie de não-lugar (atopia) que, associado a outros condicionantes sociais, poderia ser aproveitado por correntes marginais fora do pacto social.

Além do estudo apresentado é importante considerar, no presente Parecer, as conclusões advindas das três audiências públicas, realizadas em 2007 e mencionadas anteriormente.

O texto gerador das discussões deste tópico de trabalho, sobre o tema idade para EJA, conclui sua análise encaminhando a seguinte alternativa:

...cientes dos prós e contras da fixação de uma idade mínima para ingresso e certificação de EJA, propomos que ao invés de rebaixada, a idade seja aumentada para 18 anos no Ensino Fundamental e mantida para o Ensino Médio, acreditando que assim seremos mais coerentes com os atuais marcos legais e psicossociais que convencionaram os 18 anos como uma boa idade para que os jovens exerçam suas competências para pensar diferente, para fazer escolhas sobre o que lhes serve e interessa e decidir entre outros, sobre sua formação escolar (inclusive se na modalidade à distância).

Com esse marco indicativo, os quinze grupos participantes das referidas audiências revelaram a complexidade do tema frente às diversas conseqüências que qualquer das opções (manter ou aumentar a idade de ingresso na EJA) traz. Com isso, vale assinalar que:

1. Dos quinze grupos que se reuniram para debater a questão da idade de ingresso na EJA (cinco por audiência), sete não conseguiram consenso: três das regiões Sul e Sudeste; um das regiões Norte e Centro-Oeste; e três da região Nordeste. Isto implica dizer que 46% dos grupos se dividiram internamente; uns posicionando-se favoráveis à ampliação da idade e outros com posição contrária a essa alteração.

2. Com posição favorável ao aumento da idade de ingresso em EJA para dezoito anos, seja no Ensino Fundamental ou Médio, seja nos cursos ou exames, seis grupos assim se apresentaram: um, das regiões Sul e Sudeste; quatro, das regiões Norte e Centro-Oeste; e um da região Nordeste. Desta forma, 40% dos quinze grupos reunidos nas três audiências realizadas compreendem a necessidade de elevação do patamar de idade, com o intuito de reduzirem as diversas ocorrências negativas decorrentes da atual prática.
3. Um grupo de representantes da região Nordeste, posicionou-se favoravelmente à manutenção da mesma idade estabelecida na LDB para os exames como parâmetro para ingresso nos cursos de EJA, que é de quinze e dezoito anos, respectivamente para o ensino fundamental e médio.
4. Um grupo de componentes das regiões Sul e Sudeste foi taxativo ao não aceitar o rebaixamento da idade de acesso ao Ensino Fundamental e Médio para a EJA. E indica que, caso haja a ampliação da idade, é preciso prever um processo delicado e aprofundado de transição, porém não muito demorado.

Cabe destacar algumas considerações assinaladas pelos grupos, que demonstram sua preocupação com a questão da idade de ingresso dos estudantes nos cursos de EJA.

1. Muitos grupos, independente de terem se posicionado contra ou a favor da mudança do patamar de idade, externalizaram a inexistência de políticas públicas para atender aos adolescentes na faixa dos 15 aos 17 anos mostrando, inclusive, experiências reveladoras de que o ensino regular ainda não discutiu os meios de permanência de seus alunos adolescentes que se situam na faixa etária de 15 a 18 anos (Regiões Norte e Centro-Oeste).
2. Do mesmo modo, outros grupos (Regiões Sul e Sudeste) percebem que muitos Estados não têm condições estruturais para absorverem os alunos menores de 18 anos que não serão inseridos na EJA e esta constatação, certamente, propiciou a existência de posições contrárias a qualquer alteração da idade de ingresso.
3. Alguns grupos, mesmo sabendo das implicações que a delimitação de 18 anos trará, colocam-se favoráveis a ela tendo em vista evitar a migração dos adolescentes para a EJA e o aligeiramento dessa formação (Regiões Norte e Centro-Oeste).
4. Dentre os que se colocaram absolutamente favoráveis à mudança do patamar de idade para 18 anos, alguns revelam (i) que esta mudança só poderá ser feita se forem consideradas as especificidades e as diversidades, tal como a população do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos; (ii) a necessidade de adequação gradativa dos sistemas a essas demandas; (iii) que, dada a tipologia dessa mudança, a questão da idade de ingresso nos cursos de EJA, nos níveis fundamental e médio, precisa ser revista em lei (Regiões Norte e Centro-Oeste).
5. Independentemente da manutenção ou da ampliação da idade, um grupo da região Nordeste reafirmou que não é a idade que vai definir a qualidade do processo e que a discussão sobre o limite da idade da EJA é pertinente, sobretudo, para melhor definir o território da EJA, período de atuação dos professores, currículo, metodologias, entre outros.
6. Grupos de representantes das regiões Sul e Sudeste consideram que enquanto não se resolver o problema do Ensino Fundamental haverá sempre uma parcela de excluídos e isso demanda uma melhor articulação entre as modalidades de ensino, já que todos ofertam Educação Básica. E nessa mesma linha de raciocínio, representantes das regiões Norte e Centro-Oeste declaram que os problemas identificados na EJA só serão resolvidos com uma revisão da Educação Básica, na qual fique clara a finalidade de cada modalidade de ensino e qual projeto político-pedagógico é próprio para cada uma dessas idades.

2 – A Competência para Certificação e Idade Mínima para os Exames da Educação de Jovens e Adultos

Para dar suporte à decisão da Câmara de Educação Básica quanto à questão da idade para os Exames na Educação de Jovens e Adultos cabe, inicialmente, analisar algumas reflexões apresentadas no documento “Novos passos da Educação de Jovens e Adultos”:

.....

Por outro lado, tais *exames supletivos* devem progressivamente ser incluídos em *um quadro em extinção*, ao mesmo tempo em que, também aceleradamente, vai-se universalizando a Educação Básica na idade própria. Importa assinalar que a LDB continua dispendo que o Ensino Médio deve ir se tornando *progressivamente obrigatório*. A obrigatoriedade do Ensino Médio de 15 a 17 anos muito cooperaria para o fim progressivo dos exames *supletivos*

.....

Em que pese uma possibilidade de alteração legal das idades para exames supletivos, tal como vige hoje na LDB, é preciso atentar que a solução maior para a função reparadora e para a função equalizadora da EJA⁵⁸ ainda é a oferta e o atendimento universalizado da Educação Básica, com permanência, com qualidade, na idade própria e com fluxo regular. Só esse ganho da cidadania, associado a mudanças mais fundamentais como a melhor e maior distribuição de renda, poderá evitar a reprodução de desigualdades que acabam por atingir as crianças e adolescentes e estancar a produção de novos demandantes da função reparadora e da equalizadora pertinentes à EJA.

....

Hoje, a idade dos *exames supletivos* é determinada pelo art. 38 da LDB para a de 15 anos para o Ensino Fundamental e a de 18 anos para o Ensino Médio. E é desses patamares que, à época, a Câmara de Educação Básica interpretou que se pode determinar a idade de entrada nos cursos. Seria criar uma incongruência afirmar que os cursos poderiam ter seu início só em idade acima da estabelecida pelos exames. Nesse caso, por exemplo, um adolescente de 15 anos poderia fazer exames supletivos, mas se quisesse fazer o curso de EJA – Ensino Fundamental, só lhe seria facultado a partir dos 16 ou 18 anos.

....

[E conclui que] A alteração para cima das idades dos cursos e dos exames poria um freio, pela via legal, a essa migração perversa.

Quanto à competência dos diversos níveis da administração pública para certificação de EJA o referido documento assim se coloca:

A certificação, no caso da educação escolar da Educação Básica, representa a expedição autorizada de um documento oficial, fornecido pela instituição escolar, pelo qual se comprova a terminalidade de um curso ou de uma etapa do ensino dos quais exames ou provas podem ser solicitados como uma das formas de avaliação de saberes. Tal certificação, quando obediente à legislação educacional pertinente, possui validade nacional. Logo, toda certificação com base legal tem validade nacional.

....

No caso da EJA, o art. 38 da LDB se refere aos sistemas de ensino como titulares de cursos e exames e os artigos 10 e 11, respectivamente, atribuem competências aos Estados e Municípios na oferta das etapas da Educação Básica em suas mais diversas modalidades. Portanto, a certificação das etapas da Educação Básica, aí compreendida a EJA, é competência própria dos Estados e dos Municípios, garantindo-se assim a autonomia dos entes federados.⁵⁹

⁵⁸ Tais funções foram trabalhadas no Parecer CNE/CEB n. 11/00 em II, 2.

