

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ALESSANDRA MARTINS CONSTANTINO CYPRIANO

**O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO DE
JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: ENTRE A
COMPLEXIDADE DAS NOVAS FORMAS DE
REGULAÇÃO NO LIMIAR DO SÉCULO XXI**

VITÓRIA
2014

ALESSANDRA MARTINS CONSTANTINO CYPRIANO

**O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO DE
JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: ENTRE A
COMPLEXIDADE DAS NOVAS FORMAS DE
REGULAÇÃO NO LIMIAR DO SÉCULO XXI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof^a Dr^a Eliza Bartolozzi
Ferreira

VITÓRIA
2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ALESSANDRA MARTINS CONSTANTINO CYPRIANO

O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E
ADULTOS NO BRASIL: ENTRE A COMPLEXIDADE DAS
NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO NO LIMIAR DO SÉCULO
XXI

Dissertação apresentada ao
Curso de Mestrado em
Educação da Universidade
Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre
em Educação.

Aprovada em 30 de junho de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Eliza Bartolozzi Ferreira
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Edna Castro de Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Marília Fonseca
Universidade de Brasília

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial de Educação,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

C996p Cypriano, Alessandra Martins Constantino, 1980-
O planejamento da educação de jovens e adultos no Brasil: entre a complexidade das novas formas de regulação no limiar do século XXI / Alessandra Martins Constantino Cypriano. – 2014.
158 f. : il.

Orientador: Eliza Bartolozzi Ferreira.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Democracia. 2. Educação de adultos. 3. Educação do adolescente. 4. Educação e Estado. 5. Planejamento educacional. I. Ferreira, Eliza Bartolozzi, 1961-. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

Para meu esposo, com amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que me concedeu.

A Marcio, meu esposo, pela compreensão e pelo amor tão sincero. Amo-te.

À Eliza, minha orientadora, intelectual comprometida e responsável, com profundo respeito e admiração por tudo que me ensinou. “És um exemplo e referência para mim”.

À comissão examinadora, queridas professoras Edna e Marília pela disponibilidade e pelas contribuições tão criteriosas.

À professora Vania Carvalho de Araújo pelas instigações na banca de qualificação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro e por possibilitar uma aproximação com a temática *Educação de Jovens e Adultos* por meio do Observatório da Educação Básica (OBEDUC).

À minha família, pelo carinho e suporte em todos os momentos.

À Luciana, minha amada amiga, pela amizade verdadeira e por tudo que partilhamos e partilharemos.

À Elisangela, pelo apoio na caminhada.

À Leonara, pelos momentos descontraídos.

Aos colegas do NEPE, pelo carinho.

Às diretoras Andréia, Elzetary e Fabíola, chefias imediatas da Prefeitura Municipal de Serra, pela compreensão e negociações. Sem tal ajuda, tudo seria mais difícil.

Aos professores e colegas da turma 26, que mesmo sem saber, inspiraram-me.

Aos funcionários do Programa, pela atenção e trabalho.

“Não a nós, SENHOR, não a nós, mas ao teu nome dá glória, por amor da tua misericórdia e da tua fidelidade (Salmo, 115.1)”.

RESUMO

Assiste-se no Brasil, desde os anos 1990, os desdobramentos dos novos marcos regulatórios com profundas implicações no desenho das políticas educativas. Sob esse cenário, esta pesquisa analisa a prática do planejamento educacional e os modos de regulação operados *sob e por* esse instrumento, os quais incluem formas de participação de diversos atores sociais na ação de planejar a educação no final do século XX e início do século XXI. Evidencia, mais especificamente, o planejamento educacional voltado para os jovens e adultos. Adota a orientação de Kosik (1976) de que para investigar a “*coisa em si*” e compreendê-la é necessário considerar a lógica da totalidade. Leva-se em conta, para efeito de análise, os anos 1990 e 2000 e, ao mesmo tempo, retoma o contexto dos anos 1930 aos anos 1980. Nesse entendimento, fez-se uso das categorias analíticas *ação pública, democracia, planejamento e Educação de Jovens e Adultos (EJA)*, segundo as contribuições de Trivínos (1987). Utiliza, enquanto procedimento metodológico, a pesquisa do tipo bibliográfica e documental. Ao recuperar a trajetória do Plano Nacional de Educação (PNE) no Brasil, a análise constata a secundarização de políticas direcionadas à educação de jovens e adultos apesar das intensas lutas dos movimentos sociais. Embora o país vivencie um momento de mobilização em torno da Conferência Nacional de Educação (CONAE) com vistas à elaboração do PNE (2011-2020) no século XXI, verifica-se o caráter fragmentário e complexo das relações em face do regime de acumulação flexível do capital e da emergência de novos atores públicos e privados e, conseqüentemente, da heterogeneidade de interesses. Conclui que, na tomada de decisão das políticas direcionadas à EJA, a ação não tem sido realizada apenas pelo Estado como ente monolítico, pois dentro dele reside uma complexidade de organizações com interesses fundamentalmente díspares, além das relações estabelecidas em âmbito supranacional. Nota ainda que as estratégias de negociação, as quais tendem a atenuar e a relativizar as tensões, assumem características de horizontalidade e de uma concepção menos linear e hierarquizada na formulação das políticas. Em que pese o fato de que tal dinâmica ocorra no contexto da correlação de forças hegemônicas capitalistas, o país vivencia uma experiência democrática, ainda embrionária, na ação de planejar a educação não observada, na mesma medida, em outros momentos na história educacional do país.

Palavras-chave: Planejamento Educacional. Educação de Jovens e Adultos. Democracia. Ação Pública.

ABSTRACT

We are witnessing in Brazil, since the 1990s, the unfolding of new regulatory frameworks with profound implications for the design of educational policies. Under this scenario, this research analyzes the practice of educational planning and regulation modes operated under and by this instrument, which include forms of participation of different social actors in the action plan for education in the late twentieth and early twenty-first century. Evidence, more specifically, educational planning focused on young people and adults. Adopts guidance Kosik (1976) from which to investigate the "thing in itself" and understand it, it is necessary to consider the logic of totality. It takes into account, for purposes of analysis, the years 1990 and 2000 and, at the same time incorporates the context of the 1930s and 1980s. Understanding this, made use of the analytical categories into contributions Triviños (1987). Uses, as a methodological procedure, the research literature and documentary type. When recovering the trajectory of the National Education Plan (PNE) in Brazil, the analysis notes the secundarization, discontinuity actions and policies directed at fragile education of youth and adults despite the intense struggles of social movements. However, in the mid-2000s, there is a positive movement in relation to sport. While the country to experience a moment of mobilization on the National Education Conference (CONAE) with a view to preparing the NAP (2011-2020), there is the fragmented and complex character relations and in the face of the regime of flexible accumulation capital and the emergence of new public and private actors and hence the heterogeneity of interests. Concludes that in decision making, the action has not been performed exclusively by the state as a monolithic entity, because within it lies a complexity of organizations with fundamentally disparate interests, beyond the relationships established at supranational level. Note also that the trading strategies which tend to mitigate tensions and relativize assume characteristics of horizontality and a less linear and hierarchical design in policy formulation. Despite the fact that this occurs in the context of dynamic correlation capitalist hegemonic forces, the country experiences a still embryonic democratic experiment in action planning education is not observed to the same extent, at other times in the educational history of the country.

Keywords: Educational Planning. Youth and Adults. Democracy. Public Action.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Trabalhos selecionados para análise pormenorizada sobre planejamento educacional.....	30
Quadro 2 - Artigos selecionados no site do Fórum EJA Brasil.....	31
Quadro 3 - Levantamento de fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento educacional em Gabardo (1991)	32
Quadro 4 - Levantamento de fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento educacional em Junqueira (2011)	33
Quadro 5 - Levantamento das fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento educacional em Scaff (2007).....	34
Quadro 6 - Levantamento das fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento em Ferreira (2006)	35
Quadro 7 - Levantamento das fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento em Fernandes (2006).....	37
Quadro 8 - Metas 2, 3, 16 e 17, respectivos programas (EJA), estratégias e ações do PNE-2001.....	118

LISTA DE SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educação

ABGLT - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

ABRUC - Associação Brasileira das Universidades Comunitárias

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

APO - Administração por Objetivos

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CADARA - Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos Relacionados aos Afrodescendentes

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEC - Comissão de Educação, Cultura e Esporte - Senado Federal

CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade

CEE - Conselhos Estaduais de Educação

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CFE - Conselho Federal de Educação

CNAEJA - Comissão Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNEEI - Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena

CNER - Campanha Nacional de Educação Rural

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COPLED - Comissão de Planejamento da Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONEB - Conferência Nacional da Educação Básica

CONED - Congresso Nacional de Educação

CONFENAPA - Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos

CONFINTEA - Conferência Internacional de Educação de Adultos

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

COPLAN - Comissão Nacional de Planejamento

CPC - Centro Popular de Cultura

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

EDA - Educação de Adultos

EJA - Educação de Jovens e Adultos

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

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FISC - Fórum Internacional da Sociedade Civil

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNEM - Fundo Nacional do Ensino Médio

FNEP - Fundo Nacional do Ensino Primário

FNES - Fundo Nacional do Ensino Superior

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IPE - Instituto Nacional para o Planejamento da Educação

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada

ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros

JK - Jucelino Kubitschek

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCP - Movimento de Cultura Popular

MEB - Movimento da Educação de Base

MEC - Ministério da Educação

MES - Ministério da Educação e Saúde

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONG - Organizações Não-Governamentais

