

# As políticas educacionais no Brasil

## *Educational policies in Brazil*

Luciana Abdonor Pedroso da Silva\*  
Jefferson Carriello do Carmo\*\*

\* Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, da Universidade Católica Dom Bosco.  
E-mail: silva.apluciana@gmail.com

\*\* Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Estudos de Pós-Doutorado no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de História da UNICAMP. Mestre em Educação pela UNICAMP. Professor/pesquisador da Universidade de Sorocaba. E-mail: jeffccprof@gmail.com

### Resumo

O artigo ora apresentado discorre sobre as investigações acerca das políticas educacionais relacionadas à formação docente para Educação de Jovens e adultos (EJA) no Brasil. Diante dessa temática, elegemos como questão síntese a ser respondida: como se caracterizam e com quais problemas se defrontam as políticas para EJA no Brasil? Para o melhor equacionamento dessa questão, efetuamos um recorte temporal a ser investigado, situado entre o final dos anos 1990 até a presente data. Com essa problemática, objetivamos descrever e analisar as políticas educacionais do Brasil, no que se refere à formação docente na EJA, no contexto das transformações políticas no decorrer da evolução da sociedade e como foi se constituindo a política até tornar-se política educacional. Nesse sentido, com a elaboração e consolidação da Lei de Diretrizes e Bases, 9394/96, a EJA passou a ser reconhecida como modalidade de ensino, bem como as políticas de formação para atuarem na modalidade EJA receberam maior atenção por parte do Estado e da legislação. Para atingir o objetivo proposto, o caminho empírico foi o bibliográfico e descritivo-analítico. O texto com nossos achados está estruturado em duas seções que se complementam: na primeira, descrevemos a educação como política educacional no Brasil e realizamos comentários acerca da participação das Organizações Internacionais (OI's), suas imposições e representações, nas políticas, bem como as suas determinações nos resultados políticos e analisamos a correlação de forças presentes na formulação dessas políticas; na segunda seção, apresentamos discussões acerca das políticas educacionais de formação para a EJA e discutimos a tarefa da LDB nessas políticas, bem como o direito dos jovens e adultos ao ensino e a importância da habilitação docente para atuar na modalidade EJA.

### Palavras-chave

Políticas Educacionais. Formação Docente. Educação de Jovens e Adultos.

### Abstract

The paper presented here discusses the investigations concerning educational policies related to teacher training for Youth and Adults (EJA) in Brazil. Given this thematic synthesis elected as the

question to be answered: how to characterize and problems which confront the policies for adult education in Brazil? Better solution for this issue effected a time frame to be investigated, situated between the late 1990s until the present date . With this issue we describe and analyze educational policies in Brazil, with regard to teacher training in adult education in the context of political changes during the evolution of society and how the policy was constituted to become educational policy. Accordingly, with the development and consolidation of the Law of Guidelines and Bases, 9394/96, the EJA has become recognized as a teaching modality as well, training policies to work in EJA modality received greater attention from the state and the legislation. To achieve the proposed objective, empirical way was the bibliographic and descriptive - analytical. The text with our findings is structured in two sections that complement each other: the first described education as educational policy in Brazil and performed reviews on the participation of International Organizations (OI 's) , their charges and representations, policies, and its determinations on policy outcomes, and analyzed the correlation of forces in the formulation of these policies. In the second section we present arguments about the educational policies of training for adult education and discuss the task of LDB these policies, as well as the right of young people and adults to education and the importance of teaching qualification to work in the EJA mode.

### **Key words**

Educational Policy. Teacher Training. Youth and Adults.

## **Introdução**

O estudo intitulado “*Políticas educacionais brasileiras*” tem como finalidade descrever e analisar as políticas educacionais do Brasil, no que se refere à educação no contexto das transformações políticas, no decorrer da evolução da sociedade e como foi se constituindo a política até tornar-se política educacional. A política educacional, conforme Martins (1993), está associada à economia, isto é, não podemos negar que a análise da política educacional implica a discussão das relações econômicas, que por sua vez embasam sua elaboração, ou seja, a política de educação depende da política econômica.