⁵⁹ É preciso distinguir certificação de conclusão da EJA, atribuições próprias aos sistemas de ensino (expedem certificados), da certificação própria da educação profissional média de nível técnico e também do ensino superior (emitem diplomas) e também daquela própria dos conselhos profissionais de controle das profissões.

Por outro lado, o art. 242, § 2º, da Constituição Federal, reconhece o Colégio Pedro II como pertencente à *órbita federal* e os artigos 9º, II, e 16, I, não desautorizam a existência de um pequeno sistema federal não-universitário especialmente situado no âmbito das instituições federais de Educação Superior e de Educação Profissional Técnica e Tecnológica. Pode-se aventar a hipótese de um exame *federal* como exercício, ainda que residual, dos estudantes do sistema federal (cf. art. 211, § 1º, da Constituição Federal).

O Estado Nacional, enquanto nação soberana, tem competência para fazer e aplicar exames em outros Estados Nacionais, podendo delegar essa competência a alguma das unidades da federação.

Uma certificação, da qual a União possa se fazer parceira, contudo, não pode ser descartada como no caso da necessidade do exercício da *função supletiva*, de acordo com o art. 8º, § 1º, da LDB e art. 9º, III, da mesma lei.

Mesmo o exercício da função supletiva prevista para a União (cf. art. 211, § 1º, da Constituição Federal), visando um padrão mínimo de qualidade e uma maior igualdade de oportunidades, caminha numa direção não invasiva, se houver a proposta de um regime de parceria voluntária a cuja adesão os Estados e/ou Municípios podem pretender, sobretudo os que careçam de um corpo técnico qualificado.

O concurso da União se daria sob a forma de uma adesão consentida, uma parceria, cujos termos seriam negociados com um município ou vários municípios, com um Estado ou mais. Nesse caso, a certificação *nacional* conferida pelos sistemas de ensino se serve de um exame *intergovernamental* cuja validade nacional é plenamente procedente em um regime federal por cooperação recíproca.

Além desses argumentos de fundo, outros poderiam vir a ser contemplados nesta parceria cooperativa. Dada a diversidade do país, sua extensão continental e as disparidades regionais e intra-regionais existentes, muitos entes federativos, especialmente Municípios de pequeno porte carecem de um pessoal especializado para dar conta de dimensões técnicas e metodológicas dos exames. Nesse caso, retorna-se à função supletiva da União que possui quadros qualificados e agências especializadas em avaliação.

Pode ser aventada a hipótese de uma dimensão ética quando houver a ausência de instrumentos capazes de detectar a *seriedade e probidade* de agentes que se proponham a fazer a oferta desses exames supletivos sem a obediência aos ditames do art. 37 da Constituição Federal ou mesmo à letra *b* do art. 36 da mesma. A crítica aos aproveitadores e aos espertalhões deve ser colocada claramente como dimensão ética e como algo inerente ao art. 37 da Constituição Federal, ao art. 9º, IV, da LDB, ao art. 15 da Resolução CNE/CEB nº 1/2000 e ao Código de Defesa do Consumidor.

Postas tais dimensões organizacionais e que requerem o papel coordenador da União (art. 8º da LDB), um processo de certificação intergovernamental pode representar uma alternativa como ponto de chegada no exercício da competência comum a todos entes federativos (art. 23, V, da Constituição Federal), sob o regime de cooperação recíproca em vista de maiores oportunidades educacionais.

.....

Respeitando a autonomia dos sistemas de ensino, o Parecer CNE/CEB nº 11/2000 deixa em aberto que, sob a *inspiração do ENEM*, os Estados e Municípios fossem se articulando entre si e, de modo radial (vale dizer raios que se irradiam para fora de si) e ascendente (*estratégias articuladas* que ampliam o número de raios e os fazem subir para outros), fossem gestando exames comuns unificados. Na intenção do Parecer, esta cooperação radial poderia desaguar no ENEM, já que a EJA como modalidade regular pode compartilhar deste exame, desde que respeitados sua identidade e seu modelo pedagógico próprio.

Uma certificação nacional com *exames intergovernamentais*, em qualquer hipótese, deve ser resultado de um exercício do regime de colaboração. Trata-se de uma possibilidade de articulação que, respeitando a autonomia dos entes federativos, titulares maiores da

certificação da Educação Básica, deixe claro que se trata de uma adesão consentida, decorrente do pacto federativo próprio de um regime de cooperação recíproca.

Mas é preciso atentar para o método dessa alternativa. Dado o modelo pedagógico próprio da EJA, dado o regime federativo, dada uma certa variabilidade de conteúdos dos componentes curriculares hoje existentes nos diferentes sistemas de ensino dentro das Diretrizes Curriculares Nacionais, é preciso ir, com cuidado e respeito, na montagem da metodologia da proposta. Esse cuidado exige uma radiografia e uma consideração dos diferentes pontos de partida (diversidade) e um avançar no sentido de exames unificados (comuns) sem serem uniformes (comum-unidade). Em outras palavras, que a tradução das diretrizes em matéria de cobrança das competências da certificação (escolar) acolha tanto a exigência de uma base nacional comum quanto as peculiaridades que os diversos pontos de partida possam abrigar.

As três audiências realizadas trouxeram importantes contribuições no sentido de identificar as posições de representantes do campo educacional sobre o tema *Certificação em EJA*. As referidas contribuições foram analisadas a partir de três categorias: Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - ENCCEJA; idade para os exames; e considerações gerais.

No que diz respeito ao ENCCEJA, houve quase unanimidade de posições de todos os quinze grupos, no sentido de compreender sua inadequação como mecanismo para a certificação na EJA. A unanimidade não foi alcançada por força de um membro de um dos grupos do Nordeste que incentiva a existência do ENCCEJA como uma segunda possibilidade para o estudante, entendendo que *ele deve ser um mecanismo que estimula a pesquisa e a avaliação para fundamentar o controle social, de tal forma que os seus resultados sejam utilizados como mecanismo de exigibilidade da qualidade social da educação regular de jovens e adultos*. Além disso, um dos grupos representando as Regiões Sul e Sudeste reconhece *como tarefa do Estado validar e certificar saberes adquiridos fora da escola, seja na modalidade de EJA ou em outra, mas não por meio de exame nacional*. E, finalmente, outro grupo do Nordeste posicionou-se contrário ao ENCCEJA, *no formato em que ele está* (Nordeste), sinalizando, dessa forma, que em outro formato ele poderia promover a certificação.

Todos os demais grupos (13) se posicionaram contrários à existência do ENCCEJA. Nesse sentido, para eles, o ENCCEJA:

1. oferece uma certificação que não considera as especificidades, além de ter um alto custo.
2. não deve ser vinculado à certificação.
3. inviabiliza a prática da autonomia dos Estados e Municípios, sendo, portanto, uma forma de certificação imprópria.
4. traz, de forma equivocada, apenas a questão da certificação e não a de avaliação do ensino.
5. é um processo discriminatório, diferente dos demais sistemas de avaliação.

Vale ressaltar que uma das posições apresentadas, mesmo não sendo hegemônica, foi favorável à existência de um exame nacional como instrumento diagnóstico, para que a União seja capaz de estabelecer políticas públicas compatíveis com a realidade. No entanto, esse exame nacional não credenciaria a União a certificar desempenho de estudantes. Nesse sentido, a título de exemplo, um dos grupos do Nordeste assim se posicionou: *o ENCCEJA pode ser uma política para diagnosticar as aprendizagens, mas não para certificar*.

Quanto à idade para o exame, importante destacar que, mesmo não tendo sido originariamente uma das questões apresentadas para debate nas audiências, dado já estar consignada em Lei, ela se tornou ponto de questionamento natural nos grupos, uma vez que os demais temas acabaram desaguando nessa questão. Com isso, três grupos, por unanimidade, encaminharam sugestões: um deles relacionou a certificação com os exames, trazendo proposta de alteração da LDB, no sentido de se estabelecer a idade de dezoito anos como idade mínima para os exames do Ensino Fundamental e

vinte e um anos, para o Ensino Médio (Sul e Sudeste); outro considerou que a idade para exames deve ser de dezoito anos (Norte e Centro-Oeste); e outro sugeriu que o CNE encaminhe alteração do artigo 38 da LDB, no sentido de elevar a idade permitida para a realização de exames (Sul e Sudeste), sem especificar qual idade seria a mais adequada.