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PAEG - Programa de Ação Econômica para o Governo

PAR - Plano de Ações Articuladas

PCN - Parâmetro Curricular Nacional

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB - Produto Interno Bruto

PNA - Programa Nacional de Alimentação

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNBEM - Programa Nacional de Bibliotecas para o Ensino Médio

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Planejamento Plurianual

PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONERA - Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEB - Secretaria de Educação Básica

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

TCH - Teoria do Capital Humano

TPE - Todos Pela Educação

UBES - União Brasileira de Estudantes Secundaristas

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE - União Nacional de Estudantes

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

UNESP - Universidade Estadual Júlio Mesquita Filho/Araraquara

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - United States Agency for International Development

USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	16
2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: A TEORIA TEM CONSEQUÊNCIAS	25
2.1 O TIPO DE PESQUISA, A REVISÃO DE ESTUDOS E OS PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE	27
2.1.1 O que dizem as pesquisas selecionadas sobre Planejamento Educacional no Brasil	31
3 PLANEJAMENTO, EDUCAÇÃO E ESTADO: HISTÓRIA E CONCEPÇÕES	41
3.1 A ATIVIDADE CRIADORA HUMANA versus A RETÓRICA DO PODER	42
3.1.1 Planejamento e Educação	44
3.1.2 A retórica do poder	50
3.2 REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NO SÉCULO XXI	56
3.2.1 Os modos assumidos pela regulação	60
3.3 ESTADO E DEMOCRACIA NO BRASIL	67
4 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO BUROCRÁTICA: APONTAMENTOS SOBRE A EDA	75
4.1 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E FEDERALISMO NO BRASIL	76
4.1.1 A gênese do PNE: a influência dos Pioneiros	81
4.1.2 O PNE entre 1945 e 1964: a sistematização do planejamento no Brasil	88
4.1.2.1 As metas do PNE de 1962: o descaso com a EDA permanece	95
4.1.3 O PNE entre 1964 e 1985: a prevalência tecnocrata	98
5 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DOS NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EJA	105
5.1 O PROCESSO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO REGIME FEDERATIVO BRASILEIRO NOS ANOS 1990 E 2000	107
5.1.1 O PNE/2001 e a EJA no governo FHC	110
5.1.2 A EJA no PNE/2001 no governo Lula	115

5.1.2.1 A Conae/2010 e a EJA.....	121
5.2 PROPOSIÇÕES SOBRE A EJA NO PROJETO DE LEI Nº 8.035/2010.....	126
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
7 REFERÊNCIAS	141
ANEXOS	150

1 APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar a ação de planejar a educação brasileira voltada para os jovens e adultos nos anos 1990 e 2000. Trata-se de uma pesquisa realizada em nível de mestrado vinculada à linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio do programa Observatório da Educação (OBEDUC).

Entende-se que a discussão sobre planejamento educacional apresenta relevância política, social e acadêmica tanto em nível local e nacional quanto internacional, pois investigá-lo permite compreender os conflitos, os interesses, os atores envolvidos, as negociações e os movimentos que se estabelecem entre esses contextos.

É possível ainda observar o planejamento em suas diferentes esferas: local, nacional e supranacional e suas implicações na administração e na gestão das políticas públicas educativas. Ao mesmo tempo, também é possível identificar as dimensões que o compõe: técnica, política, filosófica, econômica e ideológica. À luz de Ferreira (2006), entende-se que o planejamento é um instrumento privilegiado porque oportuniza ao pesquisador averiguar historicamente programas econômicos, políticos, sociais e culturais constituídos a partir de um diagnóstico da realidade que busca justificar suas opções. Na mesma medida, proporciona obter uma visão global do Estado e de seu projeto de desenvolvimento no contexto das relações mundiais. Dessa maneira, olhar o planejamento educacional abre espaço para compreender a dinâmica institucional do Estado brasileiro, sua estrutura, seus conflitos e sua função social no contexto latino americano e mundial.

Acresce ainda que o planejamento educacional viabiliza diagnosticar os modelos de gestão adotados no país em diferentes momentos, a função social destinada à educação, a forma de materialização no espaço federativo, os embates teóricos, pedagógicos e financeiros - os quais são, muitas vezes, regulados e regulamentados pela via jurídica para atender, em grande medida, às demandas do mercado. Entender a dinâmica do planejamento educacional no Brasil pode ainda contribuir para a produção de conhecimento, para a prática educacional e, sobretudo, para a reflexão de “verdades” aceitas. Isso porque, no contexto em que impera o relativismo ontológico e o ceticismo, a política impõe novos desafios constantemente sobre o campo epistemológico e, conseqüentemente, sobre o espaço escolar.

Tendo por alvo mudanças estruturais significativas, Ferreira e Oliveira (2009) assinalam que cada período histórico vivenciado no presente representa um acúmulo teórico-prático que se transforma e que pode (e deve) interferir na realidade imediata. Não se trata, contudo, de uma perspectiva linear, tampouco prescritiva, mas, especialmente de um posicionamento político comprometido com a busca de justiça social¹. Concebe-se, dessa forma, que a materialidade do político se corporifica também na forma de pesquisar e trabalhar no campo educacional.

Soma-se a essas questões a importância do enfrentamento, da busca pela compreensão de desafios históricos e sociais colocados no campo educativo, o que exige maiores reflexões por parte dos pesquisadores no campo de políticas públicas educacionais. Embora as escolas públicas expressem as demandas da sociedade capitalista, uma vez que são reivindicações sociais moldadas na relação entre Estado e sociedade civil, os conflitos e os movimentos sociais geram mudanças e são, ao mesmo tempo, profundamente determinados por essas mudanças. Portanto, essa atitude investigativa em torno do planejamento educacional possibilita evidenciar aspectos que comprometem a educação em cumprir seu papel social de promover a emancipação humana sem perder de vista as marcas da contradição.

Sendo assim, sob esse compromisso investigativo, esta pesquisa tem por objeto de estudo o planejamento educacional. O foco central consiste em analisar a prática do planejamento e os modos de regulação operados *sob* e *por* esse instrumento, os quais incluem formas de participação de diversos atores sociais na ação de planejar a educação, de modo especial na década de 1990 e primeiro decênio do século XXI. As análises buscaram evidenciar mais especificamente o planejamento da educação voltada para os jovens e adultos. Para tanto, tendo como procedimento metodológico a pesquisa do tipo bibliográfica e documental, realiza um *detour* tomando como referência períodos emblemáticos da história educacional do país no tocante a prática do planejamento educacional.

Parte-se do seguinte pressuposto: o planejamento é uma ação do Estado, logo, se configura como uma forma de intervenção que ocorre em diversos momentos do período republicano brasileiro vinculado aos interesses de diferentes grupos que constituem a sociedade capitalista. No campo do planejamento educacional, nos últimos vinte anos, pode-se observar a presença mais marcante de diversos atores sociais na ação de planejar a educação no Brasil

¹ Entende-se a justiça social sob a perspectiva radical. Só é possível ao homem exercer de forma plena os direitos civis e políticos se lhes forem assegurados os direitos econômicos, destaca Estêvão (2004, p. 28-34).

vis a vis o domínio do pensamento neoliberal, representativo da reestruturação econômica e da reforma do Estado.

Nessa configuração, faz-se importante discutir a história e as concepções do planejamento educacional brasileiro, as formas de participação dos diversos segmentos da sociedade civil na ação de planejar, a função social destinada à educação, bem como as formas de regulação operadas, especialmente nos anos 1990 e primeiro decênio do século XXI.

Assim, esse desafio assenta-se no conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nos anos 1990 e 2000 (já bastante discutidas no cenário das políticas públicas educativas, mas que não esgotam as possibilidades de investigação), período em que ocorrem transformações importantes no campo político, econômico, social e educacional que sinalizam, de alguma forma, modificações estruturais no processo produtivo da sociedade. Essas transformações, por seu turno, incidiram sobre o planejamento educacional tendo em vista a inserção do Brasil no projeto econômico capitalista global.

Sob essa lógica, tornou-se mais acentuada a presença de discursos pautados na eficiência e na produtividade como forma de modernizar o Estado brasileiro combinados com políticas de cunho democráticas, como a expansão da oferta escolar, sobretudo do ensino fundamental; a celebração da diversidade em suas diferentes clivagens; e as conquistas no que diz respeito à participação da sociedade civil na experiência de elaborar um Plano Nacional de Educação por meio de fóruns e conferências. Ao mesmo tempo, observa-se o fomento de políticas que buscam a inserção do país no contexto da globalização sob o apelo de modernizar a gestão pública e privada para atender à nova reestruturação do capital. Com isso, nos anos 1990, houve ampliação significativa da taxa de desemprego, do crescimento da pobreza e da exclusão social. Nessa configuração, conforme Algebaile (2004) e Ferreira e Oliveira (2009), a expansão do ensino fundamental sofreu um processo de massificação, pois imputou-se à escola, dentre outras incumbências, a responsabilidade de gerenciar a pobreza e garantir às famílias pobres acesso aos programas de assistência à pobreza via matrícula e outros condicionantes.

Nesse contexto ambíguo do século XXI, o país chega em 2009, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (IBGE, 2010), com mais de 14 milhões de pessoas acima dos 15 anos de idade sem ter frequentado a escola. Nessa lógica, também a educação de jovens e adultos requer atenção, uma vez que os programas e planos de governo

construídos no país ao longo da república, bem como as tensões referentes à criação de um plano nacional de educação, evidenciam a secundarização e a descontinuidade de ações e políticas por parte do Estado em relação à educação desses jovens e adultos. Todavia, verifica-se a luta pela legitimidade da educação dos jovens e adultos enquanto direito, uma vez que tais sujeitos necessitam apropriar-se dos conhecimentos historicamente produzidos como pré-condição para o desenvolvimento da cidadania - ainda que no contexto de uma democracia minimalista - para o prosseguimento nos demais níveis de estudo; enfim, para a participação social.