O recorte temporal a que se refere o texto foi escolhido no período em que o sistema público de educação no país passou a se configurar como responsa-

bilidade do Estado e também quando a Educação Básica para Jovens e Adultos começou a delimitar seu espaço na história da educação brasileira, no decorrer da reforma do estado na década de 1990. Nesse período, foi implantado o ensino básico e gratuito, como também foram propostas as diretrizes educacionais para a nação em regime de colaboração, isto é, transferindo para estados e municípios a responsabilidade pelo sistema de ensino, bem como pela formação dos docentes para atuarem na modalidade EJA. A municipalização do ensino foi fortalecida com a reforma do aparelho do estado.

Além disso, verificamos também o processo de consolidação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/96, ressaltando a importância da Lei para educação no Brasil, considerando que exerce o papel de nortear as políticas educacionais do

país, assim como as reformas no âmbito da educação, inclusive no que se refere à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e seu reconhecimento como modalidade.

Salientamos, no presente estudo, que, segundo a LDB/96, a educação é um direito que assiste aos cidadãos, inclusive àqueles que não tiveram acesso ao ensino em idade regular, como é o caso dos jovens, adultos e idosos. Por outro lado, enfatizamos, com base nos estudos realizados, a necessidade de se ter professores habilitados para atuarem na modalidade EJA, com conhecimento específico para tal função, isto é, os educandos da EJA, além de terem a necessidade, têm também o direito de serem formados por profissionais capacitados para lecionarem na modalidade.

### **A educação como política educacional no Brasil**

O trabalho acerca da educação faz-se a partir das transformações das políticas públicas educacionais que ocorreram no Brasil a partir do século XX. A política pública, portanto, conforme Pereira (2009, p. 3), “é uma ‘coisa’ de todos para todos, que compromete todos [...]”, isto é, sabemos que a educação existe em todos os grupos sociais; onde houver conhecimento a ser transmitido e formas de aprendizagem, existe educação.

O estudo da educação se dá no contexto das transformações políticas ocorridas durante sua evolução na sociedade e foi aos poucos se constituindo como uma técnica que conglomerava

escolas, professores, especialistas, alunos, salas de aula e métodos pedagógicos. Um processo que, segundo Martins (1993, p. 15), “exige objetivos e certa direção (definição do caminho a seguir, das etapas a percorrer) para atingi-los. É nesse momento que surge a política educacional”.

O surgimento da política educacional depende do contexto histórico, ou de uma determinada circunstância, que, segundo Martins (1993), é desenvolvida através de um exercício prático que envolve o poder de uma minoria sobre uma grande maioria, no que se refere ao sistema público de ensino. Tal poder se dá por meio da legislação educacional junto com o planejamento, que é considerado instrumento da política educacional, que requer domínio e regulamentação de leis para o sistema escolar, focando a padronização no escopo da nação.

De acordo com Martins (1993), a legislação educacional exerce dois papéis paradoxais: auxilia o planejamento dos técnicos e robustece a burocracia. A burocracia não inclui que participar de política de educação é estar transformando o fazer pedagógico, a legislação, que é outro instrumento educacional, exerce mais a função de bloqueadora do aparecimento de experiências inovadoras e alternativas referentes à prática pedagógica do que incentivar seu nascimento.

Ao analisar a política educacional na concepção de Azevedo (2004, p. 59)

[...] não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula,

são espaços em que se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias como projeto ou modelo educativo que se tenta por ação [...]

O ambiente escolar representa o local para dar concretude a uma política entendida aqui de acordo com a autora, como um programa de ação, isto é, ambiente de execução das políticas.

Tal pensamento encontra-se com a ideia de Vieira (1992, p. 20) quando este se refere à política educacional como “uma estratégia de governo que normalmente se compõe de planos, de projetos, de programas e de documentos variados”. Assim, é possível evidenciar-se que o governo enquanto organização constrói, assegura e legaliza sua dominação, incentivando e ampliando o capitalismo na nação.

Dessa forma, não podemos negar que a análise da política educacional implica a discussão das relações econômicas, que por sua vez embasam sua elaboração, isto é, a política de educação depende da política econômica. Martins reafirma a questão da relação que existe entre política educacional e econômica ao enfatizar que

Deve-se compreender, por fim, que na relação entre política educacional e estrutura econômica há uma perpétua tensão entre duas dinâmicas: os imperativos da economia e os da democracia em todas as suas formas. E a política educacional está envolvida nos grandes conflitos

inerentes tanto à dinâmica econômica quanto à dinâmica democrática. (MARTINS, 1993, p. 50).