Além dessas duas questões pontuais (ENCCEJA e idade) os grupos ofereceram algumas posições e sugestões sobre: a importância da certificação nos exames; quem deve ter a competência para certificação; como deve ser a certificação; e o que cabe ao INEP, nesse processo:

1. Há acordo quanto à necessidade de oferta dos exames anteriormente denominados de “supletivos” (Sul e Sudeste).
2. É o Estado (UF) que deve permanecer ofertando a certificação, porém ela precisa ser reformulada, porque há um índice alto de desistência (Norte e Centro-Oeste).
3. O MEC deve oferecer subsídios aos Estados para garantir a regionalização do exame, com apoio técnico pedagógico e financeiro (Norte e Centro-Oeste).
4. É necessário repensar o exame fora do processo (contestada por um membro do grupo representante do SESI) e criar uma estrutura de supervisão e de acompanhamento dessas instituições, identificadas como “indústrias de certificação” (Sul e Sudeste).
5. Considerou-se necessário retornar os objetivos dos exames, não como política compensatória, mas estabelecendo critérios bem definidos, de modo a reconhecer os saberes adquiridos em outros espaços sociais (Norte e Centro-Oeste).
6. Há necessidade de empreender avaliações sobre os exames de certificação com vistas a subsidiar as políticas públicas da área (Norte e Centro-Oeste).
7. Foi destacada a importância de que os exames “supletivos” se configurem como exame de Estado, de modo a superar a política compensatória e valorizar os saberes, competências e habilidades dos sujeitos que buscam a EJA (Norte e Centro-Oeste).
8. A certificação deve ser decorrência da formação e deve haver uma preparação para os exames (Nordeste).
9. Há necessidade do processo de exame ser repensado e revisto continuamente, porque se ele efetivamente não certifica, apenas induz a uma certificação e acaba provocando uniformização no processo (Sul e Sudeste).
10. Surge uma questão a ser analisada: o certificado é para certificar em série ou para certificar as aprendizagens? (Nordeste).
11. O INEP precisa fazer outras pesquisas e não apenas a pesquisa que vem depois do exame feito. Ele deveria identificar as formas pelas quais os professores são formados e qual a formação continuada que possuem, dentre outros (Norte e Centro-Oeste).

É de extrema importância identificar como essa questão foi sendo tratada na legislação educacional historicamente. Até o advento da Lei 9394/96 (LDB), havia o entendimento tácito de que o atendimento aos jovens e adultos, anteriormente denominado de “supletivo”, deveria ocorrer para os jovens a partir de 18 anos completos, no Ensino Fundamental (antes denominado de Ensino de 1º. grau) e de 21 anos no Ensino Médio (antigo Ensino de 2º. grau). Nesse sentido, a Lei 5692/71 estabelecia que, no que concerne aos exames, eles assim deveriam ocorrer:

Art. 26. Os exames supletivos compreenderão a parte do currículo resultante do núcleo comum, fixado pelo Conselho Federal de Educação, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular, e poderão, quando realizadas para o exclusivo efeito de habilitação profissional de 2º grau, abranger somente o mínimo estabelecido pelo mesmo Conselho.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo deverão realizar-se:

- a) ao nível de conclusão do ensino de 1º grau, para os maiores de 18 anos;*
- b) ao nível de conclusão do ensino de 2º grau, para os maiores de 21 anos.*

A drástica alteração ocorrida por força da Lei 9394/96 (LDB), antecipando a idade mínima dos exames de 18 para 15 anos (ensino fundamental) e de 21 para 18 anos (ensino médio), por certo decorreu exatamente do momento em que o poder público deliberou por dar focalização privilegiada ao ensino fundamental apenas para as crianças de 7 a 14 anos e, assim, delimitando, com clareza, a população-alvo de sua responsabilidade e, conseqüentemente, de suas políticas públicas prioritárias. Com essa medida, alcançou-se um patamar de quase universalização do acesso dessas crianças (97%) no ensino fundamental. Por outro lado, pesquisas e estudos que acompanharam os impactos dessa medida apontaram a pífia atenção dada, nesse período, à Educação Básica como um todo orgânico e à Educação Superior. Dessa forma, na Educação Básica, tanto a Educação Infantil (zero a cinco anos), como o Ensino Fundamental (para os maiores de 14 anos) e o Ensino Médio, ficaram excluídos da oferta obrigatória do Estado. Além disso, e decorrente dessa postura, o Estado brasileiro evidenciou o equívoco político-pedagógico ocorrido quando os adolescentes de 15 a 17 anos passam a ser identificados como jovens e assim, juvenilizados, habilitaram-se a ingressar na educação de *jovens* e adultos.

3 - Educação a Distância como forma de oferta da Educação de Jovens e Adultos

Ao analisar a relação estabelecida entre a Educação de Jovens e Adultos e a Educação a Distância, do mesmo modo que nas análises anteriores, cabe verificar o posicionamento do consultor, expresso no documento-produto da consultoria, primeiro, verificando a duração prevista para os cursos de EJA desenvolvidos na modalidade a distância:

O Decreto nº 5.622/2005, dispondo regulamentação sobre a Educação a Distância, também contemplou a EJA e permite a oferta da mesma, nos termos do art. 37 da LDB. Seu art. 31 diz: *Artigo 31 Os cursos a distância para a educação básica de jovens e adultos que foram autorizados excepcionalmente com duração inferior a dois anos no Ensino Fundamental e um ano e meio no Ensino Médio deverão inscrever seus alunos em exames de certificação, para fins de conclusão do respectivo nível de ensino.*⁶⁰

O Decreto, desse modo, por contraste, estabelece como regra que a duração mínima dos cursos de EJA, pela mediação da EAD no Ensino Fundamental, não poderá ser inferior a 2 anos e, no Ensino Médio, não poderá ser inferior a 1 ano e meio. E como o princípio da isonomia deve ser observado quanto à equiparação do ensino a distância com o presencial, segue-se que também no caso desse último aplica-se o mesmo critério mínimo de duração. Afinal, o art. 3º desse Decreto, em seu § 1º diz:

Artigo 3º...

§ 1º Os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial.

Desse modo, a questão da duração fica regulamentada em nível nacional por Decreto.

Quanto à legislação e ao funcionamento dos cursos de EJA desenvolvidos via Educação a Distância, o mesmo estudo aponta para:

A relação entre EJA e EAD, no afã de regulamentar o art. 80 da LDB, já havia sido objeto do Decreto nº 2.494/98 e do Decreto nº 2.561/98, e de sua revogação surgiu o Decreto nº 5.622/2005. O art. 2º desse último Decreto, em seu inciso II dispõe:

Art. 2º A Educação a Distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

I - Educação Básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;

II - Educação de Jovens e Adultos, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394/96.

O art. 3º desse Decreto exige a obediência à legislação pertinente, estabelece a mesma duração para os cursos a distância e para os presenciais e reconhece a aceitação de transferências entre

⁶⁰ O Decreto estabelece o tempo mínimo de duração para a EJA.

si. O art. 4º exige, além do cumprimento das atividades programadas, a realização de exames presenciais pelas instituições de ensino credenciadas. O art. 7º dispõe sobre a competência da União, em regime de cooperação com os sistemas, no estabelecimento padronizado de normas e procedimentos para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos a distância e das instituições, garantindo-se sempre padrão de qualidade.

O art. 11 diz ser competência das autoridades dos sistemas de ensino estadual e distrital a promoção dos atos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos a distância da Educação Básica no âmbito da unidade federada. No inciso I, a Educação de Jovens e Adultos comparece sob essa regra. Importa reproduzir outros incisos desse artigo:

§ 1º Para atuar fora da unidade da federação em que estiver sediada, a instituição deverá solicitar credenciamento junto ao Ministério da Educação.

§ 2º O credenciamento institucional previsto no § 1º será realizado em regime de colaboração e cooperação com os órgãos normativos dos sistemas de ensino envolvidos.

§ 3º Caberá ao órgão responsável pela Educação a Distância no Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação deste Decreto, coordenar os demais órgãos do Ministério e dos sistemas de ensino para editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do disposto nos §§ 1º e 2º.

Portanto, ao se pretender abrir a oferta para além da unidade federada – algo tecnicamente inerente aos sistemas virtuais – há que se obter um credenciamento da União⁶¹ e, ao mesmo tempo, ter a aprovação do(s) Conselho(s) de Educação dos respectivos sistemas de ensino. Isso significa da possibilidade do envolvimento dos Estados e Municípios.

Também há o Capítulo III cujo título é *Da Oferta de Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional na Modalidade a Distância, na Educação Básica*. Seus artigos abaixo especificados dizem:

Art. 18 Os cursos e programas de Educação a Distância criados somente poderão ser implementados para oferta após autorização dos órgãos competentes dos respectivos sistemas de ensino.

A autorização para o funcionamento desses cursos depende, pois, dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, mantidas as exigências da Resolução CNE/CEB nº 1/2000.

Já o art. 19 do Decreto diz:

Art. 19 A matrícula em cursos a distância para Educação Básica de jovens e adultos poderá ser feita independentemente de escolarização anterior, obedecida a idade mínima e mediante avaliação do educando, que permita sua inscrição na etapa adequada, conforme normas do respectivo sistema de ensino.