Tal marginalização da EJA mostrou a falta de interesse político na efetivação de ações que possibilitassem o acesso e a permanência desse público ao sistema escolar, pois constatou-se que somente a partir dos anos 1990 a EJA se configurou enquanto modalidade educativa, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996. Essa LDB determina a oferta do ensino regular gratuito e noturno adequado às condições do educando, em nível fundamental e médio, para jovens acima de 15 anos e adultos que não tiveram acesso à educação em idade própria.

Sob a premissa de que a educação é produto das relações humanas e, que, portanto, o acesso à educação escolar não deve ser privilégio de alguns em detrimento de outros, o reconhecimento da EJA enquanto modalidade educativa foi ratificado no Parecer nº 11 de 2000, no Plano Nacional de Educação de 2001-2010 e no Plano Nacional de Educação aprovado para 2014-2024 apesar dos recuos e da necessidade de avanços na oferta qualitativa e, também, quantitativa aos jovens e adultos alijados do processo escolar, mas que constroem, arduamente, o nosso país.

Nesse cenário marcado pela unilateralidade do humano, enquanto se observou a ampliação democrática e a oferta educacional, a função social da educação - embora tenha se ampliado a discussão sobre a qualidade - foi apresentada tendo como fundamento aquilo que é aparente, prático e utilitário² cujo fim principal é desenvolver a cidadania para o mundo do consumo. Essa massificação, nos moldes do capitalismo globalizado, promoverá sempre uma inserção restrita dos alunos em outras esferas socioeconômicas, uma vez que o crescimento da pobreza nos anos 1990, provocado pelos ajustes do sistema capitalista à crise dos anos 1970,

² Segundo Moraes (2009), as ideias de estudiosos como Tardif, Perrenoud e Schön influenciaram o pensamento pedagógico no final dos anos 1990 e a década seguinte. Para esses autores, a prática ganha prerrogativa sobre a teoria.

apresentou como consequência o aumento das privatizações, o aprofundamento da precarização do trabalho e a ampliação do desemprego. O Estado, diante dessa situação, priorizou políticas de financiamento sob o argumento da necessidade de ajuste fiscal e políticas educativas com foco na qualificação flexível para o mercado de trabalho.

Essas análises mais gerais apontam a preocupação no tocante à prática do planejamento educacional brasileiro (e também o seu cumprimento) no contexto dos novos marcos regulatórios iniciados na década de 1990. Isso porque, na esteira do movimento internacional do sistema capitalista, foram várias as políticas educacionais implantadas na direção de imprimir o caráter de serviço à educação, com uma ideia restrita do direito à escola para as crianças e jovens no ensino fundamental.

Oliveira (2009a) apresenta contribuições que ajudam a analisar e compreender o objeto de pesquisa em questão. Discute que tais mudanças estariam ocorrendo nas relações entre as políticas, os governos e a educação, em escala internacional, caracterizadas por cinco elementos essenciais: (1) o crescimento da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio; (2) o progresso no desempenho dos estudantes cujo foco se dá nas competências e habilidades com vistas à formação relacionadas ao emprego; (3) a obtenção de um controle mais efetivo sobre o currículo e a avaliação; (4) a diminuição dos custos por parte dos governos com a educação; e, por fim, (5) a ampliação da participação da comunidade local na tomada de decisões relativas à escola.

Sob essas premissas, o conjunto de políticas educativas iniciadas na década de 1990 é conhecido como reformas educacionais, cujas características principais podem ser observadas na descentralização administrativa, financeira e pedagógica. Tal organização culmina no repasse significativo de responsabilidades para o nível local, mediante a transferência de ações e processos de implementação de políticas educacionais. Esse processo, por sua vez, se dá por meio de “[...] estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas” (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Tais estratégias podem ser apreendidas analiticamente por meio da regulamentação de programas, assim como pelo seu modo de implementação. Nesse contexto, a participação dos atores sociais envolvidos na gestão escolar tornou-se fator fundamental no êxito ou fracasso

das ações implementadas, tendência essa observada nas reformas que impactaram diversos países americanos e europeus (OLIVEIRA, 2009a). No caso brasileiro, a revisão de estudos sinalizou essa mesma tendência. Tendência que sinaliza um papel mais direto da comunidade à escola realizado por meio da pressão popular.

Essas considerações contextualizam o eixo condutor deste estudo que resultou na proposição da seguinte hipótese: *o planejamento educacional, nos anos 2000, apresenta um grau de participação da sociedade civil até então nunca observado na história da educação do nosso país*. Além disso, acredita-se que existem mecanismos de controle inerentes ao processo de elaboração das propostas educacionais, visto que os resultados legais não apontam com clareza os ideais pretendidos, até porque existem muitos atores envolvidos e diferentes interesses em jogo. Em face disto, pergunta-se: *podemos afirmar que a participação da sociedade civil representa a maturidade da democracia brasileira quando planeja a educação de jovens e adultos?* Em torno dessa proposição, outras perguntas foram feitas com fins de orientação para a análise e para a busca documental durante a pesquisa, quais sejam: *que espaços “institucionalizados” são utilizados para promover essa participação além dos partidos políticos? Quais atores (entidades civis) estão envolvidos na ação de planejar a educação dos jovens e adultos?*

Com vistas a responder às questões propostas, adotou-se como referência para as análises a década de 1990 e os anos 2000. Todavia, ao considerar a natureza do objeto de estudo e o problema de pesquisa, é importante privilegiar a orientação de Kosik (1976) ao afirmar que para investigar a “*coisa em si*”³ e compreendê-la, é necessário realizar não somente um certo esforço, mas um *detour*, considerando a lógica da totalidade. Para esse feito, convém isolar ou selecionar alguns momentos da realidade, temporariamente, e avaliá-los.

Sendo assim, selecionou-se períodos emblemáticos no tocante ao planejamento educacional brasileiro: os anos 1930, os anos 1940, anos 1950 e o período da Ditadura Militar (1964 - 1985). O recorte desses períodos justifica-se na revisão de estudos realizada, visto que evidenciou o surgimento da ideia de elaboração de um plano nacional de educação para o Brasil no início dos anos 1930; que nos anos 1950 o planejamento consolida-se enquanto instrumento técnico administrativo e que no período da Ditadura Militar assume uma configuração estatal-centralizada. Divergentemente, nos anos 1990 e na primeira década do

³ O termo refere-se ao produto histórico-social produzido pelos homens na natureza.

século XXI, o planejamento apontou para a descentralização do exercício das políticas educacionais, tendo em vista um conjunto de reformas no sentido de atender aos critérios de eficiência e eficácia requeridos pela nova ordem mundial, evidenciadas anteriormente.

Para compreender o caráter dos novos modos de regulação presentes no planejamento educacional brasileiro, adotou-se as categorias analíticas *ação pública*, *democracia* e *educação de jovens e adultos*. O uso da categoria *ação pública* emerge de novos conceitos oriundos da sociologia da educação auxiliando na interpretação das relações entre Estado e sociedade civil devido ao caráter e ao novo desenho de gestão das políticas públicas educacionais evidenciadas nos países latino-americanos e, em particular, no Brasil nas últimas duas décadas. O termo refere-se à participação de múltiplos atores provenientes da esfera estatal e da sociedade civil envolvidos nos contextos de formulação, de implementação e de avaliação das políticas públicas. Por essa categoria ser recente, convém destacar que para a análise da década de 1930, dos anos 1950 e do período da Ditadura Militar focou-se a investigação em torno das formas de participação da sociedade civil e de outros segmentos que se articularam na ação de planejar a educação brasileira.

O uso da categoria *democracia* justifica-se na própria história brasileira, pois somente ganha fôlego com a reabertura democrática na efervescência dos anos 1980 com desdobramentos importantes para as décadas seguintes.

O uso da categoria *educação de jovens e adultos* emerge como possibilidade de refletir sobre a secundarização das políticas para essa modalidade de ensino ao longo do período republicano, como foi observado durante o levantamento bibliográfico. Destaca-se ainda que a inserção dessa categoria analítica foi considerada neste trabalho em função de agregar dois aspectos: 1) a necessidade de se pensar a respeito da formulação de políticas direcionadas ao público de jovens e adultos; e 2) a oportunidade de se aproximar da temática a partir da participação na pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio do programa Observatório da Educação (OBEDUC).

Assim, simultaneamente, à evidência das categorias *ação pública*, *democracia* e *educação de jovens e adultos*, buscou-se apontar a função social destinada à educação, face importante para o entendimento dos princípios que regeram e regem o planejamento educacional.

Desse modo, as análises empreendidas neste estudo pautam-se no esforço pela compreensão do planejamento educacional brasileiro nos seguintes aspectos: (A) enquanto instrumento de regulação; (B) enquanto produto de um processo regulador mais amplo. O esforço permanece na tentativa de compreender o objeto pesquisado no bojo de um Estado capitalista, cujo aspecto mais problemático não é o Estado nem a sociedade, mas a conjunção que os une de maneira ambígua e paradoxal. Essa dinâmica, portanto, é permeada por processos históricos penetrados por lutas que assinalam a implantação e o colapso deste Estado (O'DONNELL, 1987).

