

## As políticas educativas para a educação de jovens e adultos no Brasil na perspectiva da agenda 2030: argumentos para um debate

*The educational policies for youth and adult education in Brazil on the perspective for 2030 agenda: arguments for a dialogue*

*Políticas educativas para Educação de Jovens e Adultos em Brasil en la perspectiva de la agenda 2030: argumentos para un debate*

Valéria Silva de Moraes Novais<sup>I</sup>

Abdeljalil Akkari<sup>II</sup>

### RESUMO

O artigo versa sobre as articulações entre a política nacional e a supranacional para a educação de jovens e adultos (EJA) na agenda internacional, especialmente a Agenda 2030, por meio de seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS, ressaltando algumas reverberações na aprovação das legislações educacionais ocorrida no período de 2015 a 2022. O objetivo deste estudo, de cunho teórico e crítico, foi identificar as interseções existentes entre a legislação educacional voltada para a EJA e o ODS-4 (metas 4.4 e 4.6). Para isso, adotou-se a pesquisa documental de caráter exploratório, sendo analisados também os documentos da Agenda 2030 e da lei nº 13.005/2014. Os resultados apontam para um movimento de alinhamento com a agenda global para a educação e as resoluções e decretos aprovados no período analisado, que em seu conjunto revela o enfoque na formação técnica e profissional e uma concepção minimalista de alfabetização das pessoas jovens e adultas.

**Palavras-chave:** Políticas Educativas. Marcos Legais. EJA. Agenda Global. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

### ABSTRACT

This paper discusses the links between national and supranational policies for youth and adult education (YAE) on the international agenda, especially the 2030 Agenda, through the Sustainable Development Goals — SDG, highlighting some reverberations for the approval of educational legislation that occurred from 2015 to 2022. This study is theoretical and critical, having as its objective to identify the existent intersections between the educational legislation destined for YAE and SDG-4 (goals 4.4 and 4.6). For this purpose, the exploratory documentary approach was chosen, and documents of the 2030 Agenda and of law No. 13.005/2014 were analyzed. The results point to

<sup>I</sup>Universidade do Estado do Amapá, Macapá, AP, Brasil. E-mail: [valeria.novais@ueap.edu.br](mailto:valeria.novais@ueap.edu.br)  <https://orcid.org/0000-0003-3549-6213>

<sup>II</sup>Universidade de Genebra, Genebra, Suíça. E-mail: [djalil98@gmail.com](mailto:djalil98@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0002-4396-2635>

an alignment with the global agenda for education and the resolutions and decrees approved during the period analyzed, which as a whole emphasize the focus on technical and professional education, and a minimalist conception of youth and adult literacy education.

**Keywords:** Educational Policies. Legal Milestones. EJA. Global Agenda. Sustainable Development Objectives.

## RESUMEN

El artículo aborda las articulaciones entre la política nacional y supranacional para la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) en la agenda internacional, en especial la Agenda 2030, a través de sus Objetivos de Desarrollo Sustentable ODS, evidenciando algunas reverberaciones en la aprobación de legislación educativa que sucedió en el período de 2015 a 2022. El objetivo de estudio, de carácter teórico y crítico, fue identificar las intersecciones existentes entre la legislación educativa dirigida a EJA y ODS-4 (metas 4.4 y 4.6). Para eso, se adoptó la investigación documental de modo exploratorio, analizando también los documentos de la Agenda 2030 y la Ley n. 13.005/2014. Los resultados apuntan a un movimiento de alineamiento con la agenda global de educación y las resoluciones y decretos aprobados en el período analizado, que en su conjunto evidencian el foco en la formación técnica y profesional y una concepción minimalista de la alfabetización de jóvenes y adultos.

**Palabras clave:** Políticas Educativas. Marcos Legales. EJA. Agenda Global. Objetivos de Desarrollo Sustentable.

## INTRODUÇÃO

As influências dos organismos multilaterais cada vez mais se fazem presentes e materializadas, principalmente, no âmbito político-econômico dos países ao redor do mundo, sejam eles pertencentes ou não a blocos econômicos existentes. Essas influências ocorrem de diferentes formas, como por exemplo por meio de um conjunto de articulações, orientações e “compromissos” pautados na manutenção e difusão dos aspectos hegemônicos da sociabilidade capitalista. Para a educação, há a busca por inovação, melhoria da eficiência e da eficácia e consequente elevação de resultados dos serviços públicos.

A resultante dessas influências provoca o alinhamento dos países aos padrões de sociabilidade capitalista requeridos globalmente e assentados, no que tange à educação, naquilo que Dale (2004) denominou de Teoria da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE). A formulação de uma agenda internacional vem se consolidando como instrumento orientador das políticas para a educação ao redor do mundo nas últimas décadas do século XXI, de tal modo que “[..] não é possível descrever e analisar uma política educacional sem compreender a lógica global de um determinado sistema de produção” (Mainardes e Alferes, 2014, p. 397).

A agenda global provoca, portanto, um cenário “novo” na organização político-econômica mundial. Tal cenário compreende a globalização como movimento que envolve todas as nações do planeta, alicerçado em um modelo capitalista de produção, eminentemente econômico, que avança não só sobre a política e a cultura, como também sobre a educação. Além disso, reverbera para os estados mais frágeis, dada a ideia de que “uma agenda comum pode abrir as portas do financiamento internacional necessários para o desenvolvimento ou simplesmente para a manutenção dos sistemas educacionais” (Akkari, 2017, p. 942-943).

Uma determinada agenda internacional não possui caráter impositivo, mas possui força suficiente para exercer pressão em, pelo menos, duas vias: 1. para os países se alinharem à lógica capitalista global vigente, objetivando direcionar as mudanças necessárias e/ou impostas para a

adaptabilidade do capital em seu respectivo tempo histórico; 2. determinar os parâmetros a serem adotados como condicionantes para a celebração de acordos, cooperações e concessão de financiamentos internacionais bi ou multilaterais.

Logo, as repercussões de uma agenda global devem ser compreendidas como efeitos da globalização, que interfere na organização político-econômica mundial e afeta de diferentes formas e com diferentes características as nações. Isso porque mesmo os Estados nacionais que se mostram incapazes de atender às demandas dessa agenda externa dividem-se entre a tensão e a tentação de atendê-las, ainda que isso represente colocar em risco a sua autonomia na definição das políticas, dado o avanço das forças econômicas que operam “supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstruem as relações entre as nações” (Dale, 2004, p. 423).

Nessa paradoxal dinâmica existente entre as esferas global e local (nacional), cabe enfatizarmos que o Estado não está perdendo autonomia e soberania, mas a imbricação dessas esferas resulta em um movimento simultaneamente externo/ supranacional — que visa fortalecer a relação e integração com os blocos econômicos hegemônicos — e um movimento interno/ nacional — de adequação das regras do jogo vigente pautadas na descentralização, flexibilização, ampliação da interferência privada (por meio de privatização, mercantilização, financeirização) e no fortalecimento de organizações da sociedade civil para a construção das bases de desenvolvimento que a sociabilidade capitalista e o ideário neoliberal requerem.

Nessa direção, três agendas já exerceram suas implicações nas políticas nacionais de educação, quais sejam: 1. a que tratou da Educação para Todos (EPT) em 1990, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien/Tailândia; 2. a que, por meio da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), estabeleceu a Declaração do Milênio das Nações Unidas — Cúpula do Milênio das Nações Unidas, realizada em 2000, em Nova York/Estados Unidos, em que também foram firmados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM); e, por fim, 3. a que está em vigência — Agenda 2030, a qual resultou da Declaração de Incheon e elaborou o Marco de Ação para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Unesco/ONU, resultado do encontro do Fórum Mundial da Educação sediado em Incheon no ano de 2015, sendo o ODS-4 voltado para a educação de qualidade.

Cabe destacar que desde 2015 o mundo está submetido, pela primeira vez, a uma agenda internacional que integra países do Norte e do Sul (pois as agendas anteriores definiram metas a serem cumpridas pelos países do Sul). Diante disso, o objetivo deste estudo crítico foi identificar e refletir sobre as articulações/ aproximações existentes entre a Agenda Global 2030 para a educação de jovens e adultos — por meio dos ODS em suas metas 4.4 e 4.6 e suas estratégias — e as políticas educativas implementadas no Brasil, especialmente no tocante às legislações voltadas para a educação aprovadas a partir de 2015.