Esse artigo retoma a autonomia dos sistemas, o art. 24, II, c, da LDB, a avaliação e validação de saberes trazidos e a idade mínima de entrada nos cursos de EJA respeitadas as etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

O art. 26 institui dispositivos e condições para a oferta de cursos e programas a distância...em bases territoriais múltiplas...

Seja pela funcionalidade representada como produto, seja por um domínio operacional técnico (processo) complexo, seja pela metodologia própria desse sistema, a EJA/EAD deve ser tratada com o maior cuidado. Ela pode perder credibilidade, seja por uma eventual mercantilização, seja por uma inépcia no âmbito processual. Nesse sentido, os docentes devem ter uma formação específica que os torne competentes no domínio operacional das novas tecnologias da informação e das comunicações e compromissados com as formas novas de interatividade pedagógica que a cultura virtual exige em geral e, de modo especial, com a Educação de Jovens e Adultos.

⁶¹ Cf. Portaria Normativa nº 2 de 10/1/2007 do MEC.

Tal como foi apresentado nos itens anteriores, deve-se ressaltar as posições advindas dos quinze grupos que estudaram a temática *relação entre EJA e EAD*, nas três audiências públicas realizadas em 2007.

Sete dos quinze grupos ressaltaram que a relação entre EJA e EAD é um tema muito recente nos meios educacionais e que, por isso, eles identificam possuir muito pouco conhecimento sobre o assunto. Nesse sentido, destacam a necessidade de desenvolvimento de estudos aprofundados sobre essa relação, para obterem maior compreensão das reais possibilidades da Educação a Distância em EJA. Destacaram, também, que, no momento, *todos estão em processo de aprendizagem* e que estejam disponíveis as condições para se apropriarem das ferramentas que fazem a mediação da prática educativa. Desse modo, enfatizaram fortemente a ampliação do debate sobre a EAD, inclusive em outros ambientes de EJA: fóruns, universidades e movimentos sociais, assim como a urgência da apropriação das tecnologias de comunicação e multimídia, *como forma de constituição da cidadania, bem como contraponto ao processo de mercantilização e de desqualificação da educação*.

Sobre a importância da Educação a Distância na EJA, sete grupos se pronunciaram: um deles não conseguiu chegar a um consenso sobre a adequação da EAD no desenvolvimento da EJA; em outro o consenso ficou prejudicado no que tange à forma de a Educação a Distância ser aplicada no primeiro segmento do Ensino Fundamental, podendo, no entanto, vir a ser implementada a partir do segundo segmento; e os demais (cinco grupos) ressaltaram pontos importantes nessa relação. Destes cinco, vale destacar que um deles, mesmo concordando que a EAD é importante para a EJA, reconhece que *faltam muitos esclarecimentos, principalmente no que se refere à própria estrutura, tal como a questão do financiamento*; outro indicou a possibilidade de existência de um modelo possível e específico para a Educação a Distância na EJA; outro enfatizou a importância dessa relação, especialmente *junto àqueles adultos que não podem freqüentar diariamente uma sala de aula e que têm o seu tempo de estudar*; outro externou a idéia de que se podem utilizar as tecnologias para *errar menos* e usar tais mecanismos como *troca de experiências*, havendo a possibilidade desses recursos tecnológicos serem utilizados para avançar o processo educacional; e, finalmente, outro demonstrou que o assunto já se apresentou em outras épocas com movimentos que propiciaram cursos a distância e pela TV, mas que a questão que ora se apresenta, de forma diferente, *passa a ser focada privilegiando o uso de tecnologias da informação e da comunicação*.

Quatro dos quinze grupos situaram algumas condições para que a EAD possa ser desenvolvida na EJA. Para um deles, é necessário elevar o padrão de capacidade de leitura dos seus usuários, como condição inerente ao modo da EAD; outro indicou a necessidade de formação específica para os professores que vão trabalhar com as tecnologias, bem como para os produtores dos conteúdos das tecnologias; outro encaminhou a necessidade de que os governos estaduais e municipais equipem as escolas com os meios de comunicação e de informação necessários, para que a EAD e a EJA se desenvolvam juntas, de forma complementar; outro destacou que a questão do mediador se prende à sua formação questionando quem vai formar esse mediador ou esse emissor, para que o indivíduo faça a leitura “competente” do mundo; e outro, finalmente, recomendou uma emenda ao Decreto Presidencial que contemple requisitos mínimos para o funcionamento da EJA, mediado pela EAD.

O documento *Educação Básica de Jovens e Adultos mediada e não mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC multimídia em comunidade de aprendizagem em rede*, discutido nas audiências públicas apresentou relevantes propostas que serviram de parâmetros para as reflexões desenvolvidas. Elas referem-se: à necessidade de institucionalização de um sistema educacional público de Educação Básica de Jovens e Adultos como política pública de Estado; à importância da delimitação da idade de 18 anos completos para o Ensino Fundamental, em comunidade de aprendizagem em rede, com duração mínima de 2 (dois) anos no 1º segmento e de 2 (dois) no 2º segmento (total de 4 anos), com a garantia de que a aplicação das TIC se assente na “busca inteligente” e na interatividade virtual, com garantia de ambiente presencial escolar

devidamente organizado para as práticas de Educação Física, de Artes Plásticas e Visuais, Musicais e Cênicas, de laboratórios de ensino em Ciências Naturais, de audiovisual, de informática com internet e de grupos/turmas por projetos interdisciplinares, bem como para as práticas relativas à formação profissional inicial e gestão coletiva do trabalho; à demanda pela fixação de 21 anos para o Ensino Médio, com os mesmos requisitos dos estabelecidos para o ensino Fundamental, com duração de 2 (dois) anos, com a interatividade desenvolvida de modo mais intenso, inclusive na produção das linguagens multimídia em laboratórios de audiovisual, informática com internet, com garantia de ambiente escolar devidamente organizado para as práticas descritas para o ensino fundamental; bem como para as práticas relativas à qualificação/formação profissional técnica e gestão coletiva do trabalho; ao destaque da interatividade pedagógica como condição necessária e garantida na relação de 1 (um) professor (a) licenciado (a) na disciplina com jornada de 20h para duas turmas de 30 estudantes cada (60 estudantes) ou jornada de 40h para quatro turmas de 30 estudantes cada (120 estudantes), não se propondo nem o chamado tutor (a), nem o orientador (a) de aprendizagem; à oferta de livros para os estudantes (e não módulos/“apostilas”), além da oportunidade de consulta no pólo de apoio pedagógico; à garantia de infra-estrutura tecnológica como pólo de apoio pedagógico às atividades escolares com acesso dos estudantes à biblioteca, rádio, televisão e internet⁶² aberta às possibilidades da chamada convergência digital; à busca de esforço integrado do Programa Universidade Aberta do Brasil - UAB da SESU/MEC na consolidação dos pólos municipais de apoio, também, à Educação Básica de Jovens e Adultos; ao estabelecimento de avaliação de aprendizagem dos estudantes de forma contínua/processual e abrangente, como auto-avaliação e avaliação em grupo com procedimentos avaliativos, também presenciais, assim como avaliação periódica das instituições escolares como exercício da gestão democrática e garantia do efetivo controle social de seus desempenhos e, finalmente, avaliação rigorosa da oferta de iniciativa privada atual de Educação Básica de Jovens e Adultos que, sob novos parâmetros, descredenciem as práticas mercantilistas de “aligeiramento” e de falsa “autonomia de aprendizagem” pela ausência ou escassez de interatividade pedagógica a pretexto de “*compra do serviço educacional de baixo custo*”.

A proposta

A partir das demandas dos sistemas de ensino, da SECAD/MEC, dos movimentos sociais e de entidades do campo educacional quanto à necessidade de delimitação de alguns parâmetros operacionais para a EJA, assim como em obediência a alguns dos pilares do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que indicam a necessidade de uma visão sistêmica da educação e, portanto, de políticas públicas universalizantes, em contraponto às políticas focalizadas do passado recente, a Comissão da Câmara de Educação Básica apresenta as Diretrizes Operacionais Nacionais de EJA que visam nortear o desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, no contexto do sistema nacional de educação, compreendendo-a como educação ao longo da vida e garantindo unidade na diversidade. Dessa forma, a garantia da oferta da EJA deve se configurar, sobretudo, como direito

⁶² Telecentros www.idbrasil.gov.br ou outras possibilidades

público subjetivo, o que pressupõe qualidade social, democratização do acesso, permanência, sucesso escolar e gestão democrática.