A democracia, nesse contexto, expressa afinidades complexas com o capitalismo mediadas pelos ajustes contratuais estabelecidos entre os cidadãos livres. Sob esse enfoque, a relação dos sujeitos sociais circunscreve-se no contexto de desigualdade entre as classes sociais, de exploração e de alienação do trabalho enquanto elemento essencial de produção objetiva e subjetiva da vida humana. No caso brasileiro, a democracia apresenta um caráter minimalista (FERREIRA, 2006). Embora esse movimento expresse um caráter pessimista e estático, ele se coaduna às lutas e aos movimentos das classes mais pobres.

Assim, o objetivo geral desta investigação consiste em analisar a ação de planejar a educação brasileira voltada para os jovens e adultos nos anos 1990 e 2000. Em termos específicos, esta pesquisa busca verificar a correlação de forças entre o planejamento concebido pelo Estado e os segmentos sociais organizados tendo como referência os anos 1990 e 2000; investigar os mecanismos de regulação na concepção e prática do planejamento brasileiro, levando em conta a configuração do federalismo nas diferentes fases históricas estudadas; e evidenciar o caráter da regulação operada no planejamento da educação de jovens e adultos em tempos de reforma do Estado no primeiro decênio do século XXI.

Estruturado em quatro partes, em primeiro lugar, apresenta os princípios teóricos e metodológicos que balizaram a produção da pesquisa. Mais adiante, no segundo capítulo, conceitua Planejamento, Estado e Educação, evidenciando-os enquanto elementos fundamentais à compreensão da emergência dos novos marcos regulatórios nos últimos decênios. Para tanto, recupera a trajetória do planejamento educacional explicitando o movimento de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional de Educação, com enfoque especial à educação de jovens e adultos. Em seguida, no terceiro capítulo, apresenta a configuração do planejamento educacional, no período de 1930 a 1980, contexto marcado pela centralização estatal e pelas frágeis políticas direcionadas à EJA. Explicita-se,

no bojo do texto, a correlação de forças na elaboração do Plano Nacional de Educação. Por fim, no quarto capítulo, explora o caráter e a dinâmica assumida pelo planejamento educacional nos anos 1990 e 2000, tendo por referência a mobilização da sociedade civil na elaboração do novo PNE (2011-2020).

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: A TEORIA TEM CONSEQUÊNCIAS⁴

Este capítulo apresenta o percurso metodológico adotado nesta pesquisa. Com vistas à compreensão do objeto estudado, pautou-se na posição de que é necessário ir além da aparência fenomênica e imediata. Trata-se de tentar buscar apreender a essência superando aquilo que é aparente, aquilo que se vê à primeira vista. Tal empreitada implica entender a estrutura e a dinâmica do objeto sob a lógica da totalidade. Com efeito, entende-se que “[...] toda ciência seria supérflua se a forma de manifestação [a aparência] e a essência das coisas coincidissem exatamente” (MARX, 1996, p. 271). Em contraposição, observa-se que no cenário atual, imputa-se à ciência a culpa por todas as mazelas sociais. Evidentemente, a ciência enquanto fruto do trabalho humano e instrumentalizada pela burguesia - sendo, portanto, apropriada pelo capital - deve ser questionada. Todavia, deve ser analisada como um processo histórico permeado pelas contradições.

No cenário da globalização econômica impera uma dose acentuada de ceticismo e relativismo ontológico⁵. Relativiza-se a verdade, a justiça e a realidade. Nessa perspectiva, sentenciamos a existência de “verdades”, as quais têm como prioridade o arcabouço linguístico humano. O mundo objetivo, nesse sentido, só existe porque o homem lhe confere o estatuto de existência. Entretanto, não é essa compreensão que fundamenta esta pesquisa. A adoção de princípios relativistas pode nos levar a compreensão do nosso objeto de estudo deslocado da estrutura da realidade. Nessa direção, embora se discuta sobre a crise do materialismo histórico, a visão marxiana, profundamente coerente, destaca:

O que é a sociedade, qualquer que seja a sua forma? O produto da ação recíproca dos homens. Os homens podem escolher, livremente, esta ou aquela forma social? Nada disso. A um determinado estágio de desenvolvimento das faculdades produtivas dos homens corresponde determinada forma de comércio e consumo. As determinadas fases do desenvolvimento da produção, do comércio e de consumo correspondem determinadas formas de constituição social, determinada organização da família, das ordens ou das classes; numa palavra, uma determinada sociedade civil. A uma determinada sociedade civil corresponde um determinado estado

⁴ O título parafraseia um artigo de Moraes (2009), inspirada em E. Thompson, no qual se discute as consequências da ciência. A autora defende que, em seu lado negativo, a teoria pode acentuar o ceticismo sobre o conhecimento, a verdade e a justiça, tornando-os, portanto, sem sentido. Já em seu lado positivo, a teoria pode oferecer bases críticas que ajudam a refutar os discursos da nova direita, assim como compreender os paradigmas que referenciam reformas, pesquisas, planos e propostas para a educação brasileira e latino-americana.

⁵ Della Fonte e Loureiro (2012), durante a ministração da disciplina Fundamentos Filosóficos da Ciência, apoiados teoricamente em Moraes (2009), asseguraram: para esta visão existem mundos estruturados de maneira diferentes. Assim, todas as construções discursivas são consideradas equivalentes. Portanto, a linguagem é o estatuto que dá ser ao mundo. Dessa forma, não existe mundo objetivo. Por sua vez, o ceticismo epistemológico expressa dúvida sobre o conhecimento da realidade, sentenciando que esta é uma convenção linguística, logo, cada comunidade tem a sua verdade (informação verbal).

político, que não é mais que a expressão oficial da sociedade civil. [...] É supérfluo acrescentar que os homens não são livres para escolher suas forças produtivas – base de toda a sua história –, pois toda força produtiva é uma força adquirida, produto de uma atividade anterior. Portanto, as forças produtivas são o resultado da energia prática dos homens, mas essa mesma energia é circunscrita pelas condições em que os homens se acham colocados, pelas forças produtivas já adquiridas, pela forma social anterior, que foi criada por eles e é produto da geração precedente. O simples fato de cada geração posterior deparar-se com forças produtivas adquiridas pela geração precedente [...] cria na história dos homens uma conexão, cria uma história da humanidade [...]. As suas [dos homens] relações materiais formam a base de todas as suas relações (MARX, 1985, p. 245).

Desta feita, pode-se concluir: o objeto de estudo do pesquisador não pode estar desvinculado da totalidade. Existe uma relação entre o micro e o macro que não pode ser dissociada. Pois, quem se beneficia do relativismo ontológico são as classes mais privilegiadas, uma vez que esse discurso despotencializa as construções históricas, bem como as propostas de mudanças estruturais mais duradouras.

Kosik (1976), na mesma linha de compreensão, constrói reflexões que apontam para um viés metodológico que contribui para a compreensão da realidade. Para o autor, “*a coisa em si*” não se manifesta imediatamente ao homem. Portanto, para chegar à sua compreensão, além do esforço intelectual é necessário realizar um “*detour*” histórico, pois a realidade se apresenta ao homem como um elemento que exige a sua atividade prático-sensível; surge desse movimento a imediata intuição prática da realidade. Nesse trato prático com as coisas, a realidade se revela como um mundo de meios, de fins, de instrumentos, de exigências e de esforços. O indivíduo, por sua vez, cria suas próprias representações e elabora todo um sistema de noções que capta e fixa o aspecto fenomênico do real. Destaca-se, contudo, que a dialética distingue a representação e o conceito da coisa, por isso distingue os graus de conhecimento da realidade que em linhas gerais são: o senso comum, a opinião/sabedoria e o conhecimento elaborado/sistematizado, bem como centraliza a qualidade da práxis humana.

Nesse entendimento, a existência do real, as formas fenomênicas do real, o que inclui a necessidade de o homem planejar e, por conseguinte, planejar a educação, vem da práxis social. Porém, a práxis imediata e utilitária não proporciona a compreensão das coisas e da realidade em sua essência. Por isso a importância da ciência.

Sob esse enfoque, entende-se que o conhecimento se realiza na separação entre fenômeno e essência. Assim, para compreender a coerência interna do planejamento e seu caráter, convém isolar alguns momentos da realidade temporariamente. Nesse movimento, o pensamento

penetra na realidade e o avalia, uma vez que “[...] o homem não consegue ver a essência. Por isso faz um *detour*” (KOSIK, 1976, p. 21).

2.1 O TIPO DE PESQUISA, A REVISÃO DE ESTUDOS E OS PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

A fim de alcançar os objetivos propostos, optou-se por uma abordagem qualitativa e elegeu-se a pesquisa exploratória do tipo bibliográfica e documental. Sabe-se, todavia, que qualquer escolha ou classificação se faz mediante algum critério. Assim, baseando-se em Gil (2002) e Michel (2009), entende-se que as pesquisas podem ser classificadas mediante o estabelecimento dos objetivos. Nesse sentido, a pesquisa exploratória ou bibliográfica constitui-se não somente uma etapa importante em todas as investigações de caráter científico, mas também constitui-se em um tipo de pesquisa, a qual procura explicar o problema a partir de referências já publicadas. Embora as fontes secundárias possam apresentar resultados e dados equivocados que comprometam a qualidade da pesquisa, Gil (2002) assegura que a pesquisa do tipo bibliográfica permite uma cobertura mais ampla de fenômenos e torna-se um mecanismo importante de investigação histórica. Nesse intento, procedeu-se a revisão de estudos.