A questão que orientou este estudo buscou responder: como vêm ocorrendo as aproximações/ interseções existentes entre as legislações educacionais brasileiras aprovadas a partir de 2015 e as diretrizes propostas pela Agenda internacional 2030 para a educação de jovens e adultos (EJA)? Para tanto, por meio de uma abordagem dialética de natureza teórica e exploratória, realizou-se pesquisa documental calcada no levantamento de resoluções, decretos e portarias publicados nos *sites* do Portal da Legislação, Ministério da Educação (MEC) e na Plataforma Normativas, no período de 2015 a 2022.

O artigo está estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, fazemos uma breve contextualização da inserção da EJA na agenda internacional 2030 e de suas relações com a política educacional vigente no Brasil. Posteriormente, discorreremos sobre o panorama das legislações educacionais aprovadas no período de 2015 a 2022, identificando e refletindo sobre as interseções com a Agenda 2030, especialmente no que tange ao ODS-4.

## A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA AGENDA INTERNACIONAL PÓS-2015: RELAÇÕES COM A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A educação constituiu-se como campo em disputa durante toda a história da humanidade, sob diferentes interesses das classes sociais que já existiram (Ponce, 1989), e a educação das pessoas jovens e adultas pouco ou não escolarizadas, enquanto uma das funções educativas, não está dissociada desse contexto. Na história da educação brasileira, no entanto, essa disputa de interesses é evidenciada com mais fervor a partir das últimas décadas do século XX, quando as principais bandeiras de luta eram a oferta de ensino a esse público e o combate ao analfabetismo (Di Pierro, Joia e Ribeiro, 2001).

Importante destacar que a “educação de jovens e adultos” assume características que conferem particularidades ao cenário brasileiro, especialmente sob duas perspectivas. A primeira é quanto à nomenclatura adotada, pois é reconhecida internacionalmente como “educação de adultos”, termo que apareceu formalmente e se constituiu como campo específico da ação educativa com a criação da ONU e está presente nos relatórios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) desde a década de 1940 (Guedes e Loureiro, 2016). O termo cunhado localmente, no entanto, passou a vigorar a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e veio se contrapor ao famigerado ensino supletivo. Buscou relacionar-se ao debate acerca da ampliação do direito à educação e construir uma especificidade própria, além de definir mudanças mais pontuais, tais como: a redução etária para a inclusão de pessoas de 15 e 18 anos ou mais (anteriormente a isso, a idade mínima era de 18 e 21 anos para o que na época eram o ensino primário e o ensino secundário); a definição desse tipo de educação como modalidade de ensino da educação básica, para garantir as especificidades que ele requer; e a articulação, preferencialmente, com a educação profissional (Brasil, 1996).

Uma segunda perspectiva que confere particularidade à EJA é quanto aos desafios e ao direcionamento das ações da política educativa, já que o Brasil ainda possui muitas pessoas jovens, adultas e idosas sem ou com pouca alfabetização, até mesmo fora do processo de escolarização, o que faz desse fato uma das principais prioridades na pauta da agenda nacional e o assemelha, em alguns aspectos, aos países da América Latina (Di Pierro, 2008). A EJA diferencia-se da educação ofertada a esse público nos países do Norte, como por exemplo os da Europa, onde a educação e formação de adultos está mais relacionada com o desenvolvimento de capacidades e competências ao longo da vida após a conclusão da formação escolar considerada básica e possui cenário bem diferente quanto às necessidades de alfabetização e escolarização (Eurydice, 2015).

O início do século XXI, portanto, demarca importantes avanços no que tange à pauta da EJA nas políticas educativas brasileiras por ela ter se constituído como uma das modalidades de ensino da educação básica, além de ter havido a ampliação da oferta e do acesso ao ensino e a definição de um conjunto de marcos legais que visaram estruturá-la tanto em princípios conceituais e filosóficos norteadores quanto na organização didático-pedagógica (Oliveira, 2011; Machado, 2018). Entretanto, esse momento também é demarcado por desafios ainda não superados e metas históricas ainda distantes de ser alcançadas (a erradicação do analfabetismo, a garantia ampliada e universalizante do direito ao ensino nas escolas públicas, especialmente no campo, nas águas e nas florestas, por exemplo). Esse cenário precisa ser considerado como importante especificidade local, que constantemente deve ser retomada e confrontada com a perspectiva de uma agenda comum de educação de adultos em âmbito internacional.

No tocante à relação da EJA com a agenda globalmente estruturada, ela se constituiu enquanto um dos “tesouros descobertos” (analogia ao *Relatório Delors* [Delors, 1998]) a partir da Agenda 2030, quando houve indicações de metas diretamente voltadas para esse tema (metas 4.4 e 4.6

do ODS-4). As agendas anteriores (EPT e ODM) versaram sobre a educação de modo mais amplo e focado especialmente no ensino fundamental (termo utilizado localmente).

Cabe ressaltar que, apesar de a educação de jovens e adultos estar explicitamente indicada no ODS-4, orientações de nível macro que implicam os caminhos da política educativa global mantiveram-se contínuas desde a EPT, tais como: definição de metas e/ou estratégias voltadas ao acesso equitativo de aprendizagem e à melhoria dos níveis de alfabetização; direcionamento para a formação técnica e profissional; alinhamento e adoção de elementos característicos da lógica neoliberal e distanciamento da perspectiva de uma formação humana libertadora e emancipadora (Unesco, 2001; 2015).

Ao considerarmos esse movimento de continuidade entre as agendas, cabe destacar ainda que o Brasil, enquanto país-membro da Unesco/ONU, já tende a estar alinhado com esse cenário, dadas as aproximações existentes. Cabe destacar que o escritório da Unesco está no Brasil desde 1964, mas foi desde 1992 que a cooperação foi firmada para acordos mais amplos com o MEC (Unesco, s.d.). Entretanto, com a Agenda 2030, o Brasil tem demonstrado mais interesse e maior organização para consolidar a implementação dos ODS e instituir uma “governança da Agenda 2030 no Brasil” (Brasil, 2019a).

Nessa direção, foi criada em 2016 a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), definida como um “órgão de governança para internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil” (Brasil, 2019a). Entretanto, a CNODS teve sua extinção instituída no decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, sob a justificativa de que:

(...) vários cenários foram considerados no sentido de estabelecer e definir qual seria a melhor estratégia a ser adotada para a nova Governança da Agenda 2030 no Brasil, pois o Governo Federal entende a importância e o papel orientador que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) têm para a construção de um país justo, desenvolvido e sustentável. (Brasil, 2019a)

Ainda em 2019, foi criada a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR) por meio do decreto nº 9.980/2019, que, depois de alguns decretos revogados, teve suas mais recentes competências e finalidades instituídas pelo decreto nº 11.209/2022. Uma das finalidades da SEGOV-PR é dar assistência ao presidente da República no relacionamento e articulação com entidades da sociedade civil nacionais e internacionais, por meio da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), entre várias outras definidas nesse decreto. Nesse intervalo entre 2019 e 2022 houve mudanças quanto às competências dessa secretaria e seus órgãos; especialmente, aqui destacamos, a SEAS.

Art. 15. VI - assistir o Ministro de Estado nos temas relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; VII - articular, no âmbito do Governo federal, em conjunto com a Secretaria Especial de Assuntos Federativos, com os entes federativos, *as ações de internalização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas*. (Brasil, 2019b, grifos nosso)

Art. 17. II - coordenar a interlocução do Governo federal com as organizações internacionais e com as organizações da sociedade que atuem no território nacional, acompanhar as ações e os resultados de parcerias do Governo federal com essas organizações e incentivar boas práticas; VIII - assistir o Ministro de Estado Chefe na *implementação de compromissos e de acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário em temas de desenvolvimento sustentável e de participação social*. (Brasil, 2022a, grifos nosso)

Os trechos citados revelam que houve uma explícita articulação organizacional do Estado brasileiro com a Agenda 2030 no decreto de 2019 e que posteriormente foi retirada no decreto de 2022. No entanto, este último não rompe com essa ideia de aproximação com a Agenda, uma vez que é mantida implícita a aproximação com os ODS ao definir-se a implementação e o acompanhamento de acordos internacionais sobre desenvolvimento sustentável e a participação social onde o país é signatário.