Registre-se a oportunidade política do Estado brasileiro no sentido de resgatar parte da dívida histórica que possui com adolescentes, jovens e adultos que não possuem escolaridade básica, por meio de normas vitais para que sua educação seja compreendida como Direito e, portanto, universal e de qualidade. Nesse sentido, dada a especificidade e demandas dos jovens e adultos em questão, e dos adolescentes de 15 a 17 anos que, por diversos motivos não têm encontrado guarida nas escolas brasileira, tanto no ensino regular como na EJA, as propostas apresentadas possuem como fulcro um grande respeito pela história de todos e de cada um deles. Portanto, a par de estabelecer idades mínimas e duração para os cursos e exames de EJA, no sentido de garantir a unidade necessária ao Sistema Nacional de Educação, o presente parecer ratifica as posições tanto da LDB quanto das Diretrizes Nacionais de EJA, quanto à necessária flexibilidade no trato com as peculiaridades existentes nesse grupo social. Assim, tanto a possibilidade de propostas experimentais, para segmentos que assim as demandem, quanto a necessidade de aproveitamento de aprendizagens anteriores aos Cursos, ambos têm guarida no presente parecer.

Como visto no detalhamento do mérito, o presente encaminhamento tomou como base a legislação e normas vigentes; os estudos desenvolvidos pela Câmara de Educação Básica; o documento elaborado pelo consultor Carlos Roberto Jamil Cury; os três documentos norteadores das audiências, disponibilizados pela SECAD/MEC; as conclusões das três audiências públicas realizadas no segundo semestre de 2007 e indicações da Conferência Nacional de Educação Básica. Assim, as presentes Diretrizes se referem a três ordens de questões:

1. *Parâmetros para a idade mínima de ingresso e para a duração dos Cursos de EJA*
2. *Parâmetros para a idade mínima e certificação dos Exames na EJA.*
3. *Parâmetros para os cursos de EJA realizados por meio da EAD.*

1. Parâmetros para a idade mínima de ingresso e para a duração dos cursos de Educação de Jovens e Adultos

1.1 Quanto à duração dos cursos de EJA:

Considerando:

- a) o texto dos Decretos nºs 5.622/2005, 5.154/2004 e 5.478/2005, dos Pareceres CNE/CEB nºs 36/2004, 20/2005 e 29/2006 e das Resoluções CNE/CEB nºs 1/2005 e 4/2005;
- b) o entendimento de que a duração dos cursos de EJA e “o tempo mínimo de integralização de estudos é o decurso entre o início das atividades escolares e o último momento previsto para sua conclusão, o que levará à expedição do correspondente certificado” (Parecer CNE/CEB nº 29/2006);
- c) a necessidade de garantir uma unidade nacional no que concerne ao tema, respeitando as possibilidades e demandas específicas de organização do trabalho pedagógico nas escolas e sistemas.

Propõe-se a manutenção da formulação do Parecer CEB/CNE nº 29/2006, indicando o total de horas a serem cumpridas, independentemente da forma de organização curricular:

1. Para os anos iniciais do Ensino Fundamental – duração a critério dos sistemas de ensino.
2. Para os anos finais do Ensino Fundamental – duração mínima de 1.600 horas.
3. Para os três anos do Ensino Médio – duração mínima de 1.200 horas.

Reafirma-se:

1. Para a Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio, a duração de 1.200 horas destinadas à educação geral, cumulativamente com a carga horária mínima para a respectiva habilitação profissional de nível médio, tal como estabelecem o Parecer CNE/CEB nº 4/2005 e o Parecer 11./2008.
2. Para o ProJovem, a duração estabelecida no Parecer CNE/CEB nº 37/2006.
3. A necessidade de, no desenvolvimento dos Cursos de EJA, desconstruir a ruptura do dualismo estrutural entre a formação profissional e a formação geral – *característica que definiu, historicamente, uma formação voltada para a demanda do mercado e do capital – objetivando a ampliação das oportunidades educacionais, bem como a melhoria da qualidade de ensino*, tanto no ensino médio como na modalidade de educação de jovens e adultos, tal como encaminhou a Conferência Nacional de Educação Básica.

E prevê-se a possibilidade de:

1. Organização de propostas experimentais para atendimento às demandas específicas de organização do trabalho pedagógico nas escolas e sistemas, especialmente para a população do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pessoas privadas de liberdade ou hospitalizadas, dentre outros. Devendo, cada proposta experimental, receber autorização do órgão do respectivo sistema;
2. Aproveitamento de estudos realizados antes do ingresso nos Cursos de EJA, bem como os critérios para verificação do rendimento escolar devem ser garantidos, tal como prevê a LDB, e transformados em horas-atividades a serem incorporados no currículo escolar do (a) estudante, o que deve ser comunicado ao respectivo sistema de ensino:

Art. 24. A Educação Básica, nos níveis Fundamental e Médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I –

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do Ensino Fundamental, pode ser feita:

a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;

b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino; (grifo da relatora)

III - nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino;

IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;

d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;

e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos.

1.2 Quanto à idade mínima de ingresso nos Cursos de EJA:

Considerando:

- a) o estabelecimento de idade mínima para ingresso na EJA, por si só, não define a qualidade do processo educativo, mas que, ao delimitar o território da EJA, pode indicar os demais parâmetros para a organização do trabalho pedagógico, concorrendo para sua identidade;
- b) em que pese a LDB não estabelecer a idade mínima para os cursos de EJA, há uma tendência em definir, por similaridade, a mesma idade consignada para os exames, isto é, de 15 anos para os anos finais do Ensino Fundamental e de 18 anos completos para o Ensino Médio;
- c) as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, estabelecidas no Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e na Resolução CNE/CEB nº 1/2000 determinam que a idade inicial para matrícula em cursos de EJA é a de 14 anos completos para o Ensino Fundamental e a de 17 anos para o Ensino Médio;
- d) dois Pareceres da Câmara de Educação Básica (nºs 36/2004 e 29/2006), mesmo não tendo sido homologados pelo Ministro da Educação, reexaminaram a Resolução CNE/CEB nº 1/2000 e propuseram as idades de 15 anos e 18 anos como os parâmetros para o Ensino Fundamental e Médio, respectivamente;
- e) a Lei nº 8.069/90 (ECA) define a categoria *jovem* a partir de 18 anos, em respeito à maioria explicitada no art. 228 da Constituição Federal, bem como afirma ser dever do Estado a oferta do ensino regular noturno ao adolescente trabalhador;
- f) que tem ocorrido migração perversa para a EJA de estudantes de 15 a 17 anos e até de idades inferiores a estas, não caracterizados como *jovens* no ECA;
- g) que foi revelado nas audiências públicas que, em muitos sistemas de ensino, o encaminhamento de estudantes para a EJA tem-se dado não como uma forma de melhor atender às demandas pedagógicas dos estudantes maiores de 14 anos, mas como forma de reduzir os confrontos e dificuldades que encontram no trato com esse grupo social;
- h) que inexistem políticas públicas com proposta pedagógica adequada nas escolas de ensino seqüencial regular da idade própria para atender aos adolescentes na faixa dos 15 aos 17 anos;
- i) a necessidade de compatibilizar a idade para os cursos de EJA com as normas e concepções do ECA pode proporcionar desamparo de jovens entre 15 e 17 anos;
- j) que não houve consenso sobre a mudança de idade para os cursos de EJA, para cima, nas audiências públicas, apesar dela ter sido majoritariamente defendida;
- k) a solução mais forte para garantir a função reparadora e a função equalizadora da EJA, claramente apontadas no Parecer CNE/CEB nº 11/2000, ainda é a oferta e o atendimento universalizado da Educação Básica, com permanência e qualidade, na idade própria e com fluxo regular;
- l) o texto gerador das audiências públicas sobre idade indica que a idade mínima para os cursos de EJA deve ser a de 18 anos completos, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio.
- m) o PDE que, em última instância, ao ampliar a responsabilidade do Estado, no tocante à educação, propondo políticas universalizantes que não mais limitam a idade de 14 anos como aquela privilegiada pelas políticas públicas focalizadas, atende à demanda histórica por atendimento a esse grupo social (15 a 17 anos), entendida como Direito.