Tampouco podemos negar que as políticas educacionais, além de dependerem da política econômica, são também influenciadas por Organismos Internacionais (OI), como por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que segundo Rosemberg (2000, p. 66) “participam da arena de negociações da agenda de políticas sociais carregando contradições internas e externas”.

Diante disso, verificamos que a agenda de negociações de uma Organização Internacional impõe representações, determina resultados políticos e analisa a correlação de forças presente.

Rosemberg (2000, p. 82) explicita a difusão da agenda das OIs ao mostrar que

[...] se realiza através de diferentes canais. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que representantes dos governos nacionais, ao tomar assento nas assembleias dos órgãos deliberativos das Oms, participam e estão expostos à agenda em construção. Por exemplo, o modelo de educação pré-escolar a baixo custo (denominado não-formal) foi introduzido no Brasil, aparentemente, com a participação de Rinaldo Delamare na reunião do conselho Deliberativo do UNICEF de 1967, representando o governo como integrante do Departamento Nacional da Criança (ROSEMBERG, 1998) [...].

A difusão da agenda política das OIs acontece ainda, de acordo com a autora (Rosemberg, 2000, p. 82), através de “missões, assessorias, seminários, publicações, viagens de estudo, traduções, cursos formais, acesso à mídia” e portais na internet, que permitem ações

humanas não mediatizadas. Assim, verifica-se que a agenda é composta por atores, interesses e poderes, os quais participam da arena programática dos acordos internacionais no âmbito educacional, como podemos observar no quadro a seguir.

**ATORES, INTERESSES E PODERES NA ARENA PROGRAMÁTICA DOS ACORDOS INTERNACIONAIS MEC/BM (CONTRATOS Nº 1867/BR/1980 E Nº 22412-BR/1984)**

ATORES	INTERESSES	PODERES
Gerentes de acordo (MEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento aos patronos</li> <li>• Remuneração próxima dos padrões internacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Força de seus patronos</li> <li>• Coordenação de gastos</li> </ul>
Burocratas contratados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior salário</li> <li>• Outros benefícios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimentos para realização dos gastos</li> </ul>
Consultores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração em nível internacional</li> <li>• Influenciar direção dos gastos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saber especializado reconhecido pelo BM</li> </ul>
BM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento da cooperação técnica para assegurar rentabilidade do acordo</li> <li>• Aceitação da proposta de desenvolvimento econômico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de recurso</li> <li>• Atribuições para fiscalizar os gastos</li> </ul>

Fonte: CASTRO (1997, p. 45 apud ROSEMBERG, 2000, p. 83).

É importante assinalar que a agenda das OIs é formulada para orientar a educação do país, visando impor representatividade, determinação dos resultados políticos e, sobretudo, analisar as correlações de forças presentes, tornando-se assim um acordo discutível.

Diante disso, percebemos que a assessoria recebida para reformar nossos sistemas educativos é baseada em uma teoria questionável, a qual Coraggio (2007, p. 98) explica que as “pesquisas

que a assessoria orienta produzem evidências não conclusivas ou até contrárias às próprias hipóteses que norteiam suas recomendações”. Assim tais evidências podem ser explicadas por uma circunstância global que parte do pressuposto da teoria econômica neoclássica – que pretende explicar a renda nacional usando o aumento do produto nacional, a partir da acumulação do capital físico, das variações no trabalho e no capital humano.

Contudo é válido ressaltar que as orientações/influências recebidas pelos Organismos Internacionais auxiliam as reformas no sistema educacional do país, contribuindo inclusive com o processo de formação de professores da educação Básica e modalidades de ensino, como por exemplo, podemos citar o caso da Educação de Jovens e Adultos, cujas diretrizes têm sido também norteadas pelas OIs.