Diante desses indicativos, faz-se necessário visualizarmos e estabelecermos algumas reflexões concretas quanto ao que está proposto no principal documento orientador do planejamento das ações da política educacional brasileira — o Plano Nacional de Educação — PNE (2014–2024), mesmo com sua aprovação em 2014 e o ODS-4 (aprovado em 2015 e em vigor até 2030). Vale mencionar que, em 2018, a então Comissão Nacional dos ODS solicitou ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que fizesse uma proposta de adequação nas metas globais dos ODS, de forma a articular-se melhor com a realidade nacional. Considerando-se a importância de uma análise histórica sobre o assunto, no Quadro 1, sistematizamos as metas voltadas para a EJA presente nos três documentos.

**Quadro 1 – Metas da Agenda 2030 e do Plano Nacional de Educação (2014–2024).**

PNE (2014 – 2024)	AGENDA 2030/ODS-4	METAS AJUSTADAS (IPEA)
<b>Meta 10</b> Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos Fundamental e Médio, na <i>forma integrada à Educação Profissional</i> .	<b>4.4</b> Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham <i>habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo</i> .	<b>4.4</b> Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham as <i>competências necessárias, sobretudo técnicas e profissionais</i> , para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo.
<b>Meta 9</b> Elevar a taxa de <i>alfabetização</i> da população de 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até de 2015 e, até o final da vigência deste PNE, <i>erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional</i> .	<b>4.6</b> Até 2030, garantir que todos os jovens e uma <i>substancial proporção dos adultos</i> , homens e mulheres, <i>estejam alfabetizados</i> e tenham adquirido o <i>conhecimento básico de matemática</i> .	<b>4.6</b> Até 2030, garantir que todos os jovens e adultos estejam alfabetizados, tendo adquirido os <i>conhecimentos básicos em leitura, escrita e matemática</i> .

Fonte: Brasil (2014, grifo nosso), Unesco (2015, grifo nosso) e Brasil (2018, grifo nosso).

De modo geral, os três documentos destacados demonstram seguir a mesma orientação e finalidade ainda que as metas globais e nacionais apresentem objetivo e alcance diferenciados, pois tanto as metas do PNE quanto o ODS-4 sublinham a preocupação com a formação técnica e profissional (Meta 10/PNE e ODS 4.4) e a melhoria/ampliação da alfabetização (Meta 9/PNE e ODS-4.6). Além disso, ainda que tenham sido feitas adequações em 2018, as mudanças para o cenário brasileiro não foram profundas.

Considerando-se as especificidades do PNE para o contexto educacional brasileiro, chama atenção a meta de erradicar o analfabetismo até 2024, meta essa que já pode ser considerada como inalcançável para todas as faixas etárias que envolvem a EJA. Isso porque, em 2021, ou seja, a três anos de se encerrar o período de vigência, ainda havia um grande contingente de adolescentes

(43.452), jovens (269.302) e adultos (3.879.926) não alfabetizados fora da escola, conforme afirmou Oliveira (2022).

É importante destacar também, no âmbito da Agenda 2030, que a alfabetização de jovens e adultos foi limitada à aquisição de proficiência, de habilidades básicas de matemática e de habilidades para o trabalho. Ainda que as metas brasileiras ajustadas tenham ampliado a perspectiva de alfabetização ao incluírem os conhecimentos básicos de leitura, esses aspectos destacam e reforçam uma das principais disputas em defesa da EJA no cenário brasileiro: a superação do seu caráter instrumental e minimalista, que persiste historicamente (Oliveira, 2011).

Além disso, chamam atenção as baixas expectativas da agenda internacional quanto ao processo formativo das pessoas jovens e adultas, que reforçam a histórica invisibilidade e o desrespeito associados a essas pessoas ao resumirem-se a uma formação mínima e capacitação profissional para que elas se adaptem às mudanças do mercado de trabalho. É importante frisarmos que um processo formativo mínimo/supletivo já é praticado há décadas no Brasil, tendo como uma de suas principais consequências o crescente número de analfabetos funcionais. Se considerarmos a perspectiva freiriana de alfabetização, ou seja, compreender o ato de alfabetizar também com base na dimensão política, para que os sujeitos possam transformar criticamente sua realidade social opressora, o distanciamento quanto às expectativas de formação dos educandos da EJA aumenta mais ainda.

Ainda sobre a concepção internacional de formação, vale destacarmos termos e palavras importantes para a educação na agenda global capitalista, como “habilidades”, “competências técnicas e profissionais”, “emprego”, “empreendedorismo”, “trabalho decente”. Todas elas, incorporadas ao domínio público e consensuadas no âmbito das políticas para a EJA, demarcam explicitamente a lógica capitalista que já estava presente em documentos anteriores, como no *Relatório Delors* (Delors, 1998) e em *Educação para Todos* (Unesco, 2001).

A mesma lógica orientadora é perceptível nas estratégias dessas metas, respeitando obviamente o alcance e a finalidade que ambos os documentos buscaram atingir, afinal um plano nacional precisa ser mais detalhado e relacionar-se com a realidade local, especificando mais elementos pontuais a serem perseguidos durante a vigência de dez anos. Já uma agenda internacional precisa congrega aspirações comuns, considerando a diversidade de particularidades dos países e estando, portanto, mais preocupada em definir as orientações de nível macro do que os detalhamentos de ações.

Nessa direção, as estratégias do PNE possuem mais diversidade temática do que as estratégias do ODS 4.4 e 4.6, pois a meta 9 e a meta 10 do PNE se desdobraram em 11 e 12 estratégias, respectivamente. No tocante às metas 4.4 e 4.6 do ODS-4, estas se desdobraram em seis estratégias cada uma e, em contrapartida, possuem mais abertura para a inserção de desdobramentos do que o PNE. Para visualizarmos, de modo geral, e sem a pretensão de esgotar esse debate neste artigo, o Quadro 2 apresenta uma síntese das temáticas propostas nos dois documentos analisados, para identificarmos as aproximações existentes entre elas.

O Quadro 2 permite-nos visualizar que nas metas dos dois documentos analisados há aproximações entre as estratégias, especialmente no tocante ao tema da alfabetização (Meta 9/PNE e ODS 4.4), e é possível perceber maior conexão entre as estratégias, pois todas as seis estratégias do ODS 4.4 já estavam sendo contempladas com algum desdobramento no PNE (2014–2024). Das seis estratégias do ODS 4.6, apenas três permitem ver alguma relação.

Quanto ao conteúdo das estratégias, chamou atenção a utilização de expressões como “oportunidades profissionais”, “preparação para o mundo do trabalho”, “empregadores públicos e privados”, “regime de colaboração” e “inclusão produtiva”, as quais demonstram relação direta com a lógica imposta pela reestruturação produtiva e com o aspecto econômico-desenvolvimentista que a educação deve assumir. Além destas, outras expressões que cabe destacar são: “colaboração”, “parceiros sociais”, “parcerias”, “parceiros bi e multilaterais”, “oferta descentralizada”, as quais

**Quadro 2 – Temas presentes nas estratégias do Plano Nacional de Educação (Metas 9 e 10) e nas estratégias do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (Metas 4.4 e 4.6).**