Define-se que a idade mínima para os Cursos de EJA deve ser a de 18 anos completos, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio e que, para tanto, dada a complexidade que essa mudança trará aos sistemas de ensino, torna-se indispensável:

1. Fazer a chamada de EJA no Ensino Fundamental tal como se faz a chamada das pessoas com idade estabelecida para o Ensino Regular.
2. Considerar as especificidades e as diversidades, tais como a população do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pessoas privadas de liberdade ou hospitalizadas, dentre outros, dando-lhes atendimento apropriado.
3. Proporcionar tempo de transição necessário para a adequação gradativa dos sistemas a essa definição, no sentido de estabelecerem política própria para o atendimento dos estudantes adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos nas escolas de ensino seqüencial regular, consignada nos projetos político-pedagógicos.
4. Ampliar o atendimento de ensino regular noturno e diurno, para fazer face às demandas de estudantes menores de 18 anos, com programas apropriados, tal como prevê o art. 37 da LDB, inclusive, com programas de aceleração de aprendizagem, quando necessário.
5. Estabelecer o ano de 2013 como data para finalização do período de transição, quando todos os sistemas de ensino, de forma progressiva e escalonada, atenderão, na EJA, apenas os estudantes com 18 (dezoito) anos completos.
6. Incentivar a oferta de EJA em todos os turnos escolares: matutino, vespertino e noturno, com avaliação em processo, para os estudantes com 18 anos completos.
7. Ampliar efetivamente o atendimento ao Ensino Médio, atendendo à universalização estabelecida na Constituição Federal, à obrigatoriedade progressiva descrita na LDB, às metas indicadas no PNE e ao que estabelece o PDE.

2. Parâmetros para a idade mínima para os Exames e certificação na Educação de Jovens e Adultos

2.1 Quanto à idade mínima para os Exames

Considerando que:

- a) os exames, de acordo com a legislação educacional e com o Decreto nº 5.622/2005, só poderão ser realizados quando autorizados pelos poderes normativo e executivo;
- b) a idade desses exames, antes da Lei 9394/96, quando sua denominação era “exame supletivo”, era de 18 anos para o Ensino Fundamental e de 21 anos para o Ensino Médio (art. 26 da Lei 5692/71);
- c) atualmente o art. 38 da LDB, estabelece a idade de 15 anos para o Ensino Fundamental e a de 18 anos para o Ensino Médio, como a idade adequada para os exames;
- d) há necessidade de dar coerência entre a idade mínima exigida para os exames e a idade mínima necessária para a realização dos cursos de EJA, delimitada no presente Parecer;
- e) qualquer alteração nas idades dos exames de EJA, por serem definidas em lei só poderá ser feita mediante aprovação de uma nova Lei.

O presente Parecer indica que:

1. Antes de sua oferta, todos os exames de EJA devem ser autorizados pelos órgãos próprios dos respectivos sistemas de ensino.
2. A idade mínima adequada para a realização dos exames de EJA deve ser a de 18 anos completos, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio, tal como previsto para os cursos presenciais e a distância.
3. Para dar legalidade à opção pedagógica pela idade de 18 anos completos como idade mínima para todos os exames de EJA, o Ministério da Educação, com apoio da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, deverá propor ao Congresso Nacional a alteração do art. 38 da LDB.
4. Os sistemas de ensino devem manter a idade atualmente estabelecida na LDB para os exames, até que a alteração da mesma seja concretizada pelo Congresso Nacional.

2.2 Quanto à Certificação decorrente dos Exames

Considerando que:

- a) a certificação, no caso da educação escolar da Educação Básica, representa a expedição autorizada de um documento oficial, no qual se comprova a terminalidade do Ensino Fundamental ou do Ensino Médio, como uma das formas de avaliação de saberes que, quando obediente à legislação educacional pertinente, possui validade nacional;
- b) a existência de tais exames representa uma oportunidade a mais para as pessoas que, por razões diversas, têm dificuldade de se servir do ensino dado em instituições próprias;
- c) o art. 38 da LDB se refere aos sistemas de ensino como titulares de cursos e exames de EJA e os artigos 10 e 11, respectivamente, atribuem competências aos Estados e Municípios na oferta das etapas da Educação Básica em suas mais diversas modalidades;
- d) as diversas possibilidades legais de exames e certificação intragovernamental;
- e) no que diz respeito ao Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - ENCCEJA (Portaria nº 44/2005 e Portaria nº 93/2006), as audiências realizadas pela Câmara de Educação Básica indicaram a inadequação do ENCCEJA como mecanismo para a certificação na EJA, por o considerarem um tipo de certificação que não considera as especificidades, além de ter um alto custo;
- f) a importância do INEP/MEC em oferecer subsídios aos sistemas de ensino para garantir a regionalização do exame, com apoio técnico pedagógico e financeiro;
- g) a possibilidade de existência de um exame nacional que venha a ser instrumento para que a União possa ter clara visão da Educação de Jovens e Adultos, capaz de oferecer insumos para o estabelecimento de políticas públicas compatíveis com a realidade.

Quanto à Certificação, o presente Parecer encaminha que:

1. Cabe aos sistemas de ensino a titularidade de oferta de cursos e exames de EJA e, portanto, da sua certificação (art. 38 da LDB).
2. Cabe à União, como coordenador do Sistema Nacional de Educação:
 - realizar exame federal como exercício, ainda que residual, dos estudantes do sistema federal (cf. art. 211, § 1º, da Constituição Federal);
 - fazer e aplicar exames em outros Estados Nacionais (países), podendo delegar essa competência a alguma das unidades da federação;
 - realizar exame intragovernamental para certificação nacional em parceria com um ou mais sistemas, com validade nacional, sob a forma de adesão e como consequência do regime de colaboração, devendo, nesse caso, garantir a exigência de uma base nacional comum;
 - assumir a certificação para garantir sua dimensão ética, quando a seriedade e probidade de agentes demonstrem desobediência aos ditames do art. 37 da Constituição Federal ou mesmo à letra b do art. 36 da mesma;
 - oferecer apoio técnico e financeiro aos Estados para a oferta de exames de EJA, exercitando a função supletiva, dado que possui quadros qualificados e agências especializadas em avaliação;
 - estabelecer que o exame nacional para avaliação do desempenho dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos, se incorpore às avaliações já existentes para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, oferecendo dados e informações para subsidiar o estabelecimento de políticas públicas nacionais compatíveis com a realidade sem, no entanto, o objetivo de certificar o desempenho de estudantes.
3. A certificação decorrente de qualquer dessas competências (União, Estados/DF e Municípios) tenha validade nacional.
4. Haja esforço governamental no sentido de ampliar a oferta da EJA sob a forma presencial com avaliação em processo, nos três turnos escolares, garantindo o atendimento da Educação Básica para múltiplas idades próprias.

3. Parâmetros para os cursos de Educação de Jovens e Adultos realizados por meio da Educação a Distância

Considerando:

- a) todas as determinações do Decreto nº 5.622/2005, que estabelecem a oferta da Educação a Distância; duração para os cursos a distância (a mesma para os presenciais); a realização de exames presenciais; a competência da União, em regime de cooperação com os sistemas, no estabelecimento de normas e procedimentos para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos a distância e das instituições; a competência das autoridades dos sistemas de ensino estadual e do Distrito Federal; a forma pela qual se dará a matrícula em cursos a distância para Educação Básica de Jovens e Adultos; dispositivos e condições para a oferta de cursos e programas a distância em bases territoriais múltiplas; a duração mínima dos curso de EJA, pela mediação da EAD; e as condições para a instituição atuar fora da unidade da federação em que estiver sediada;
- b) a necessidade de manutenção de diversas exigências estabelecidas na Resolução CNE/CEB nº 1/2000, posto que atuais;
- c) os encaminhamentos das audiências públicas que ressaltaram a importância, condições e sugestões para o estabelecimento de uma relação entre EJA e EAD como forma de constituição da cidadania, bem como contraponto ao processo de mercantilização e de desqualificação da educação, identificando a possibilidade desses recursos tecnológicos serem utilizados para avançar o processo educacional, focalizando o uso de tecnologias da informação e da comunicação;
- d) as oito propostas e as reflexões do documento base das audiências que enfatizam, dentre outras, que diante da grande demanda de Educação Básica de Jovens e Adultos, *a Educação a Distância e/ou ensino a distância apresenta-se como uma estratégia de política pública possível. No entanto, esta estratégia exige uma cuidadosa análise de viabilidade, na justa medida de nossa capacidade criativa de afirmação de nossa identidade brasileira no atual processo de construção de uma política pública de Estado em Educação Básica de Jovens e Adultos na diversidade com a significativa participação dos movimentos sociais exercendo, sobretudo, o controle social sobre a oferta privada;*
- e) que é mister compreender as singularidades da aprendizagem presencial e da aprendizagem a distância mediada pelas TIC, não como oposição ou substitutivas uma da outra, mas como ações complementares;
- f) a necessidade de ampliar e aprimorar a formação docente na área de EJA;

O presente Parecer estabelece que:

1. A oferta de EJA, desenvolvida por meio da Educação a Distância, não seja utilizada no primeiro segmento do Ensino Fundamental, dada suas características próprias que demandam relação presencial.
2. A duração mínima dos cursos de EJA, pela mediação da EAD, seja de 1.600 (mil e seiscentas) horas, no 2º segmento do Ensino Fundamental e de 1.200 (mil e duzentas) horas, no Ensino Médio.
3. A idade mínima para o desenvolvimento da EJA, com mediação da EAD, seja de 18 anos completos tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio.
4. A EJA desenvolvida por meio da EAD, no 2º segmento do Ensino Fundamental, seja feita em comunidade de aprendizagem em rede, com aplicação, dentre outras, das TIC na “busca inteligente” e na interatividade virtual, com garantia de ambiente presencial escolar devidamente organizado para as práticas de informática com internet, de grupos/turmas por projetos interdisciplinares, bem como para àquelas relativas à formação profissional e gestão coletiva do trabalho, conjugadas às demais políticas setoriais do governo.