O termo revisar, semanticamente, significa ver outra vez, ter uma visão sobre algo ou alguma coisa. Essa ação, entretanto, deve ser realizada sob o olhar radical, rigoroso e em conjunto com o problema abordado. Nesse raciocínio, durante o levantamento bibliográfico questionou-se e refletiu-se sobre o propósito de pesquisar procurando respostas às problematizações no decorrer das análises.

Ao discutir sobre as pesquisas denominadas Estado da Arte, Ferreira (2002) observa que os catálogos e os órgãos de fomento à pesquisa têm servido como fonte documental devido ao fortalecimento da produção científica com o aparecimento de diferentes programas de pós-graduação pelo país, especialmente, nas duas últimas décadas. A expansão dos programas de pós-graduação expressa, ao mesmo tempo, o empenho de diversas universidades, faculdades e associações de financiamento para o estabelecimento de uma política de divulgação dos trabalhos científicos, mas, por outro lado, pode revelar as demandas do processo de reestruturação do sistema econômico.

A ideia de produção do conhecimento e a acumulação deste podem estar diretamente vinculadas às demandas do mercado, pois nota-se nos últimos 20 anos - dentre outros fatores - uma tendência à otimização do tempo da pesquisa. A lógica é ganhar tempo, recuperar mais rapidamente as informações com menor esforço físico a fim de propor um trabalho original e inédito. Os pesquisadores (nós) são, muitas vezes, impelidos a publicar artigos nos periódicos nacionais e internacionais sem refletir mais profundamente sobre essa questão. Voltam-se, portanto, para a lógica da produção do mercado. Além disso, as estratégias e os motivos de organização dos catálogos estão ligados à disputa por verbas para bolsas, convênios e estímulo para determinados estudos. Nesse aspecto, Chauí (1999) alerta que toda e qualquer universidade passa a ser medida pela lógica da produtividade, orientada então por três critérios: a quantidade, o tempo e o custo do que se produz.

Todavia, de qualquer maneira, não se pode ignorar o fato de que os catálogos se instalaram criando condições para que um número maior de pesquisadores seja orientado para pesquisa bibliográfica de uma área específica. Desse modo, pode-se estabelecer um contato inicial com o tema a ser pesquisado, recuperar determinado trabalho, tendo em vista a possibilidade oferecida de circulação e intercâmbio entre o que foi produzido e o que se pretende produzir. A busca, por sua vez, materializa-se através de uma consulta em ordem alfabética por assuntos, por temas, por autores, por datas, por áreas.

Diante desses apontamentos procedeu-se ao levantamento delimitando o local de busca das produções. Optou-se, então, pelo Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), uma vez que esse espaço congrega as pesquisas produzidas no país desde os anos 1980. A instituição apresenta uma relevância significativa no que se refere à expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (cursos de mestrado e doutorado) no Brasil. Dentre suas atividades, destaca-se o programa de acesso e divulgação da produção científica nacional.

Os critérios utilizados para a seleção das produções levou em consideração alguns aspectos. Utilizou-se o descritor *Planejamento Educacional* por compreender que as políticas educacionais podem ser capturadas como objeto de estudo no momento de sua concepção ou formulação, execução e monitoramento; essas, por seu turno, materializam-se em planos de governos, planos e programas educacionais (FERREIRA, 2006; FREY, 2000). Esse conceito auxiliou na definição do descritor, bem como orientou a busca posterior por literatura específica sobre análise das políticas públicas.

Através da ferramenta de busca disponibilizada pela CAPES, optou-se pelos seguintes critérios de filtragem: tipo de pesquisa - teses e dissertações; ano - de 1987 a 2011; palavra-chave - planejamento educacional. Realizados esses passos, o programa apontou uma média de 900 produções no tocante à palavra-chave *Planejamento Educacional*. No entanto, esse total de pesquisas não perfaz o quantitativo referente ao objeto pesquisado. Muitas dessas produções tratam de outros assuntos, não especificamente sobre o tema planejamento educacional. Dissertam, por exemplo, sobre planejamento urbano, planejamento na área da saúde, planejamento no âmbito do direito, planejamento de aula. Em face disso, filtrou-se as produções mediante leitura e exame cuidadoso do título, da data de publicação, das palavras-chave, da área de conhecimento, da linha de pesquisa, da vertente teórica, da instituição e do resumo.

Desse processo, selecionou-se 37 resumos (Anexos A e B) considerando aqueles que apontavam ao planejamento das políticas educativas no país. Após repetidos exames dos resumos, elegeu-se cinco produções (Quadro 1) para análise pormenorizada, em virtude de apontarem, mais especificamente, aproximações com o problema de pesquisa. O viés teórico constituiu-se numa preocupação para a seleção dos cinco trabalhos, tendo em vista que a realidade pode ser vista e explicada sob lentes teóricas diferentes.

Em seguida, o esforço voltou-se para localizar o texto completo das produções nas bibliotecas digitais dos Programas de Pós-Graduação, no sistema de Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no banco de teses e dissertações Domínio Público. Dentre as dificuldades, destaca-se a não disponibilização de trabalhos produzidos antes de meados dos anos 2000 e os problemas técnicos da BDTD.

A proposta não foi investigar a proliferação acadêmica sobre o assunto, mas levantar nas produções acadêmicas sobre *Planejamento Educacional* elementos que apontassem a participação dos sujeitos no processo de formulação das políticas educativas ao longo do período considerado e, por conseguinte, as fontes primárias - que constituíram o suporte desta pesquisa. Buscou-se, no levantamento bibliográfico, compreender a interface entre as categorias elencadas. Diante disso, após seleção dos trabalhos, realizou-se dois movimentos: (1) o de verificar a história do planejamento educacional no país e os atores envolvidos nesse processo e (2) o de investigar como se deu a ação de planejar a educação voltada para os jovens e adultos no país tendo por referência o Plano Nacional de Educação.

Quadro 1 - Trabalhos selecionados para análise pormenorizada sobre planejamento educacional

Autor/ Ano	Título	Instituição	Natureza
GABARDO (1991)	Planejamento da Educação no Brasil. Limites e possibilidades: a experiência nacional e a experiência no município de Toledo	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Dissertação
JUNQUEIRA (2011)	A implementação de novos modos de regulação do Sistema Educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola-união	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Dissertação
SCAFF (2007)	Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola	Universidade de São Paulo (USP)	Tese
FERREIRA (2006)	A educação profissional no planejamento plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Tese
FERNANDES (2006)	Planejamento educacional: conceitos, definições e mudanças. Recompilando e relendo as concepções latino-americanas da década de 1980 e início de 1990	Universidade Estadual Júlio Mesquita Filho (UNESP)	Tese

O passo seguinte consistiu em levantar os elementos relacionados às categorias nas pesquisas selecionadas. Para tanto, observou: (1) a história e as concepções do planejamento educacional brasileiro; (2) os atores envolvidos e a forma de participação da sociedade civil na ação de planejar a educação voltada para os jovens e adultos - tendo em vista que essa ação consiste no estabelecimento de objetivos, de meios e de fins, segundo princípios orientadores; (3) a função social da educação voltada para os jovens e adultos nos marcos históricos selecionados; e (4) os mecanismos de regulação operados no interior do planejamento.

Como produto desse processo emergiu, posteriormente, a necessidade de localizar pesquisas e discussões que tratassem sobre o planejamento das políticas educativas no campo da educação de jovens e adultos (EJA), enquanto modalidade de oferta educacional, uma vez que não se localizou entre as 37 produções selecionadas *a priori* pesquisas que tratassem diretamente sobre o assunto. Ainda assim, considerou que os cinco trabalhos selecionados apontam discussões que repercutem na modalidade. Dessa forma, elegeu-se, então, o portal dos Fóruns EJA Brasil (www.fomueja.org.br) a fim de levantar produções sobre a temática. Esse espaço virtual, além de disponibilizar documentos, produções acadêmicas, vídeos, fotos e

informações diversas sobre a EJA, representa um importante instrumento de luta política dos pesquisadores e dos educadores envolvidos com a EJA. Observou-se ainda durante o levantamento bibliográfico um enfoque analítico no âmbito da implementação das políticas. Por compreender que a produção de políticas é um processo cíclico, selecionou-se três artigos com os quais estabeleceu-se diálogo e cruzou-se informações com as cinco primeiras pesquisas já apontadas.

Quadro 2 - Artigos selecionados no site Fórum EJA Brasil

Autor/ Ano	Título	Instituição	Natureza
CARVALHO (2007)	A construção de parcerias e a educação de jovens e adultos no campo: uma análise a partir do PRONERA/UFC (1998-2002)	Universidade Estadual do Ceará (UECE)	Artigo
DI PIERRO (2010)	A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas	Universidade de São Paulo (USP)	Artigo
RODRIGUES (2005)	Construção das políticas de educação de jovens e adultos em Goiás	Universidade Federal de Goiás (UFG)	Artigo

2.1.1 O Que dizem as pesquisas selecionadas sobre Planejamento Educacional no Brasil

O trabalho de Gabardo (1991) assume relevância no desenvolvimento da pesquisa, porque ele foi construído no contexto da reabertura democrática e sinaliza os anseios da sociedade civil em torno de uma maior e mais efetiva participação política na vida do país. Essa dissertação, orientada pela professora Acácia Kuenzer (UFPR), investigou como se deu o processo de planejamento educacional no Brasil e quais fatores nele interferiram. Questionou ainda sobre como superar as limitações desse processo por meio da prática democrática. Para responder às questões suscitadas, fundamentou-se na perspectiva histórico-crítica da realidade. A autora apresentou, então, a história do planejamento educacional brasileiro desde a ideia de elaboração de um plano educacional iniciada em 1930 até a década 1990. Identificou, nesse período, alguns planos, programas de governo, constituições federais, leis de diretrizes e bases da educação nacional, apresentando os entraves, os conflitos e os segmentos presentes no

planejamento da educação brasileira. Além disso, observou os objetivos e os princípios contidos nesses documentos.