PNE (2014 – 2024)	ODS-4
<p>Estratégias da Meta 10</p> <p>1) Manutenção de programa nacional voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial; 2) expansão das matrículas na EJA articulada à formação inicial e continuada com a educação profissional; 3) integração da EJA com a educação profissional, em cursos planejados; 4) ampliação das oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, dando acesso de forma articulada à educação profissional; 5) implantação de programa de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional; 6) diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho; 7) produção de material didático, desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, instrumentos de avaliação, acesso a equipamentos e laboratórios e formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na EJA articulada à educação profissional; 8) colaboração com entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos para a oferta de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à EJA; 9) institucionalização de programa nacional de assistência ao estudante, que contribua para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão da EJA articulada à educação profissional; 10) expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional das pessoas privadas de liberdade; 11) mecanismos de reconhecimento de saberes para aproveitamento curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.</p>	<p>Estratégias do 4.4</p> <p>1) Utilização de dados para responder às mudanças no mercado de trabalho</p> <p>2) Engajamento de parceiros sociais para a oferta de programas de educação e formativos relacionados à EFPT</p> <p>3) Promoção de formas diferenciadas de treinamento e aprendizagem voltados ao trabalho</p> <p>4) Garantia de controle de qualidade da EFPT</p> <p>5) Promoção de colaboração para o reconhecimento transnacional de qualificações de EFPT</p> <p>6) Promoção de flexibilidade para aprendizagens formais e não formais</p>
<p>Estratégias da Meta 9</p> <p>1) Oferta gratuita de educação para jovens e adultos; 2) realização de diagnóstico para identificação de demanda ativa para vagas na EJA; 3) implementação de ações de alfabetização, com garantia de continuidade da escolarização básica; 4) criação de benefício a ser concedido a jovens e adultos que frequentem cursos de alfabetização; 5) realização de chamadas públicas regulares em regime de colaboração com entes federados e organizações sociais; 6) realização de avaliação por meio de exames para aferir o grau de alfabetização; 7) execução de ações de atendimento ao estudante, por meio de programas de transporte, alimentação e saúde; 8) garantia de oferta de turmas da EJA para pessoas privadas de liberdade; 9) apoio técnico e financeiro a programas inovadores na EJA; 10) estabelecimento de mecanismos e incentivos que integrem empregadores públicos e privados e os sistemas de ensino e visem compatibilizar jornada de trabalho com as ações de alfabetização; 11) implementação de programas de capacitação tecnológica as pessoas jovens e adultas; 12) promoção de políticas de erradicação do analfabetismo, acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas, culturais e esportivas, implementação de programas de valorização e compartilhamento dos conhecimentos e experiência dos idosos e inclusão dos temas do envelhecimento e da velhice nas escolas.</p>	<p>Estratégias do 4.6</p> <p>1) Elaboração de planos e programas de alfabetização de forma integrada com educação, saúde, bem-estar social, trabalho, indústria e agricultura e também a sociedade civil, o setor privado e parceiros bi e multilaterais; 2) garantia de programas de alfabetização e de ensino de habilidades básicas em matemática e integrar tais programas ao desenvolvimento de habilidades para trabalho e subsistência decentes; 3) expansão de programas de alfabetização e capacitação de adultos envolvendo a parceria da sociedade civil; 4) promoção de uso de TIC nos programas de alfabetização; 5) desenvolvimento de marcos e ferramentas de análise da alfabetização para avaliar os níveis de proficiência com base nos resultados da aprendizagem; 6) construção de sistema para coletar, analisar e compartilhar dados relevantes e atualizados sobre os níveis de alfabetização.</p>

Fonte: adaptado de Brasil (2014) e Unesco (2015).

A sigla EPFT, de acordo com o documento, significa Educação e Formação Técnica e Profissional; TIC: tecnologias e informação e comunicação.

estão diretamente ligadas à perspectiva da globalização que a agenda estruturada para a educação está perseguindo.

Essas expressões, que consideramos importantes elos da interseção entre o PNE e a Agenda 2030, demarcam a abertura para a construção de uma rede interinstitucional em âmbito nacional e transnacional, na qual a relação público-privada tenha livre acesso para intervir nos rumos das políticas educativas. Esse contexto exemplifica bem o pensamento de Shiroma (2011, p. 33) quando destaca que, nessas redes sociais pautadas como “parcerias”, “disseminam-se valores, concepções e propostas, atuando de diversas formas sobre gestores, legisladores, os tomadores de decisão e sobre os formadores de opinião”.

Dado o exposto, não há como ignorar que um dos principais documentos que reúne as diretrizes para o planejamento das políticas nacionais para a educação e, particularmente, das políticas de educação para a EJA, o PNE (2014–2024) tem se assentado nas orientações advindas de organismos internacionais por meio de uma agenda comum, iniciada com a EPT e que vem sendo continuada na Agenda Internacional 2030. Essa adoção explícita das orientações internacionais para a educação demarca dois movimentos importantes que ocorrem concomitantemente: um em âmbito nacional, que se relaciona com a aceitação por parte do Estado brasileiro do ideário global e seu alinhamento com ele, e, internacionalmente, a afirmação do lugar geopolítico que os grupamentos econômicos mundiais ocupam, o que, conseqüentemente, lhes confere poder social para exercer ainda mais influência.

Perante esse contexto, cabe refletirmos sobre a materialidade dessas relações/aproximações na política educativa para a EJA. Para tanto, a seção seguinte traz os resultados do levantamento documental que realizamos para identificarmos as legislações aprovadas no país e que possuem relação direta e indireta com as estratégias do ODS 4.4 e 4.6.

## A POLÍTICA EDUCATIVA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PÓS-2015: PANORAMA DOS MARCOS LEGAIS NO BRASIL

A identificação do alinhamento da política educativa brasileira, especialmente no tocante à EJA, com a Agenda 2030, suscita a necessidade de verificarmos como ele tem se materializado nas ações instituídas pelo Estado em suas diferentes esferas. Cabe enfatizarmos que a legislação educacional tem estreita relação com a política educacional e interesses diretos nela, não no sentido da função e composição técnico-normativa próprias do campo jurídico do direito, mas sobretudo como importante instrumento que materializa a apresentação e o desenvolvimento da ação do Estado na área da educação em determinado momento histórico (Duarte e Duarte, 2007), e está impregnada de orientações e influências explícitas e/ou implícitas. Para Cury (2000, p. 13),

(...) o termo “legislação” é a junção de dois termos: legis + lação, ambos provenientes do latim, e “quer dizer algo que foi ‘dito’, que foi ‘escrito sob a forma de lei e que está sendo apresentado ou que está se dando a conhecer ao povo, inclusive para ser lido e inscrito em nosso convívio social.

É nessa perspectiva e intenção que buscamos compreender o contexto em que as legislações educacionais voltadas para a EJA estão constituídas, sendo a relação com os ODS 4.4 e 4.6 a bússola que direcionou a investigação. Vale acrescentarmos, ainda, que as políticas para a educação podem ser instituídas pelos órgãos competentes para intervir na pasta da educação em todas as esferas de governo (municipal e estadual, por meio dos conselhos de educação e federal, por meio da Conselho Nacional de Educação — CNE), como também podem ser instituídas pelo Governo Federal por meio de suas instâncias deliberativas.

Por essa razão, foi realizado o levantamento das legislações aprovadas no período de 2015 a outubro de 2022, utilizando-se três fontes oficiais: o Portal do MEC e a Plataforma Normativas, que congregam as legislações voltadas para a educação no que tange à atuação do CNE, assim como dos conselhos estaduais e municipais de educação. Utilizamos também o Portal da Legislação do Planalto Nacional, no qual se concentram as leis e decretos instituídos pelo Governo Federal (logo, essa fonte não versa somente sobre a educação, mas está vinculada à atuação direta do Estado, instituída pelo presidente da República).

Após o levantamento das legislações nas fontes selecionadas, os documentos analisados foram aqueles que consideramos: diretos — que versaram sobre a EJA especificamente e; indiretos — que versaram sobre outra temática (educação básica, ensino médio, educação profissional) e que apresentaram desdobramentos/menções ou que implicavam a EJA, desde que também houvesse relação com os ODS 4.4 e 4.6. Nessa direção, identificamos cinco documentos classificados como indiretos, quais sejam: o decreto nº 9204/2017, a resolução nº 2/2017, a resolução nº 4/2018, a resolução nº 2/2020 e a resolução CNE/CEB nº 2/2021.

Diante desses esclarecimentos, encontramos onze legislações no período analisado, as quais foram predominantemente resoluções do CNE, sendo: duas em 2016; duas em 2017; duas em 2018; uma em 2020; três em 2021 e uma em 2022. O Quadro 3 apresenta o cenário das legislações identificadas no levantamento, as quais foram distribuídas considerando-se sua relação com os ODS aqui investigados. Destaca-se, ainda, que algumas legislações estão relacionadas com mais de uma estratégia, por isso foram inseridas de modo a salientar esses intercruzamentos.

De modo geral, podemos perceber que, com relação a 12 estratégias que envolvem os ODS 4.4 e 4.6, há legislações que se relacionam com dez delas e a maioria está vinculada a mais de uma. Cabe destacar que algumas legislações se inter-relacionam com as metas dos dois ODS investigados, sendo esse o caso da resolução CNE/CEB nº 4/2016 e das resoluções CNE/CP nº 1 e nº 2, de 2021. Além disso, não identificamos legislações nos anos de 2015 e 2019 que estivessem relacionadas com os ODS 4.4 e 4.6.