### **Políticas educacionais de formação para a Educação de Jovens e Adultos**

No decorrer das últimas décadas, a educação no Brasil comprometeu-se com a universalização da educação básica, inclusive no que se refere à modalidade EJA. A Educação Básica para Jovens e Adultos começou a delimitar seu espaço na história da educação brasileira, no decorrer da década de 1930, quando o sistema público de educação no país passou a se configurar como responsabilidade do Estado, reduzindo-se “às políticas de formação profissional ou requalificação deslocada para o Ministério do Trabalho ou para iniciativas da sociedade civil” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 114). Nesse período, foi implantado o ensino básico e gratuito, como também foram propostas as diretrizes educacionais para a nação em regime de colaboração, isto é, transferindo para estados e municípios a culpabilidade pelo sistema de ensino, bem como pela formação dos docentes para atuarem na modalidade EJA.

Segundo Bittar e Bittar (2012), após algumas transformações no pro-

cesso de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no decorrer dos anos, prevista na Constituição Federal de 1988, a concordância da LDB, posteriormente a oito anos de grandes discussões no Congresso Nacional,

[...] constituiu-se em um marco histórico importante na educação brasileira, uma vez que esta lei reestruturou a educação escolar, reformulando os diferentes níveis e modalidades da educação [...] desencadeou um processo de implementação de reformas, políticas e ações educacionais [...]. (BITTAR; BITTAR, 2012, p. 10-11).

A aprovação dessa Lei pelo Parlamento brasileiro foi sancionada e se consolidou sem vetos pelo Presidente da República no dia 20 de dezembro de 1996, sendo considerada de acordo com Bittar, Oliveira e Morosini (2008, apud BITTAR; BITTAR, 2012, p. 165) “um marco histórico na educação brasileira”, e segundo a concepção de Saviani (2004, p. 2) como a “lei maior da educação no país, por isso mesmo denominada de carta magna da educação, ela se situa imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras de ordenamento geral da educação brasileira”. Assim, diante do pensamento de tais autores, podemos verificar a importância da Lei para educação no Brasil, haja vista que exerce o papel de nortear as políticas educacionais da nação, bem como as reformas no âmbito da educação.

Diante das considerações acerca do papel da LDB e do estudo de Saviani

(2000, p. 1), percebe-se que tal Lei possui a “tarefa de fixar diretrizes e bases da educação nacional, isto é, estabelecer metas e parâmetros de organização da educação a serem seguidos pela totalidade de uma nação determinada”. Diante disso, podemos constatar que a LDB exerce a função de compreender como a educação se formou e se alargou historicamente, inclusive se colocando como um problema nacional, considerando que o Estado brasileiro não se “revelou, capaz de democratizar o ensino, estando distante da organização de uma educação pública democrática de âmbito nacional” (SAVIANI, 2000, p. 7).

Entretanto, apesar das considerações de Bittar e Bittar (2012) e de Saviani (2000, 2004), percebemos que, mesmo com os esforços para implementar a LDB no Brasil, para nortear o desenvolvimento da educação brasileira, ainda há uma lacuna no que se refere à eficácia dessa Lei, pois verificamos que o Estado necessita superar o entrave de uma organização pública educacional e se mostrar capaz de democratizar o ensino público brasileiro, de forma que a educação deixe de ser vista como um problema nacional, mas sim como a solução para os problemas sociais nacionais.

A educação, conforme Cury (2007, p. 484), “é um bem público de caráter próprio”, pois implica a cidadania, qualifica para o trabalho, é gratuita e obrigatória e é dever do Estado. No âmbito público, é pautada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelo Plano Nacional de Educação, pelos

pareceres, pelas resoluções dos Conselhos de Educação.

No Brasil, o Ensino Fundamental passou a ser reconhecido como direito público subjetivo desde 1988, devendo aquele cidadão que não houver tido acesso a essa etapa da escolaridade ou não a tiver completado, na inexistência de vaga disponível na rede pública, deve recorrer às autoridades competentes. Assim, a modalidade (EJA) não é tida como direito público subjetivo. Segundo Vieira (2000, p. 191), “se o Ministério da Educação (MEC) vislumbra seu novo papel na coordenação das políticas públicas de educação, não poderia simplesmente descartar em seu planejamento a política de educação [...] de jovens e adultos [...]”, isto é, deixar de assistir à EJA como uma política educacional, a qual merece atenção.