Inspirada em Pereira (1970), identificou o planejamento como um mecanismo de controle social conservador ou inovador. Destacou assim a presença da vertente conservadora cujo objetivo consistia em manter o *status quo*. Nessa esteira, o planejamento educacional consolidou-se com uma técnica mais sofisticada, a partir da década de 1950, atribuindo à educação e, portanto, à escola, a função de formar o homem em prol do desenvolvimento da nação.

Quadro 3 - Levantamento de fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento educacional em Gabardo (1991)

Algumas fontes primárias Apontadas	Marcos históricos do planejamento educacional	Concepção de planejamento	Regulação/atores envolvidos/democracia
- A educação nas mensagens presidenciais 1890/1986 (1987)	1932 - Manifesto dos Pioneiros	Propõe elaboração do Plano Nacional de Educação - Inspiração liberal.	- Estado - Educadores - Conselho Federal de Educação
- I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971) - II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975/79 (1974) - III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980) - Plano Setorial de Educação e Cultura 1972/74 (1971) - II Plano Setorial de Educação e Cultura 1975/1979 (1976) - III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/85 (1980)	1937/45 - A Educação no Estado Novo 1946/1963 - Dutra e Jucelino Kubitschek (JK) - capitalismo dependente 1964/85 - Golpe Militar - capitalismo internacional	Planejamento como componente técnico-administrativo. Planejamento como técnica neutra para promover o desenvolvimento econômico. Planejamento como estímulo à modernização, à racionalização e à tecnologia.	- Organismos Internacionais - Abertura democrática nos anos 1980

A pesquisa de Junqueira (2011), orientada pela Professora Adriana Duarte (UFMG), analisou a emergência dos novos modos de regulação no sistema educacional brasileiro. Para tanto, investigou o repasse de verbas do Ministério de Educação (MEC) às escolas através do programa governamental - o Plano de Desenvolvimento da Escola, cujas transferências encontram-se atreladas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A autora apresentou uma discussão sobre a qualidade, pois entende que esse conceito é um dos temas legitimadores das mudanças ocorridas nos últimos 30 anos. Sob esse enfoque, o debate sobre a função da educação tem girado em torno da qualidade. A investigadora realizou também uma análise do conteúdo do Plano de Ações Articuladas da Prefeitura de Belo Horizonte a fim de demonstrar os mecanismos que articulam qualidade medida pelos resultados via indução

de projetos e programas elaborados pela União. Concluiu, assim, que há uma hibridização de modos de regulação presentes no cotidiano das escolas.

A pesquisadora construiu sua análise apontando documentos que expressam as diretrizes, as concepções e as intencionalidades do planejamento educacional nas últimas três décadas, com destaque para o processo de descentralização/centralização. Ou seja, sua pesquisa revelou o papel indutor do Estado como aparelho de coordenação central para a implementação de programas por meio da participação de diversos segmentos na ação de planejar a educação.

Quadro 4 - Levantamento de fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do *planejamento educacional* em Junqueira (2011)

Algumas fontes primárias Apontadas	Marcos históricos do planejamento educacional	Concepção de Planejamento	Regulação/atores envolvidos/democracia
- PDE/Escola (2010) - Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas - PAR - (2009) - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Plano de Ações Articuladas (2008) - Decreto nº 6024/2007 - Lei nº 10172/2001 - Lei nº 9394/96 - Lei nº 5692/71 - Lei nº 4024/61 - CF 1988	Manifesto dos Pioneiros	Surge a ideia de criar um plano	- Ampliação da reivindicação popular. - Influência do Banco Mundial/organismos multilaterais. - Aumento da participação do setor privado, empresariado. - Convocação da sociedade civil para discutir a educação: participação familiar e comunidade via conselhos; empresariado.
	Ditadura Militar	Racionalidade técnica	
	Década de 1980/1990 e 2000	Emergência da aferição por resultado	
	Lei nº 9394/96	Foco no ensino fundamental/ FUNDEF	
	Plano Nacional de Educação (2001)	Tecnicista e neoliberal	
	Plano de Desenvolvimento da Educação (2007)	Gerencialismo	

A tese de Scaff (2007), orientada pela Professora Lisete Arelaro (USP), partiu do pressuposto de que o governo brasileiro, frente às críticas feitas ao planejamento centralizado nas mãos dos técnicos e especialistas, buscou a cooperação do Banco Mundial com a finalidade de desenvolver programas que visassem ao planejamento estratégico em diferentes níveis da gestão educacional. A fim de comprovar sua hipótese, a autora analisou dois projetos desenvolvidos em parceria entre governo brasileiro e o Banco Mundial (BM), a saber, o Projeto de Ensino Básico para as regiões Norte e Centro-Oeste - Monhangara (1984 -1992) e o Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola - Fundescola (1998-2010).

Desse modo, identificou a trajetória percorrida pelo BM na implantação do planejamento nas escolas públicas brasileiras. Para tanto, verificou a configuração do planejamento em ambos os programas, bem como analisou sua concepção e operacionalização pelos atores locais. Concluiu, portanto, que os agentes locais, nessa dinâmica, são vistos como meros executores de uma política de resultados, a qual objetiva a elevação dos índices estatísticos, mas alheia às questões específicas regionais e institucionais. Ressalta, nesse processo, a importância dos agentes se sentirem responsabilizados pelas ações desenvolvidas e, ao mesmo tempo, sentirem-se parte dele, pois somente assim podem desenvolver ações com maior empenho e dedicação.

Quadro 5 - Levantamento de fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do *planejamento educacional* em Scaff (2007)

Algumas fontes primárias Apontadas	Marcos Históricos do Planejamento Educacional	Concepção/Objetivo Planejamento	Regulação/Atores envolvidos/Democracia
- Documentos estratégicos do BM (1984; 1995; 1999) - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) - Documentos técnicos do Monhangara e Fundescola (2002; 2003) - Acordo de empréstimo (1984)	Início do século XX - Usado pelo Estado interventor Russo.	Planificação social	- Centralização
	Pós 2ª Guerra: firma-se a prática do Planejamento Educacional Brasileiro	Racionalização econômica/eficiência administrativa - TCH (Schultz)	- Organismos internacionais: BIRD; ONU; OCDE; CEPAL; USAID
	Ditadura Militar	Economicismo	- Acordo MEC/USAID.
	Década de 1980 pós ditadura	Gerencialismo; Planejamento Participativo Estratégico	- Abertura democrática. Acordo com o BM.
	Década de 1990 e anos 2000 “Reformas educacionais”	Gerencialismo; Planejamento Participativo estratégico	- Conferências Internacionais. - Comunidade escolar participa das decisões.

A pesquisa de Ferreira (2006), sob orientação da Professora Dalila Andrade Oliveira (UFMG), investigou a relação de interseção entre a política para a Educação Profissional e o modelo de desenvolvimento posto para o país no contexto da reforma do Estado iniciada na década de 1990. Para tanto, analisou as políticas de gestão econômica configuradas no planejamento plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) por meio dos documentos oficiais do poder executivo Planejamento Plurianual (PPA) “Brasil em Ação” (1996-1999) e o “Avança Brasil” (2000-2003), além de documentos analíticos do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA).

Com vistas a atingir seu objetivo, a autora reconstruiu a lógica interna do planejamento, apontando seus aspectos conceituais e históricos, articulando-o à democracia no Brasil. Dessa forma, analisou as contradições no que diz respeito à participação social na elaboração das políticas educativas, o projeto de desenvolvimento econômico do país e a função social destinada à educação, especialmente, à educação profissional.

Segundo a autora, o planejamento, além de ser uma forma de intervenção do Estado, é um instrumento técnico de alocação de recursos que revela as relações de poder e a racionalidade hegemônica da sociedade capitalista. Ademais, ressaltou que as possibilidades de realização de um planejamento e de um plano são dadas mediante o caráter técnico-administrativo, fiscal e político do Estado, bem como pelo grau de participação da sociedade civil, no contexto contraditório das correlações de forças.

Concluiu apontando a debilidade do governo em atender às demandas da política de educação profissional e a incapacidade de formular políticas integradas devido ao caráter de desenvolvimento planejado para o país, o qual reafirma sua inserção subordinada na globalização econômica.

Quadro 6 - Levantamento das fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento em Ferreira (2006)

Algumas fontes primárias Apontadas	Marcos Históricos do Planejamento Educacional	Concepção/Objetivo Planejamento	Regulação/ Atores envolvidos/ Democracia
- Plano diretor de reforma do aparelho do Estado (1995)	A partir de 1950 no Brasil - Instituí-se programas de ação de governo	Planificação econômica para o desenvolvimento econômico. Ideia de técnica neutra.	- Fortalecimento da burocracia e da tecnocracia.
- PPA 1996-1999(1996)	Década de 1980	Adotaram-se planos de estabilização ao invés de planos de desenvolvimento.	- Redemocratização. Mudança nos modos de regulação (governança).
- Conhecendo mais sobre o Avança Brasil (2000)	Década de 1990	Implantação de políticas descentralizadas.	- Democracia é elemento fundamental para a Reforma do Estado (processo complexo).
- Programas estratégicos (2002)	1996-1999 “Brasil em Ação” Política de FHC	Crescimento e progresso econômico e social - estabilização econômica - criação de programas.	- Adaptação, negociação entre Estado, sociedade civil e mercado “via instituições”.