Ao confrontarmos os movimentos de aproximação existentes entre as metas dos ODS investigados com as metas do PNE (este enquanto instrumento de planejamento) e com o cenário dos marcos legais identificados (estes se configurando como instrumentos de efetivação das ações do Estado), é visível a continuidade e o maior aprofundamento do alinhamento, pois, como vimos na seção anterior, as aproximações com o PNE estavam mais concentradas com o ODS 4.6. No entanto, as legislações identificadas estão mais conectadas às estratégias definidas na Agenda 2030. Tal fato demonstra a influência, especialmente da Unesco, exercida nas políticas educativas, ainda que ela não tenha tanto prestígio e respeito quanto o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Akkari, 2017).

A maior conexão entre as estratégias das Metas 4.4 e 4.6 com as legislações educacionais pode, portanto, ser considerada como resultantes dessa “nova governança” que vem sendo desenvolvida desde 2016, iniciada com a CNODS e que exemplifica bem essas redes sociais que vêm se estabelecendo no Brasil. Tais redes visam desenvolver as interconexões entre global e local, para além da atuação e mediação do Estado, mas envolvendo um conjunto organizado de sujeitos e organizações (Shiroma, 2011).

Akkari (2017), ao investigar as diferentes orientações presentes no documento da Agenda 2030, destacou a existência de relações contraditórias entre os diferentes paradigmas, especialmente entre o humanista (ligado à perspectiva de garantia dos direitos humanos universais e voltado a ampliar o acesso à educação, por exemplo) e o neoliberal/instrumental (que concebe a educação com finalidade imediata para a satisfação das demandas do mercado, preocupado em desenvolver estratégias flexíveis de formação e em constante busca pela eficiência e eficácia, com base em

**Quadro 3 – Legislações do Brasil relacionadas às Metas 4.4 e 4.6.**

ODS-4	BRASIL
<b>META 4.4</b>	
1) Utilização de dados para responder às mudanças no mercado de trabalho	-
2) Engajamento de parceiros sociais para a oferta de programas de educação ou formativos relacionados à EFPT	Resolução CNE/CEB nº 4/2016 Resolução CNE/CEB nº 2/2021
3) Promoção de formas diferenciadas de treinamento e aprendizagem voltados ao trabalho	Resolução CNE/CEB nº 1/2016 Resolução CNE/CEB nº 4/2016 Resolução CNE/CP nº 3/ 2018
4) Garantia de controle de qualidade da EFPT	Resolução CNE/CEB nº 4/2016 Resolução CNE/CEB nº 2/2020 Resolução CNE/CP nº 1/2021
5) Promoção de colaboração para reconhecimento transnacional de qualificações de EFTP	-
6) Promoção de flexibilidade para aprendizagens formais e não formais	Resolução CNE/CEB nº 3/2018 Resolução CNE/CEB nº 1/2021
<b>META 4.6</b>	
1) Elaboração de planos e programas de alfabetização de forma integrada para educação, saúde, bem-estar social, trabalho, indústria e agricultura e também a sociedade civil, o setor privado e parceiros bi e multilaterais	Resolução CNE/CEB nº 1/2021 Resolução CNE/CEB nº 2/2021
2) Garantia de programas de alfabetização e de ensino de habilidades básicas em matemática e integrar tais programas ao desenvolvimento de habilidades para trabalho e subsistência decentes	Resolução CNE/CEB nº 4/2016 Resolução CNE/CP nº 2/2017 Resolução CNE/CEB nº 2/2021
3) Expansão de programas de alfabetização e capacitação de adultos envolvendo a parceria da sociedade civil	Resolução CNE/CEB nº 4/2016
4) Promoção de uso de TIC nos programas de alfabetização	Decreto nº 9.204/2017 Resolução CNE/CEB nº 2/2021
5) Desenvolvimento de marcos e ferramentas de análise da alfabetização para avaliar os níveis de proficiência com base nos resultados da aprendizagem	Decreto nº 11.079/2022
6) Construção de sistema para coletar, analisar e compartilhar dados relevantes e atualizados sobre os níveis de alfabetização	Resolução CNE/CEB nº 2/2021 Decreto nº 11.079/2022

Fonte: Brasil (2022b; 2022c; 2022d).

A sigla EPFT, de acordo com o documento, significa Educação e Formação Técnica e Profissional; TIC: tecnologias e informação e comunicação; ODS: objetivo de desenvolvimento sustentável. A última verificação no levantamento documental foi realizada em 15 de outubro de 2022.

resultados mensuráveis), que ao estarem presentes num único documento demonstram a fragilidade do consenso em tornar implícitas as orientações determinantes e assim evitar conflitos.

Ao refletir sobre essa implicitude de orientações existente na Agenda 2030 e analisar o panorama das legislações identificadas, podemos destacar a preocupação em construir um conjunto de mudanças no sistema educativo brasileiro, mais especificamente na EJA, voltado a torná-la mais flexível, produtiva e funcionalista, seja para estar mais focada na formação para o trabalho, seja para efetivar um processo educativo mais ágil e rápido (sendo necessário seis anos para iniciar e concluir toda a formação básica — etapa fundamental e média, em alguns casos até menos tempo). Essas mudanças ganham mais importância e argumentos justificadores dada a especificidade do público que compõe as turmas da EJA no Brasil (adolescentes de 15 anos ou mais, jovens, adultos e idosos).

Para ratificar essa afirmação, concentramos no Quadro 4, sinteticamente, o panorama das finalidades das 11 legislações encontradas.

De modo geral, a nosso ver, as legislações supracitadas podem ser distribuídas e analisadas em três principais dimensões temáticas explicitamente adotadas pela agenda nacional para a EJA, sem desconsiderar que mais de uma pode ser identificada nas legislações: 1. definição de diretrizes gerais e operacionais voltadas para a qualidade do processo educativo da EJA, em intrínseca relação com a formação profissional; 2. a presença da flexibilização (da oferta; das práticas de planejamento, organização, acompanhamento e monitoramento do processo educativo); e 3. a realização de parcerias e o fortalecimento das redes sociais.

Sobre a primeira dimensão, sete legislações estavam relacionadas com a definição de diretrizes operacionais ou da base curricular comum. É importante contextualizar que desde 2017 o Brasil vem imprimindo esforços para definir a sua base comum curricular para as etapas de ensino, tendo sido criadas as bases do ensino infantil, fundamental e médio, conforme ilustrado nas resoluções que versaram sobre esse assunto. Especificamente sobre a EJA, temos apenas a resolução nº 01/2021 (Brasil, 2021a), pois as demais apenas a incluíram, já que ela está diretamente ligada às etapas fundamental e média.

No tocante à lógica da flexibilização, ela esteve presente ao se possibilitar a diversificação de oferta por meio de formação profissional, à distância, em diferentes espaços (estabelecimentos prisionais, empresas, escolas públicas ou privadas), na atuação de diferentes segmentos de sujeitos no acompanhamento, monitoramento e participação no planejamento de ações; e na possibilidade de diferentes percursos formativos. A ideia de flexibilidade para tornar mais ágil, com mais qualidade, eficiente, esteve presente em todas as legislações, respeitando, evidentemente, as especificidades do objeto sobre o qual cada uma delas versou.

As duas primeiras dimensões são resultantes de um processo histórico que vem se desenvolvendo desde a década de 1990 no Brasil, a partir das diversas reformas educativas que têm passado e perpassam por fortes influências do Banco Mundial. Entretanto, a dimensão das parcerias/redes sociais chama a atenção, especialmente em razão da explícita defesa e definição de governança e sua relação com a Agenda 2030, iniciadas com a CNODS, posteriormente com a Secretaria Especial de Assistência Social. Nessa direção, ainda que não fosse nenhuma novidade a difusão da necessidade de estabelecer parcerias, a organização e organicidade dessa perspectiva merece ser objeto de outros estudos.

No que tange às legislações levantadas, as parcerias estiveram presentes principalmente de forma indireta, buscando envolver até mesmo a sociedade civil, e ao serem mencionadas como indicação de possibilidade de ação para a qualidade que envolve o objeto discutido nas resoluções e decretos. No entanto, a perspectiva estratégica de parceria esteve listada diretamente como objeto específico da resolução nº 02/2021, ao tratar dos ADE para a construção de uma agenda comum e estratégias de governança, especialmente na colaboração dos entes municipais.