5. A EJA desenvolvida por meio da EAD, no Ensino Médio, além dos requisitos estabelecidos para o 2º segmento Ensino Fundamental, seja desenvolvida de forma a possibilitar que interatividade virtual se desenvolva de modo mais intenso, inclusive na produção de linguagens multimídia.
6. O reconhecimento e aceitação de transferências entre os cursos de EJA presencial e os mediados pela Educação a Distância.
7. Seja garantido que o processo educativo de EJA desenvolvida por meio da EAD seja feito por professores licenciados na disciplina ou atividade específica.
8. A relação professor/nº de alunos tenha como parâmetro a de um (a) professor (a) licenciado (a) para, no máximo, 120 estudantes, numa jornada de 40h de trabalho docente.
9. Aos estudantes serão fornecidos livros (e não módulos/“apostilas”), além de oportunidades de consulta no pólo de apoio pedagógico, organizado para tal fim.
10. A infra-estrutura tecnológica, como pólo de apoio pedagógico às atividades escolares, garanta acesso dos estudantes à biblioteca, rádio, televisão e internet aberta às possibilidades da convergência digital.
11. Seja estabelecido esforço integrado do Programa Universidade Aberta do Brasil - UAB e das Universidades Públicas, na consolidação dos pólos municipais de apoio à Educação Básica de Jovens e Adultos, bem como na concretização de formação de docentes compatíveis com as demandas desse grupo social.
12. Seja estabelecido um sistema de avaliação da EJA, desenvolvida por meio da EAD, na qual: (1) a avaliação de aprendizagem dos estudantes seja contínua/processual e abrangente, como auto-avaliação e avaliação em grupo presenciais; (2) haja avaliação periódica das instituições escolares como exercício da gestão democrática e garantia do efetivo controle social de seus desempenhos; (3) seja desenvolvida avaliação rigorosa da oferta de iniciativa privada que descredencie as práticas mercantilistas.
13. Os alunos só poderão ser avaliados, para fins de certificados de conclusão, em exames de EJA presenciais oferecidos por instituições especificamente autorizadas, credenciadas e avaliadas pelo poder público, dentro das competências dos respectivos sistemas, conforme a norma própria sobre o assunto e sob o princípio do regime de colaboração.

II – VOTO DA COMISSÃO

A Comissão vota favoravelmente à aprovação da proposta de Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos - EJA, no que concerne à duração e idade de cursos de EJA; idade mínima e certificação de exames de EJA; e disciplinamento e organização dos cursos de EJA desenvolvidos com a mediação da Educação a Distância, nos termos do anexo Projeto de Resolução.

É o parecer que submetemos à Câmara de Educação Básica.

Brasília, (DF), de outubro de 2008.

Conselheira Regina Vinhaes Gracindo – Relatora

Conselheiro Adeum Sauer – Presidente

Conselheiro Gersem José dos Santos Luciano – Membro

Conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha – Membro

Conselheiro Wilson Roberto de Mattos – Membro

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto da Relatora.

Sala das Sessões, em de de 2008.

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheiro Mozart Neves Ramos – Vice-Presidente

PROJETO DE RESOLUÇÃO

Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância

O Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, de conformidade com o disposto na alínea “c” do § 1º do artigo 9º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, nos artigos 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no Decreto Federal nº 5.154, de 23 de julho de 2004, e com fundamento no Parecer CNE/CEB nº/2008, homologado por despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de , resolve:

Art. 1º Esta Resolução institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos - EJA nos aspectos relativos à duração dos Cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA, idade mínima e forma de certificação nos exames de EJA, e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância, a serem obrigatoriamente observadas pelos Sistemas de Ensino, na oferta e na estrutura dos cursos e exames de Ensino Fundamental e Ensino Médio que se desenvolvem em instituições próprias integrantes dos Sistemas de Ensino Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Art. 2º Para o melhor desenvolvimento da EJA cabe a institucionalização de um sistema educacional público de Educação Básica de Jovens e Adultos, como política pública de Estado e não apenas de governo, assumindo a gestão democrática, contemplando a diversidade de sujeitos aprendizes, proporcionando a conjugação de políticas públicas setoriais e fortalecendo sua vocação como instrumento para a educação ao longo da vida.

Art. 3º A presente Resolução mantém os princípios, objetivos e diretrizes formulados no Parecer CNE/CEB nº 11/2000, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, alterando os artigos 6º, 7º, 8º e 10 da Resolução CNE/CEB nº 1/2000, que estabelecem a duração e idade mínima para os cursos e exames de EJA, além da certificação para cursos de EJA a distância, a partir dos argumentos apresentados no Parecer CNE/CEB nº..../2008, que acompanha a presente Resolução, passando a ter a seguinte redação:

Art. 6º Quanto à duração dos cursos presenciais de EJA, mantém-se a formulação do Parecer CNE/CEB nº 29/2006, acrescentando o total de horas a serem cumpridas, independentemente da forma de organização curricular:

I - para os anos iniciais do Ensino Fundamental, a duração deve ficar a critério dos sistemas de ensino.

II - para os anos finais do Ensino Fundamental, a duração mínima deve ser de 1.600 (mil e seiscentas) horas.

III – para o Ensino Médio, a duração mínima deve ser de 1.200 (mil e duzentas) horas.

Parágrafo único Para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio integrada com o Ensino Médio, reafirma-se a duração de 1.200 (mil e duzentas) horas destinadas à educação geral, cumulativamente com a carga horária mínima para a respectiva habilitação profissional de nível médio, tal como estabelece a Resolução CNE/CEB nº 4/2005, e para o ProJovem, a duração estabelecida no Parecer CNE/CEB nº 37/2006.

Art.7º Define-se como idade mínima para matrícula e assistência aos cursos de EJA a de 18 (dezoito) anos completos, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio.

Parágrafo único. Dada a complexidade dessa mudança e das alterações que trará aos sistemas de ensino, torna-se indispensável:

a) fazer a chamada de EJA no Ensino Fundamental tal como se faz a chamada das pessoas com idade estabelecida para o Ensino Regular.

b) considerar as especificidades e as diversidades, tais como a população do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pessoas privadas de liberdade ou hospitalizadas, dentre outros, dando-lhes atendimento apropriado.

c) proporcionar tempo de transição necessário para a adequação dos sistemas a essa definição, no sentido de estabelecer política própria para o atendimento dos estudantes adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos nas escolas de ensino seqüencial regular, tanto no sentido da progressividade desse atendimento, como na inclusão de mecanismos específicos, para esse tipo de alunado, em seus projetos político-pedagógicos.

d) ampliar o atendimento de ensino regular diurno e noturno, para fazer face às demandas de estudantes menores de 18 (dezoito) anos, com a oferta de oportunidades educacionais apropriadas, tal como prevê o artigo 37 da LDB, inclusive com programas de aceleração da aprendizagem para os adolescentes de 15 a 17 anos, quando necessário.

e) incentivar a oferta de EJA em todos os turnos escolares: diurno e noturno, com avaliação em processo, para os estudantes a partir de 18 (dezoito) anos completos.

f) ampliar efetivamente o atendimento do Ensino Médio, atendendo à universalização estabelecida na Constituição Federal, à obrigatoriedade progressiva descrita na LDB, às metas indicadas no PNE e aos princípios do PDE.

g) estabelecer o ano de 2013 como data para finalização do período de transição, quando todos os sistemas de ensino, de forma progressiva e escalonada, atenderão, na EJA, apenas os estudantes com 18 (dezoito) anos completos.

Art. 8º Segundo o parágrafo 1º do art. 38 da LDB, a idade mínima para a realização dos exames de EJA é a de 15 (quinze) anos para o nível de conclusão do Ensino Fundamental, e de 18 (dezoito) anos, para o nível de conclusão do Ensino Médio.

§ 1º A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação solicitará ao Ministério da Educação que encaminhe, ao Congresso Nacional, exposição de motivos indicando ser a idade de 18 (dezoito) anos completos a que melhor se coaduna aos exames cursos de EJA, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio, solicitando alteração do art. 38 da LDB.