(continua)

Algumas primárias Apontadas	fontes	Marcos Históricos do Planejamento Educacional	Concepção/Objetivo Planejamento	Regulação/Atores envolvidos/Democracia
		2000-2003 PPA “Avança Brasil”	Reforma do ensino profissional.	
		A partir de 1950 no Brasil - Institui-se programas de ação de governo	Planificação econômica para o desenvolvimento econômico. Ideia de técnica neutra.	- Fortalecimento da burocracia e da tecnocracia.
		Década de 1980	Adotaram-se planos de estabilização ao invés de planos de desenvolvimento.	- Redemocratização. - Mudança nos modos de regulação (governança).
		Década de 1990	Implantação de políticas descentralizadas.	- Democracia é elemento fundamental para a Reforma do Estado (processo complexo).
		2000-2003 PPA “Avança Brasil”	Reforma do ensino profissional.	

A tese de Fernandes (2006), orientada pelo professor João Augusto Gentilini (UNESP), teve como objetivo compreender as discussões sobre o planejamento educacional, tema discutido durante os anos de 1980, tendo em vista as críticas e revisões das concepções e práticas conhecidas até então. Para tanto, fez uma análise dos documentos elaborados no Congresso Internacional “Planeamiento y Gestión Del Desarrollo de La Educación”, realizado em 1990. Destarte, buscou investigar os novos discursos sobre planejamento. Analisou, então, se havia inovações conceituais entre as concepções de planejamento anteriores e as elaboradas no evento. Observou ainda como os autores dos documentos concebiam a relação do Estado com a atividade de planejar, na medida em que o planejamento educacional surge mediante a organização dos sistemas públicos de educação latino-americana. Ressalta que estes estiveram vinculados à intervenção estatal, vínculo que passou a ser questionado com o rompimento dos regimes totalitários na América Latina via reabertura política e crise social que impactou a década de 1980.

No desenvolvimento do trabalho, a autora apontou as raízes intelectuais do planejamento ocidental a partir do século XVIII e destacou a concepção mais pragmática do planejamento no século XX em virtude de determinados fatos históricos: a Primeira Guerra Mundial (1914 - 1918), a Revolução Socialista Soviética (1917) e a crise do capitalismo com a quebra da Bolsa de Nova York (1929). Diante dessa configuração, a autora destacou o planejamento como um instrumento de desenvolvimento econômico no contexto capitalista e a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) enquanto centro das discussões econômicas sobre as bases teóricas e metodológicas do planejamento na América Latina.

Quadro 7 - Levantamento das fontes bibliográficas e aspectos políticos e históricos do planejamento em Fernandes (2006)

Algumas fontes primárias Apontadas	Marcos Históricos do Planejamento Educacional	Concepção/Objetivo Planejamento	Regulação/ Atores envolvidos/ Democracia
- UNESCO. Planejamento da educação: um levantamento mundial de problemas e perspectivas (1981)	Década de 1950-1980	Planejamento normativo (predomínio economicista, enfoque no pensamento técnico - instrumental para elaboração do plano).	O planejamento normativo não contempla diferentes grupos sociais. Entretanto, percebe-se a presença de atores internacionais no planejamento.
- Discusiones sobre planificación (ILPES, 1968) - A autora resgata trabalhos publicados no evento.	Final da década de 1970	Críticas ao planejamento normativo. Adota-se a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional de Matus.	Aumento dos movimentos reivindicatórios.

Já os artigos selecionados (Quadro 2) apontam discussões que se cruzam com as produções eleitas sobre planejamento educacional e ao mesmo tempo apresentam fontes documentais sobre os programas analisados. Destaca-se que, tendo em vista o objetivo deste trabalho, focou-se nos elementos voltados ao processo de elaboração das políticas, pois a proposta não é analisar os programas e as medidas criadas pelo Estado, mas observar a articulação dos diferentes atores que interferem no processo de formulação. Nesse sentido, as informações apresentadas se articularam às análises acerca do planejamento à medida que ofereceram contribuições para se “tentar construir” a trajetória do país na elaboração de políticas para a EJA.

Assim, o artigo de Carvalho (2007), desdobramento de uma pesquisa de doutorado, refletiu sobre as “parcerias” constituídas entre movimentos sociais, instituições governamentais e universidades públicas na efetivação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), a partir da experiência desenvolvida na Universidade Federal do Ceará, no período de 1998 a 2001. Retoma o conjunto de reformas realizado na década de 1990 e aponta as mudanças na relação entre sociedade civil e Estado, sob os limites criados por um Estado “restrito”. Destaca que a criação do PRONERA refletiu as demandas e as lutas dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais pelo direito à educação, mas representou uma interseção conflituosa entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão fiscalizador e gestor dos recursos financeiros; as universidades federais, instituições responsáveis pela execução do programa; e os movimentos que se mobilizavam e apontavam suas demandas.

A autora constatou uma correlação de forças desigual e a presença de projetos políticos muito distintos, o que dificultou o alinhamento e a comunicação entre governo e movimentos sociais. Por fim, conclui que apesar da convivência conflituosa houve um alargamento democrático da estrutura do Estado.

O texto de Di Pierro (2010) contextualiza e avalia os resultados obtidos no PNE (2001-2010). Para tanto, discute se as metas traçadas para a EJA foram alcançadas e aponta os desafios que se impõem à superação dos problemas encontrados no tocante ao cumprimento das metas do PNE/2001. Atribui relevo especial, no corpo da análise, ao financiamento, à formação de educadores, ao regime de colaboração e às concepções político-pedagógicas que permearam as propostas da CONAE.

Após análises, comparações e reflexões, a autora conclui a necessidade de superar a visão de erradicação do analfabetismo como se este fosse uma enfermidade; propõe, então, o reavivamento das discussões sobre formação de educação de jovens e adultos e suas conexões com o desenvolvimento socioeconômico e o exercício da cidadania. Considera ainda que as motivações e a mobilização para os estudos em idade adulta relacionam-se não só às exigências de formação para a vida cotidiana, mas aos horizontes de mudanças estruturais, as quais exigem participação e medidas redistributivas que transcendam a ordem educacional. Propõe ainda uma equiparação entre o fator de ponderação do FUNDEB e destaca que um dos grandes desafios que se impõe “a nós” é o aperfeiçoamento do regime de colaboração.

O artigo de Rodrigues (2005), tendo como linha condutora a correlação de forças existente na construção das políticas para a EJA, centrou a investigação no modo como se desenvolvem as ações empreendidas em quatro municípios goianos. Tece a discussão sob as mudanças ocorridas no bojo da reforma do Estado. Destaca que a expansão da oferta nos anos 1990 não assegurou a permanência e o êxito na aprendizagem. Fato que gerou um grande número de jovens com baixa escolaridade que vieram a somar-se ao contingente adulto que não teve acesso à escola na infância e adolescência.

Após contextualizar o perfil político, econômico, geográfico e cultural dos municípios selecionados, a autora apresenta o conjunto de medidas e programas criados pelos quatro municípios. Juntos eles desenvolveram em média 10 programas. Dentre os segmentos envolvidos destaca-se a o Grupo Nokia, a Fundação Airton Senna, os Conselhos Estadual e Municipal de Educação e as Secretarias Municipais. Diante desse cenário, a autora conclui

que tais ações constituem-se em medidas focalizadas e fragmentadas e sem continuidades na mudança de gestão, configurando assim o caráter de políticas de governo.

Às discussões empreendidas por Carvalho (2007), Rodrigues (2005) e Di Pierro (2010) somou-se as contribuições de Machado e Oliveira (2013) tendo em vista a relevância do pensamento e do engajamento político dessas autoras no campo do planejamento das políticas educativas direcionadas à da EJA no contexto do século XXI. Machado e Oliveira (2013) analisam as propostas para a EJA no corpo do Projeto de Lei 8.035 de 2010 e registram a atuação dos Fóruns EJA durante a preparação e a realização da Conferência Nacional da Educação (CONAE).

Findada a revisão de estudos, procedeu-se à seleção das fontes documentais. Nesse momento, observou-se profundas mudanças na concepção e na prática do planejamento educacional, especialmente nos anos 2000. Este, por seu turno, adquiriu um caráter mais participativo em contraposição a contextos anteriores da república brasileira. No século XXI, diversos atores situados nos níveis local, nacional e internacional, discutem e negociam seus interesses educacionais no domínio de ações cada vez mais públicas e menos estatais. Esse processo tem ocorrido sob uma dinâmica menos linear e hierarquizada, camuflando assim a relação de classes existente e o impacto do enxugamento dos gastos públicos via políticas descentralizadas.

Tais aspectos associados à abertura democrática dos anos 1980 e ao estabelecimento dos marcos legais para o campo educacional permitem afirmar que a participação da sociedade civil, quando planeja a Educação de Jovens e Adultos, representa a maturidade da democracia brasileira? Participação esta tão almejada tendo em vista os longos períodos de centralização do poder. Assim, diante da proposta de analisar a ação de planejar a educação brasileira dos jovens e adultos nos anos 1990 e 2000, elegeu-se os seguintes documentos:

- fontes secundárias que versam sobre planejamento educacional e a proposta do país em construir um plano nacional de educação. Toma-se Horta (1982) como ponto de partida e, para compor a análise, Saviani (1981, 2007a; 2007b); Martins (2011); Ferreira (2006, 2013); Fonseca (1977, 2009, 2013); Fávero e Freitas (2011); Dourado (2011); dentre outros pensadores.