**Quadro 4 – Panorama das legislações encontradas.**

Ano	Legislação	Finalidade
2016	Resolução CNE/CEB nº 1/2016	Instituiu as <i>diretrizes operacionais</i> para credenciamento institucional e ofertas de cursos de <i>Educação Profissional</i> para o ensino médio e para a <i>EJA</i> , inclusive na modalidade <i>à distância</i> , incluindo <i>EJA</i> no ensino fundamental e <i>EJA</i> no ensino médio.
	Resolução CNE/CEB nº 4/2016	Instituiu as <i>diretrizes operacionais</i> para remição de pena por estudo, com a oferta de <i>programas de educação de jovens e adultos</i> (desde a alfabetização até a conclusão do ensino médio, com possibilidade de <i>oferta à distância</i> ) de <i>qualificação profissional</i> em estabelecimentos penais e voltados para as pessoas privadas de liberdade. Prevê a <i>parceria entre os entes federais, esferas e áreas de governo</i> e a <i>sociedade civil</i> para a <i>formulação, execução, monitoramento e avaliação</i> de políticas públicas.
2017	Resolução CNE/CP nº 2/2017	Instituiu a implantação da <i>Base Nacional Comum Curricular</i> e definiu as <i>orientações para as aprendizagens</i> essenciais das crianças, <i>jovens e adultos</i> no âmbito da educação básica escolar (educação infantil e ensino fundamental).
	Decreto nº 9.204/2017	Instituiu o Programa de <i>Inovação Educação Conectada</i> , voltado para a <i>universalização do uso da internet e a utilização pedagógica de tecnologias digitais</i> na educação básica, por meio de apoio técnico, apoio financeiro e oferta de cursos de formação para os professores e articuladores da implementação dessa política.
2018	Resolução CNE/CEB nº 3/2018	Atualizou as <i>diretrizes curriculares nacionais</i> para o ensino médio, incluindo a <i>EJA</i> no ensino médio, definindo como um dos princípios orientadores a <i>diversificação na oferta com possibilidade de múltiplas trajetórias e articulação de saberes</i> e incluindo a <i>formação técnica</i> e profissional como um itinerário formativo e a <i>oferta à distância</i> de até 80% da carga horária.
	Resolução CNE/CP nº 2/2018	Instituiu a <i>Base Nacional Comum Curricular</i> na etapa do ensino médio (BNCC-EM), complementando a resolução nº 2/2017, incluindo a <i>EJA/ensino médio</i> .
2020	Resolução CNE/CEB nº 2/2020	Aprovou a quarta edição do Catálogo Nacional de <i>Cursos Técnicos</i> , atualizando a distribuição nos <i>Eixos Tecnológicos</i> e alterando a carga horária de alguns cursos.
2021	Resolução CNE/CP nº 1/2021	Instituiu as <i>diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional e tecnológica</i> para o ensino médio, <i>EJA</i> e graduação e pós-graduação, definindo os princípios norteadores e os <i>critérios</i> a serem seguidos pelos sistemas de ensino e instituições e redes de ensino públicas e privadas, na <i>organização, no planejamento, no desenvolvimento e na avaliação da educação profissional e tecnológica, presencial e à distância</i> .
	Resolução CNE/CEB nº 1/2021	Instituiu as <i>diretrizes operacionais</i> da <i>EJA</i> para o alinhamento com a Política Nacional de Alfabetização, a <i>BNCC</i> e a <i>EJA à distância</i> , definindo a <i>flexibilidade de oferta</i> com ou sem <i>qualificação profissional</i> ( <i>EJA</i> direcionada, <i>EJA</i> vinculada, <i>EJA</i> combinada, <i>EJA</i> Multietapas e <i>EJA</i> à distância).
	Resolução CNE/CEB nº 2/2021	Instituiu as <i>diretrizes operacionais</i> para a implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como <i>instrumento de gestão para a melhoria da qualidade da educação</i> , definindo as <i>estratégias</i> de implantação, de <i>governança</i> , de <i>parcerias</i> a serem desenvolvidos na educação básica, incluindo a <i>EJA</i> .
2022	Decreto nº 11.079/2022	Instituiu a política nacional para a <i>recuperação das aprendizagens</i> na educação básica, o enfrentamento do <i>abandono e a evasão escolar</i> e a definição dos <i>mecanismos de avaliação e monitoramento da política</i> .

Fonte: elaboração própria baseada em levantamento realizado em Brasil (2022b; 2022c; 2022d, grifos nossos).

Isso porque a centralidade dos ADE reside em descentralizar, conforme destacou o § 1º do art. 2: “O ADE é uma forma de colaboração instituída entre Municípios, em articulação horizontal, visando a assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (Brasil, 2021b).

Além disso, a resolução nº 02/2021 traz uma seção específica para tratar das parcerias interinstitucionais e interescolares. Sobre as primeiras, destaca que devem estar vinculadas com as políticas públicas das redes de ensino e com as metas e ações prioritárias do ADE, podendo ser regionais e com finalidades técnicas ou financeiras, pactuadas por meio de termo de cooperação, convênio ou contrato de gestão. Segundo essa lei:

§ 2º Essa pactuação deve, essencialmente, ter o objetivo de contribuir para a soma de expertises de órgãos e profissionais de diferentes setores, aumentando o capital humano em benefício da qualidade social da educação, bem como propiciando inovações que, experimentadas com êxito, possam ser difundidas no território. (Brasil, 2021b)

No que tange às parcerias interescolares, estas estão voltadas para dar outras características à flexibilidade de oferta, podendo ser firmadas entre escolas públicas e privadas, do mesmo território ou regionais, desde que voltadas para o fortalecimento de interesses comuns, ou para a oferta colaborativa de componentes curriculares/áreas do conhecimento com a utilização do ensino remoto ou mediante tecnologias de informação e comunicação. Além disso,

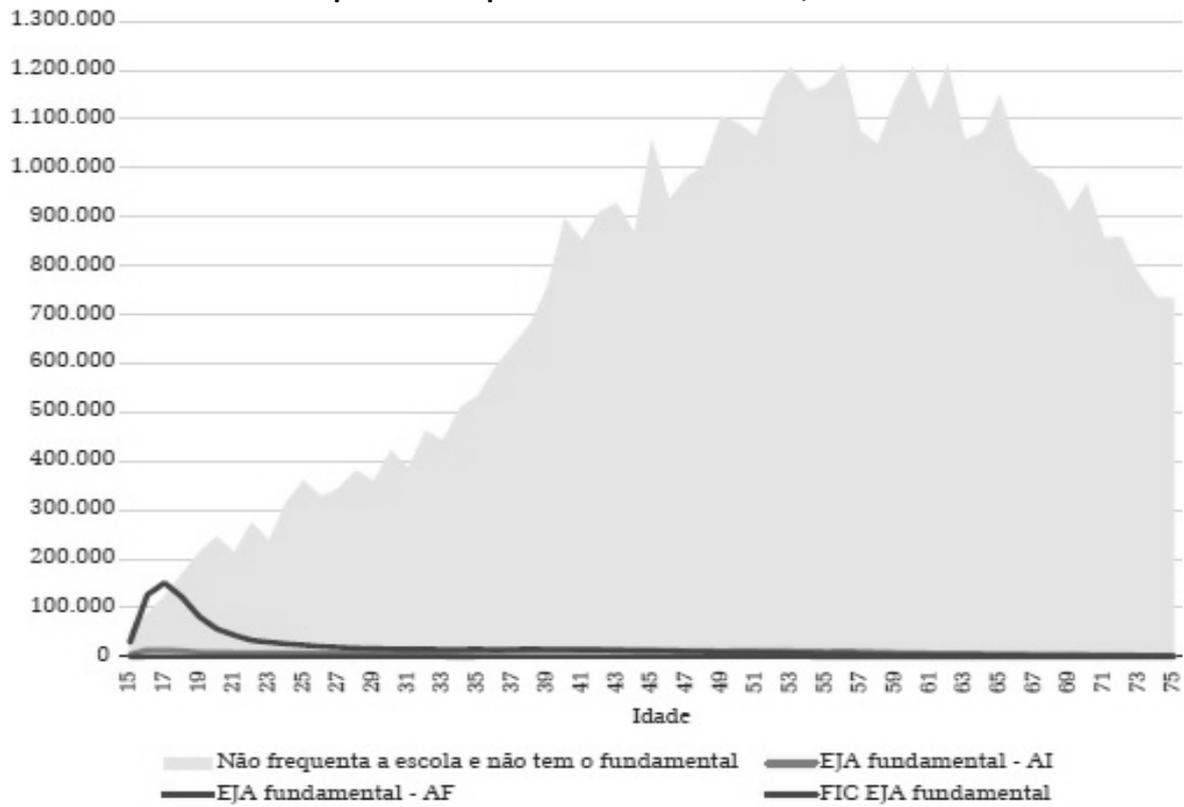
Art. 13. A colaboração interescolar pode ser desenvolvida, sobretudo, para atendimento intercomplementar nas modalidades de educação e de ensino específicas, como a Educação Especial, Profissional e Tecnológica, de Jovens e Adultos, do Campo, Indígena, Quilombola e de outros segmentos diferenciados, como a Educação Bilíngue de Crianças e Jovens Surdos em Libras. (Brasil, 2021b)

O panorama das legislações, portanto, permite-nos verificar as pautas da agenda nacional. Os grifos deixados no Quadro 4 permitem ver, para além dos entrelaces já apontados, a continuidade das tendências recentes das políticas educativas para a EJA, em que a integração com a educação profissional ganha centralidade, além da ampliação da oferta via educação à distância. Logo, no que tange aos marcos legais, o alinhamento com as metas da agenda global tem sido exitoso, considerando-se que ainda estamos na metade do período de vigência da Agenda 2030.