Dessa forma, Cury (2007, p. 485) ressalta o pensamento de Vieira (2000) ao sistematizar que “qualquer jovem, adulto ou idoso tem este direito e pode exigí-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes”, considerando que o Estado de Direito nasceu junto com o direito público subjetivo, ou seja, o Estado de Direito é o Estado dos cidadãos. O direito público subjetivo caracteriza o Estado em seu dever de atender as necessidades de todos os maiores de 6 anos na escolaridade obrigatória. Ressaltamos, ainda, que o direito à educação parte do reconhecimento de que ter o domínio do conhecimento parte do patamar *sine qua non* para poder expandir o horizonte de inovadores conhecimentos (CURY, 2007).

A LDB em seu Art. 4º vem reafirmar o pensamento de Cury (2007) ao enfatizar que

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de;

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria [...]. (HORTA, 1998, p. 29).

Todavia sabemos que a educação é um direito que assiste aos cidadãos, amparado por Lei, inclusive àqueles que não tiveram acesso ao ensino em idade regular, como é o caso dos jovens, adultos e idosos. Por outro lado, enfatizamos a necessidade de se ter professores habilitados para atuarem na modalidade EJA, com conhecimento específico para tal função. Salienciamos, também, que os educandos da EJA, além de terem a necessidade, têm também o direito de serem formados por profissionais capacitados para lecionarem para tal modalidade.

No que se refere à formação docente para EJA a LDB 9394/96, Art. 61 (2007, p. 40), salienta que

A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos:

I – associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacidade em serviço;

II – aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

Contudo as políticas de formação docente para Educação de Jovens e Adultos precisam assegurar aquilo que lhe é específico e inerente, mas também há que se incluir em um campo mais amplo, o da formação docente, para o trabalho de educar.

## **Conclusão**

As políticas educacionais brasileiras são formuladas e orientadas pelas OIs, visando impor representatividade, determinação dos resultados políticos e, sobretudo analisar as correlações de forças presentes, tornando-se assim um acordo entre Estado e OIs.

As orientações/influências recebidas pelos Organismos Internacionais auxiliam as reformas no sistema educacional do Brasil, contribuindo principalmente com o processo de formação docente da educação Básica e modalidades de ensino, como por exemplo, podemos citar o exemplo da Educação de Jovens e Adultos, cujas diretrizes têm sido também norteadas pelas OIs.

As políticas educacionais carecem maturação acerca da formação de professores para lecionar na educação básica, especificamente na modalidade EJA, repensando ações para propiciar uma educação qualitativa, a fim de garantir o acesso a todos. É necessário esboçar uma formação de professores adequada a esta clientela, com vasta

experiência, história, hábitos culturais, bem como uma extensa caminhada percorrida. É preciso que todas as pessoas tenham direito à educação que proporcione autonomia e criticidade.

O Estado necessita romper o entra-

ve de uma organização pública educacional e se mostrar capaz de democratizar o ensino público brasileiro, de forma que a educação deixe de ser vista como um problema nacional, mas como a solução para os problemas sociais nacionais.

## Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 2004. p. 59.

BITTAR, Marisa; BITTAR, Mariluce. História da Educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. *Acta Scientiarum Education*, Maringá, v. 34, n. 2, 2012.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: Senado Federal, 2007.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Lívia; WARDE; Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez/Ação Educativa, 1998. p. 75-123.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 3 set./dez. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24 n. 82, abril 2003.

HORTA, José Baia. Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, p. 5-34, jul. 1998. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/158.pdf>>. Acesso em:

MARTINS, Clélia. *O que é Política Educacional*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 15-50.

PEREIRA, Potyara A. P. *Estado, sociedade e esfera pública*, 2009. Disponível em: <[http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/12894/11251/3.5\\_Estado\\_sociedade\\_e\\_esfera\\_publica.pdf](http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/12894/11251/3.5_Estado_sociedade_e_esfera_publica.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Cenário Educacional – Latino Americano no Limiar do Século XXI – reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 66-82-83.

SAVIANI, Dermeval. *A Nova Lei da Educação*. LDB: trajetória, limites e perspectivas. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação contemporânea)

\_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 49).

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

**Recebido em maio de 2013**

**Aprovado para publicação em agosto de 2014**