§ 2º A proposta de alteração de idade para os exames de EJA visa:

a) garantir adequação da LDB ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA no que diz respeito à idade identificada como categoria adolescente (de 12 a 17 anos) e, por conseqüência, a de jovem (a partir de 18 anos completos);

b) atender às demandas psico-pedagógicas daqueles que se situam na categoria adolescente, segundo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA;

c) acolher as demandas de estudantes e profissionais do campo da educação;

d) estabelecer pleno entrosamento com a idade indicada no presente Parecer para os cursos de EJA.

§ 3º Os sistemas de ensino devem manter a idade atualmente estabelecida na LDB para os exames de EJA, até que a alteração da mesma seja concretizada pelo Congresso Nacional.

§ 4º O direito dos menores emancipados para os atos da vida civil não se aplica para o da prestação de exames supletivos.

§ 5º Antes de sua oferta, todos os exames de EJA devem ser autorizados pelos órgãos competentes dos sistemas de ensino.

§ 6º Em atendimento ao inciso II do art. 4º da LDB, cabe à União e aos Sistemas de Ensino empreender esforço governamental articulado no sentido de ampliar a obrigatoriedade do Ensino Médio para os estudantes de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e a oferta mais ampla da EJA, sob a forma presencial com avaliação em processo, nos turnos escolares diurnos e noturnos, garantindo o atendimento da Educação Básica para múltiplas idades próprias.

Art. 10. No caso de cursos a distância, os alunos só poderão ser avaliados, para fins de certificados de conclusão, em exames de EJA presenciais oferecidos por instituições especificamente autorizadas,

credenciadas e avaliadas pelo poder público, dentro das competências dos respectivos sistemas, conforme a normas próprias sobre o assunto.

Art. 4º A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em regime de cooperação com os Órgãos Normativos dos Estados, Municípios e Distrito Federal, definirão normas operacionais indutoras de Políticas Públicas para o atendimento de jovens adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, em programas regulares de ensino, garantindo-lhes atendimento apropriado.

Art. 5º Em consonância com o Título IV da LDB, que estabelece a forma de organização da Educação Nacional, a certificação decorrente dos exames de EJA deve ser competência dos sistemas de ensino.

§ 1º Para melhor cumprimento dessa competência, os sistemas podem solicitar, sempre que necessário, apoio técnico e financeiro do INEP/MEC para a melhoria de seus exames para certificação de EJA.

§ 2º Cabe à União, como coordenador do Sistema Nacional de Educação:

- a) a possibilidade de realização de exame federal como exercício, ainda que residual, dos estudantes do sistema federal (cf. art. 211, § 1º da Constituição Federal);
- b) a competência para fazer e aplicar exames em outros Estados Nacionais (países), podendo delegar essa competência a alguma unidade da federação;
- c) a possibilidade de realizar exame intragovernamental para certificação nacional em parceria com um ou mais sistemas, sob a forma de adesão e como consequência do regime de colaboração, devendo, nesse caso, garantir a exigência de uma base nacional comum.
- d) garantir, como função supletiva, a dimensão ética da certificação que deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- e) oferecer apoio técnico e financeiro aos Estados, ainda como função supletiva, para a oferta de exames de EJA;
- f) realizar avaliação das aprendizagens dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos, integrada às avaliações já existentes para o Ensino Fundamental e Médio, capaz de oferecer dados e informações para subsidiar o estabelecimento de políticas públicas nacionais compatíveis com a realidade sem, no entanto, o objetivo de certificar o desempenho de estudantes;

§ 3º Toda certificação decorrente dessas competências possui validade nacional, garantindo padrão de qualidade.

Art. 6º O poder público deve inserir a EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e ampliar sua ação para além das avaliações que visam identificar desempenhos cognitivos e fluxo escolar, incluindo, também, a avaliação de outros indicadores institucionais das redes públicas e privadas que possibilitam a universalização e a qualidade do processo educativo, tais como parâmetros

de infraestrutura, gestão, formação e valorização dos profissionais da educação, financiamento, jornada escolar e organização pedagógica.

Art. 7º Os cursos de EJA desenvolvidos por meio da Educação a Distância – EAD, como reconhecimento do ambiente virtual como espaço de aprendizagem, sejam restritos ao segundo segmento do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, com as seguintes características:

I – a duração mínima dos cursos de EJA, desenvolvidos por meio da EAD, seja 1.600 (mil e seiscentas) horas, nos anos finais do Ensino Fundamental e de 1.200 (mil e duzentas) horas, no Ensino Médio;

II– a idade mínima para o desenvolvimento da EJA com mediação da EAD seja de 18 (dezoito) anos completos tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio;

III – cabe à União, em regime de cooperação com os sistemas, o estabelecimento padronizado de normas e procedimentos para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos a distância e das instituições, garantindo-se sempre padrão de qualidade.

IV – os atos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos a distância da Educação Básica no âmbito da unidade federada deve ficar ao encargo dos sistemas de ensino.

V - para a oferta de cursos de EJA a distância fora da unidade da federação em que estiver sediada, a instituição deverá obter credenciamento nos Conselhos de Educação das unidades da federação onde irá atuar.

VI – tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, a EAD deve ser desenvolvida em comunidade de aprendizagem em rede, com aplicação, dentre outras, das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC na “busca inteligente” e na interatividade virtual, com garantia de ambiente presencial escolar devidamente organizado para as práticas relativas à formação profissional, de avaliação e gestão coletiva do trabalho, conjugando as diversas políticas setoriais de governo;

VII – a interatividade pedagógica seja desenvolvida sob por professores licenciados na disciplina ou atividade, garantindo relação adequada de professores por número de estudantes;

VIII – aos estudantes serão fornecidos livros didáticos e de literatura, além de oportunidades de consulta nas bibliotecas dos pólos de apoio pedagógico organizados para tal fim;

IX – a infra-estrutura tecnológica como pólo de apoio pedagógico às atividades escolares, garanta acesso dos estudantes à biblioteca, rádio, televisão e internet aberta às possibilidades da chamada convergência digital;

X – haja reconhecimento e aceitação de transferências entre os cursos de EJA presencial e os desenvolvidos com mediação da Educação a Distância;

XI – seja estabelecido, pelos sistemas de ensino, processo de avaliação da EJA desenvolvida por meio da EAD, no qual:

- a) a avaliação de aprendizagem dos estudantes seja contínua/processual e abrangente, com auto-avaliação e avaliação em grupo, sempre presenciais;
- b) haja avaliação periódica das instituições escolares como exercício da gestão democrática e garantia do efetivo controle social de seus desempenhos;
- c) seja desenvolvida avaliação rigorosa para a oferta de cursos, descredenciando práticas mercantilistas e instituições que não zelem pela qualidade de ensino.

XII – para os cursos de EJA desenvolvidos por meio da EAD autorizados antes da vigência dessa Resolução, seja oportunizado prazo de um ano, a partir da data de sua publicação, para que os mesmos façam a devida adequação de seus projetos político-pedagógicos às presentes normas.

Art. 8º O Sistema Nacional Público de Formação de Professores deve estabelecer políticas e ações específicas para a formação inicial e continuada de professores de educação básica de jovens e adultos, bem como para professores do ensino regular que atuam com adolescentes, cujas idades extrapolam a relação idade-série, desenvolvidas em estreita relação com o Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB, com as Universidades Públicas e com os sistemas de ensino.

Art. 9º Dado que as normas gerais estabelecidas para a Educação Básica se aplicam à EJA, e em consonância com o projeto político-pedagógico da escola, o aproveitamento de estudos e conhecimentos realizados antes do ingresso nos Cursos de EJA, bem como os critérios para verificação do rendimento escolar, devem ser garantidos aos jovens e adultos, tal como prevê a LDB, em seu art. 24, transformados em horas-atividades a serem incorporados no currículo escolar do (a) estudante, o que deve ser comunicado ao respectivo sistema de ensino.

Art. 10 Como instrumento concreto que visa a ruptura do dualismo estrutural entre a educação básica e educação profissional, tal como indicou a Conferência Nacional de Educação Básica, a educação de jovens e adultos e o ensino regular seqüencial para os adolescentes com defasagem idade-série, devem estar inseridos na concepção de escola unitária e politécnica, garantindo a integração dessas facetas educacionais em todo seu percurso escolar, como consignado nos artigos 39 e 40 da LDB e na Lei 11.741/2008, com a ampliação de experiências tais como os Programas Projeja e ProJovem e com o incentivo institucional para a adoção de novas experiências pedagógicas, promovendo tanto a educação profissional quanto a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores.

Art. 11 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

CESAR CALLEGARI
Presidente CEB/CNE