Em contrapartida, quando confrontamos as duas principais orientações presentes nos ODS 4.4 e 4.6 (a alfabetização e a formação básica mínima para jovens e adultos; e a EJA articulada com a educação profissional) e os dados oficiais que se relacionam com essas orientações, vemos um descompasso, o qual revela a fragilidade do consenso estabelecido perante os desafios históricos da realidade e as metas difíceis de serem alcançadas considerando-se a realidade brasileira, ainda que haja avanços. Nessa direção, e sem a intenção de esgotar a discussão, os Gráficos 1 e 2 mostram a evolução das matrículas em turmas da EJA e na EJA integrada à educação profissional.

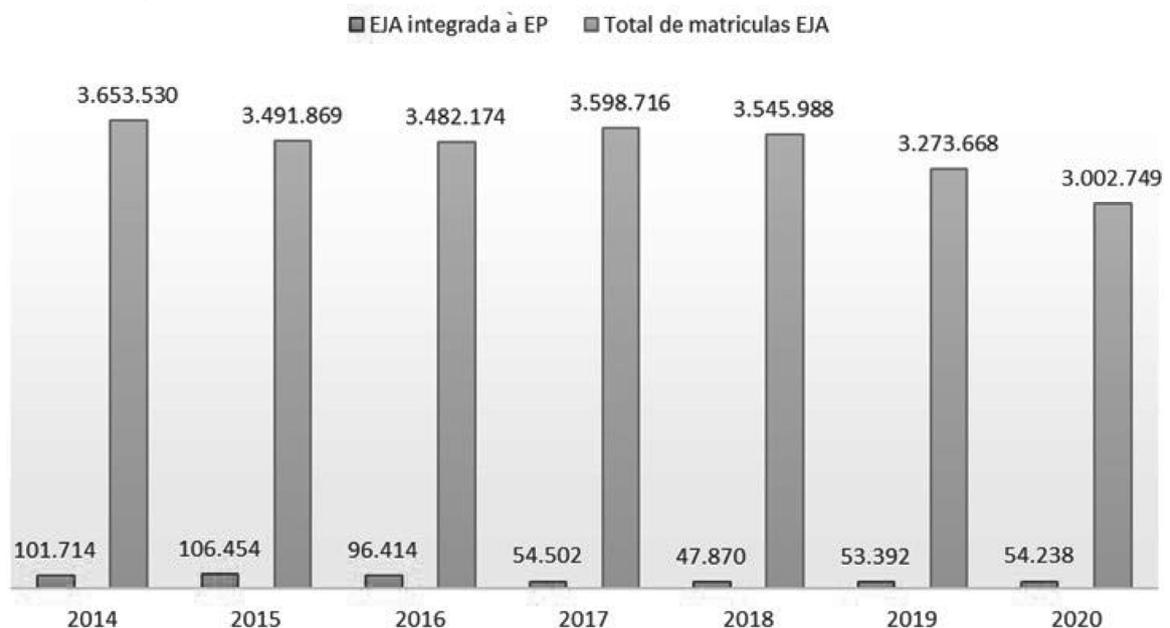
De modo geral, o Gráfico 1 mostra-nos que o maior contingente de pessoas fora da escola são os adultos de 40 anos ou mais e como é baixa a inserção das pessoas de 15 anos ou mais no ensino fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais. Há, portanto, uma demanda enorme de sujeitos que não estão matriculados no ensino fundamental. Esse mesmo cenário discrepante entre demanda em potencial e matrículas repete-se no ensino médio (Albuquerque *et al.*, 2021). Logo, confrontando com a Meta 9/PNE, fica perceptível o distanciamento da erradicação do analfabetismo absoluto.

**Gráfico 1 – Matrículas em cursos da educação de jovens e adultos/ensino fundamental e total da população com 15 anos ou mais sem o ensino fundamental e que não frequenta a escola — Brasil, 2020.**



Fonte: elaborado por Albuquerque *et al.* (2021) com base na PNAD (2020) e Censo da Educação Básica. AI: anos iniciais do ensino fundamental; AF: anos finais do ensino fundamental; FIC: cursos de formação inicial e continuada vinculada ao ensino fundamental.

**Gráfico 2 – Matrículas na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional (ensino fundamental e médio) no Brasil — 2014–2020.**



Fonte: elaboração própria a partir de Albuquerque *et al.* (2021).

No tocante à relação da EJA integrada à educação profissional, podemos observar que no período de 2014 a 2020 houve considerável redução, o que é contraditório considerando-se a meta 10, que destaca a expansão das matrículas nesse segmento. O mesmo movimento de redução é perceptível nas matrículas totais da EJA, conforme destaca o Gráfico 2.

Houve crescimento de matrículas na EJA integrada à educação profissional apenas nos anos de 2014 e 2015. Quando analisamos o que esses números representam com relação às matrículas totais, percebemos que em 2020 eles representaram 1,8% das matrículas. Mesmo em 2015, ano com maior quantitativo, as matrículas da EJA integrada à educação profissional representaram 3% do total. Os dados do Gráfico 2 comprovam que a meta de aumentar para 25% as matrículas nesse seguimento também não será alcançada, assim como não há indícios de aumento substancial das matrículas, mas há um distanciamento da meta da Agenda 2030, já que não foi identificado aumento substancial.

## ALGUMAS REFLEXÕES PARA CONCLUIR

Neste texto buscamos refletir sobre os desdobramentos dos ODS definidos na Agenda 2030 para a política educativa brasileira por meio das legislações educacionais aprovadas nos últimos anos, num cenário que demonstra que, inegavelmente, ela vem assumindo predominantemente as feições do projeto neoliberal para a educação. Nessa direção, o Estado brasileiro tem ampliado sua aproximação das influências exercidas pela lógica da agenda globalmente estruturada para a educação, as quais perpassam pela adoção de uma perspectiva de governança que prioriza a articulação de sua atuação com os acordos internacionais realizados, chegando até a efetivação de um arcabouço legal que dá materialidade às diretrizes da agenda global.

Especialmente no que se refere à EJA brasileira do século XXI, esta se reafirma enquanto projeto de educação de caráter minimalista, funcional, flexível e produtivista, perspectiva intencionalmente assumida, considerando-se que está mais estruturada e organizada em comparação às décadas anteriores, marcadas pela omissão do Estado em incluir a EJA na agenda das políticas educacionais. Em contrapartida, ainda que esteja pela primeira vez na pauta da agenda internacional, a EJA ainda tem encontrado desafios para alcançar os resultados esperados, tanto no que se refere às metas definidas no PNE (9 e 10) quanto às metas dos ODS 4.4 e 4.6, com destaque para a histórica luta de alfabetização de seu público-alvo, que ainda hoje apresenta percentuais elevados de analfabetismo, analfabetismo funcional e adultos e idosos fora da escola (Oliveira, 2022).

Diante disso, e considerando-se as contradições existentes (nem todas puderam ser abordadas neste texto) entre a realidade da EJA e as agendas nacionais e internacionais, cabe resgatarmos uma análise feita por Celso Rui Beisiegel em 1997, a qual versou sobre a política da União para a EJA. Nessa oportunidade, esse autor também trouxe concepções de sujeitos influentes no cenário nacional e internacional sobre a educação de adultos, mas uma de suas afirmações, 25 anos depois, ainda carece de reflexão a respeito.

Quando a distância entre os deveres e a capacidade de realização se acentua em demasia, o poder imperativo da lei se relativiza, podendo levar na prática ao descomprometimento do Estado diante de suas obrigações educacionais. (...). [Em outras palavras,] as normas passam a ser somente programáticas, fixam nos códigos um ideal de sociedade que se deseja realizar no futuro – mas bem distante das possibilidades de realização da sociedade no presente. (Beisiegel, 1997, p. 28)

Ainda que conquistas e avanços sejam inegáveis no que tange à EJA, as normas seguem sendo programáticas, pois ainda persistem distanciamentos entre o planejado e o realizado; basta vermos as relações com os dados da realidade. Na impossibilidade de neste momento trazer mais dados que se relacionem com o cumprimento das metas definidas, algumas pistas foram indicadas, especialmente

no que tange ao não cumprimento da meta de erradicação do analfabetismo absoluto e à EJA integrada a educação profissional. Somado a isso, contraditoriamente, vale destacar o fechamento de turmas e escolas que oferecem a EJA e, conseqüentemente, a redução de matrículas (Di Pierro, 2022).

Ao refletirmos sobre esse distanciamento entre planejado e realizado, é importante mencionarmos dois movimentos que reforçam discussões e pautas de lutas antigas: 1. a histórica secundarização e/ou invisibilidade da EJA nas políticas educativas, marcada pela desresponsabilização do Estado em garantir o direito à educação àqueles que são seu público-alvo; e 2. a fragilidade de pensar uma agenda globalmente estruturada sem antes resolver problemáticas históricas e estruturantes próprias do caso brasileiro, especialmente quanto à sua identidade curricular, um processo educativo condizente, uma perspectiva de formação ampliada, integral e ao longo da vida das pessoas jovens, adultas e idosas.

Diante das reflexões empreendidas, cabe destacar o fato de elas permanecerem inacabadas, dados os limites analíticos que este formato textual requer e a profundidade analítica e relacional que o assunto exige. No entanto, várias pistas para estudos e pesquisas futuras foram apresentadas, e esperamos que as tentativas de provocar inquietações aqui suscitadas sejam exploradas por mais interessados nesta temática.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE EXECUÇÃO EUROPEIA DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA (Eurydice). **Educação e Formação de Adultos na Europa**: alargar o acesso às oportunidades de aprendizagem - Relatório Eurydice. 2015. Disponível em: [https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=EC0414940PTN\\_002.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=EC0414940PTN_002.pdf). Acesso em: 07 nov. 2022.

AKKARI, Abdeljalil. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/8495>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de; SANTOS, Robson dos; MORAES, Gustavo Henrique; SILVA, Susiane de S. Moreira O. da. A educação de jovens e adultos integrada a educação profissional – uma análise da meta 10 do Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Política Educacional**, Brasília, v. 5, p. 71-105, 2021. Disponível em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5257>. Acesso em: 10 out. 2022.

BEISIEGEL, Celso Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 26-34, jan./abr. 1997. Disponível em: [https://anped.tempsite.ws/novo\\_portal/rbe/rbedigital/RBDE04/RBDE04\\_04\\_CELSO\\_DE\\_RUI\\_BEISIEGEL.pdf](https://anped.tempsite.ws/novo_portal/rbe/rbedigital/RBDE04/RBDE04_04_CELSO_DE_RUI_BEISIEGEL.pdf). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 28 de maio de 2021a**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso\\_informacao/pdf-arq/DiretrizesEJA.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/pdf-arq/DiretrizesEJA.pdf). Acesso em: 15 ago 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 16 de agosto de 2021b**. Instituiu as diretrizes operacionais para a implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão

para melhoria da qualidade da educação, definindo as estratégias de implantação, de governança, de parcerias a serem desenvolvidos na educação básica, incluindo a EJA. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=202771-rceb002-21&category\\_slug=agosto-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=202771-rceb002-21&category_slug=agosto-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). **Agenda 2030, ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Proposta de adequação)**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8636/1/Agenda%202030%20ODS%20Metas%20Nac%20dos%20Obj%20de%20Desenv%20Susten%202018.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Governança Nacional para os ODS**. 2019a. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/governanca-nacional-para-os-ods>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9980.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9980.htm). Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.209, de 26 de setembro de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. 2022a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11209.htm). Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resoluções do CNE**. 2022b. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12816>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Plataforma Normativas**. 2022c. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Portal da Legislação**. 2022d. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/2015-decretos-1/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvzw9hngDXK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 dez. 2022.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1998. Disponível em: [https://dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_unesco\\_educ\\_tesouro\\_descobrir.pdf](https://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf). Acesso em: 22 mar. 2022.

DI PIERRO, Maria Clara de. Educação de Jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetórias recentes. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 367-391, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ZPmTBC89kS4V6FDF8Qrmqzb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

DI PIERRO, Maria Clara de. **Entrevista:** a Educação de Jovens e Adultos é uma porta de reingresso no sistema educacional. Escola Politécnica de Saúde José Venâncio. Rio de Janeiro, 14 jan. 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-educacao-de-jovens-e-adultos-e-uma-porta-de-reingresso-no-sistema-educacional>. Acesso em: 06 abr. 2022.

DI PIERRO, Maria Clara de; HADDAD, Sérgio. Transformações políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das Agendas Nacional e Internacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio-ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/q4xPMXVTQvQSYrPz9qQBCgN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

DI PIERRO, Maria Clara de; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/44R8wkjSwvn8w6dtBbmBqgQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2020.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; DUARTE, Adriana Maria Cancellia. **Termos da legislação educacional brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GUEDES, Carine Schenekenberg; LOUREIRO, Armando de Paulo Ferreira. Educação de adultos: de onde viemos e para onde vamos? **Laplage em Revista**, São Carlos, v. 2, n. 1, p. 7-21, jan.-abr. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5527/552756514003/html/>. Acesso em: 20 out. 2022.

MACHADO, Maria Margarida. A Educação de Jovens e Adultos no Brasil pós-Lei n. 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov., 2009. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/13004/5/Artigo%20-%20Maria%20Margarida%20Machado%20-%202009.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

MAINARDES, Jefferson; ALFERES, Marcia Aparecida. Sociologia das Políticas Educacionais: contribuições de Roger Dale. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 392-416, mai.-ago. 2014. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/4353/2751>. Acesso em: 20 set. 2022.

OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de. **As Políticas de Educação de Jovens e Adultos no Séc. XXI:** diretrizes dos documentos demarcatórios em curso. Arquivos do Centro de Documentação e Memória da Educação de Jovens e Adultos da Amazônia. Belém: UEPA, 2011.

OLIVEIRA, Bolivar Alves. É possível erradicar o analfabetismo absoluto no Brasil até 2024? **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Política Educacional**, Brasília, v. 6, p. 2022. Disponível em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5382/4093>. Acesso em: 10 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Educação para todos:** o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO/CONSED/Ação Educativa, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Fórum Mundial de Educação 2015. **Declaração de Incheon e Marco de Ação para implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4**. Incheon, Coreia do Sul. 2015. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_por). Acesso em: 10 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Sobre a Unesco no Brasil**. s.d. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/about> . Acesso em: 24 out. 2022.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes Sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barro. **Políticas para educação**: análise e apontamentos. Maringá: Eduem, 2011.

**Como citar este artigo:** NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; AKKARI, Abdeljalil. As políticas educativas para a educação de jovens e adultos no Brasil na perspectiva da agenda 2030: argumentos para um debate. **Revista Brasileira de Educação**, v. 29, e290090, 2024. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782024290090>

**Conflitos de interesse:** Os autores declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

**Financiamento:** O estudo foi financiado pela Universidade do Estado do Amapá, por meio de bolsas do Programa Institucional de Pós-Doutorado (PIPD/UEAP).

**Contribuições dos autores:** Conceituação, Curadoria de Dados, Análise Formal, Obtenção de Financiamento, Investigação, Metodologia, Administração do Projeto, Escrita – Primeira Redação, Escrita – Revisão e Edição: Novais, V.S.M. Supervisão, Validação, Escrita – Revisão e Edição: Akkari, A.

## SOBRE OS AUTORES

VALÉRIA SILVA DE MORAES NOVAIS é doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Amapá (UEAP).

ABDELJALIL AKKARI é doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Genebra (Suíça). Professor de Educação Internacional e Comparada na mesma instituição.

Recebido em 23 de dezembro de 2022

Revisado em 29 de junho de 2023

Aprovado em 11 de julho de 2023