- fontes primárias que indicam a participação da sociedade civil na elaboração das propostas para a EJA, a saber, os documentos da Conferência Nacional de Educação (CONAE): Documento-Base (2008), Documento-Referência (2009), Documento Final (2010), além de outros documentos oficiais - leis, portarias, decretos.

Em posse das fontes documentais, sinaliza-se que no cenário atual nota-se, cada vez mais, o estranhamento do homem em relação aquilo que o constitui objetivamente; em consequência disso, a fragilidade dos sentidos do pesquisador em avaliar e julgar situações tão complexas em virtude da danificação da formação humana compromete a natureza investigativa e interpretativa dos fatos, conforme destacou Adorno (2005). Porém, a atividade da pesquisa é fundamental na formação humana e, ao mesmo tempo, permite o desenvolvimento da capacidade intelectual, técnica e dirigente, não somente no âmbito da esfera profissional, mas também em outros espaços mais próximos da produção econômica (GRAMSCI, 1982).

Assim, para desenvolver a análise, além de contar com uma sistemática organização dos temas apresentados pelas pesquisas consideradas construiu-se quadros sobre os respectivos assuntos tratados pelos autores possibilitando assim acesso às referências bibliográficas e ao contexto histórico. Esse mapeamento foi importante para analisar os anos 1990 e 2000 tendo em vista as mudanças ocorridas nos mecanismos regulatórios instaurados a partir da década 1990.

Como técnica, empregou-se as categorias analíticas segundo as contribuições de Trivinõs (1987) na tentativa de explorar nos documentos selecionados os elementos que compõem a natureza do objeto pesquisado. Tal procedimento permitiu desmembrar o objeto de estudo em unidades menores possibilitando a seleção das fontes documentais, o “detour”, o recorte histórico, a penetração na “coisa em si” e a organização do pensamento acerca do objeto, pois, como lembra Kosik (1976), o homem, para conhecer as coisas em si, deve primeiro transformá-las em coisas para si, evidenciando assim o resultado da práxis.

A partir dessa premissa, tornou-se possível interpretar e fazer inferências sobre os conteúdos. É válido ressaltar também que, dada a preocupação em reconstruir o contexto histórico e verificar os atores envolvidos na ação de planejar a EJA, observou-se a dificuldade em identificar as respectivas propostas dos segmentos envolvidos, haja vista a apropriação do discurso da vertente crítica pelas ideias liberais.

3 PLANEJAMENTO, EDUCAÇÃO E ESTADO: HISTÓRIA E CONCEPÇÕES

O homem é o protagonista da história. Sob essa compreensão, testemunha-se que o atual modelo de organização da força de trabalho evidencia a emergência de novos modos de regulação, tanto em um nível mais amplo quanto em nível mais técnico, tendo em vista a necessidade de operacionalizar aquilo que vai ser mais eficiente para o acúmulo do lucro. Por isso, o Estado, enquanto instância política que expressa as ambiguidades e os conflitos das relações sociais desiguais e de exploração, desempenha um papel preponderante no sentido de mediar as tensões entre os diversos segmentos, buscando minimizar os desequilíbrios. Diante das demandas do modo de produção capitalista, esse Estado funciona, na perspectiva de Evans (1993), ora como problema, ora como solução no desenvolvimento econômico das sociedades de mercados.

Nesse sentido, a instauração de um novo processo regulatório enfrentado por diversos países do mundo se deve às transformações decorrentes no modo de produção vigente. No último quartel do século XX, o regime de acumulação flexível tornou-se hegemônico, o qual sinalizou alterações na forma de organização da força do trabalho, passando de um rígido padrão taylorista-fordista para um esquema mais flexível, também conhecido como toyotista ou neotaylorista. Tal processo provocou o aumento do desemprego e o recrudescimento da pobreza, pois a globalização econômica ampliou a concorrência entre os países e no seio de cada Estado, simultaneamente.

A esse desafio, tendo o mercado por centro regulador das relações, Castel (2000) assegura que diferentes sociedades se defenderam dos efeitos da nova ordem estabelecida de distintas maneiras. As sociedades da Europa Ocidental, por exemplo, conseguiram se organizar melhor, mesmo com alto índice de desempregados, porque as pressões externas eram infinitamente menores visto que construíram defesas sólidas contra o mercado por meio de direitos e proteções sociais. Infelizmente, as proteções não atingiram essa mesma sistematização na América Latina e, conseqüentemente, no Brasil. Elas degradaram-se muito mais rapidamente ou nem mesmo chegaram a acontecer.

Assim, no cenário contemporâneo, enquanto se contempla o surgimento de grandes grupos econômicos, de nações e de pessoas tentando exercerem o domínio uns sobre os outros, celebra-se a diversidade em suas diferentes clivagens (étnicas, sexistas, culturais e etc.). As discussões sobre essas clivagens, evidentemente, são importantes; todavia, acredita-se que tais

aspectos devam ser analisados sob a lógica da totalidade e da justiça na perspectiva radical⁶, considerando a prioridade ontológica do trabalho e, portanto, do humano. Com a globalização do capital, tais problemas continuam urgentes tendo em vista a fragmentação e a focalização vividas pela sociedade nesse contexto de profundas incertezas decorrentes do estranhamento do homem em relação ao trabalho e a si mesmo.

Esse novo cenário se desenvolveu também promovendo impactos profundos na reorganização estatal conferindo nova lógica às políticas sociais nos anos 1990 na conjuntura brasileira. De um lado, observa-se o enxugamento com os gastos públicos; a privatização, seja de empresas estatais, seja da educação escolar, e a fragmentação dos sindicatos. De outro, o início da experiência democrática nacional marcada por lutas e movimentos reivindicatórios em prol da educação (e em especial pela educação de jovens e adultos enquanto modalidade da Educação Básica) e a descentralização fiscal e administrativa tendo em vista a ampliação da participação política dos municípios.

Essa trajetória, portanto, não se deu descolada de um aparato ideológico e histórico, mas desenvolveu-se firmada nas premissas capitalistas de dominação sob um movimento de tensão e conflito. Assim, entende-se essa assertiva à luz das contribuições de Marx (1996); Gramsci (1982); Wallerstein (2007); O'Donnell (1987); e em relação às especificidades da América Latina algumas contribuições de Tenti Fanfani (2008); Cunha (1991), dentre outros autores.

3.1 A ATIVIDADE CRIADORA HUMANA *versus* A RETÓRICA DO PODER

O advento da propriedade privada associado à divisão social do trabalho acarretou alterações no modo de produção da vida. A partir de então, aprofundou-se um processo de deterioração das relações sociais, segmentando a sociedade em classes sob o pilar do individualismo e do consumismo. Nessa lógica, sustenta-se teoricamente a ideia de existência de uma base material sobre a qual o ser humano se apoia para produzir e tecer todas as suas relações. Sobre essa base situa-se uma dimensão superestrutural, sob a qual se fixam dois grandes planos, como ressalta Gramsci (1982): a *sociedade civil* (caracterizada pelo conjunto de organismos comumente conhecidos como “privados”) e a *sociedade política* ou *Estado* (marcada por sua função “hegemônica” em que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade).

⁶ Parte-se do pressuposto, conforme Estêvão (2004), de que é impossível ao ser humano exercer seus direitos políticos e civis, de modo pleno, se antes não lhe estiverem assegurados os direitos econômicos.

Mediante um movimento complexo de relações conflituosas que se interpenetram, o mundo da produção econômica capitalista instituiu para si, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe conferem homogeneidade e consciência da própria função, seja no âmbito econômico, político ou social. Cada grupo social surgiu na história a partir de uma estrutura econômica anterior e como expressão do desenvolvimento dessa estrutura encontrou categorias intelectuais preexistentes, representantes de uma continuidade histórica que se desdobra até os dias de hoje.

Tal qual expressou o pensador italiano, pondera-se: quais são os limites “máximos” da acepção de “intelectual”? É possível estabelecer critérios para caracterizar e distinguir as diversas atividades intelectuais? Independentemente da atividade que desempenha e do grupo social a que pertence, o homem exerce uma atividade intelectual criadora; não existe atividade humana da qual se possa excluir a interferência cognitiva, logo, todos os homens, indistintamente, são intelectuais. Todavia, nem todos desempenham na sociedade a função de intelectual, no sentido de exercerem capacidade técnica e dirigente.

Por exemplo, o monopólio das superestruturas por parte dos eclesiásticos, embora não exercido sem lutas, conflitos e resistências, originou outras categorias que reforçavam o poder central, bem como propiciou o surgimento de uma camada de administradores, cientistas, teóricos, filósofos não eclesiásticos, dentre outros. Assim, historicamente, categorias especializadas a fim de efetivarem o exercício intelectual formaram-se em conexão com todos os outros grupos sociais, mas, sobretudo, em vinculação aos grupos sociais mais abastados (GRAMSCI, 1982). A escola, nesse sentido, embora expresse uma natureza ambígua, foi e é o instrumento usado para elaborar os diversos níveis de intelectuais, pois abriga (ou pelo menos deveria abrigar) o conhecimento sistematizado e produzido historicamente pelo homem.

O crescimento e o desenvolvimento das diversas categorias de intelectuais se deram no circuito urbano, junto ao processo de industrialização; no circuito rural, ligado à massa camponesa; e também em outros espaços territoriais em diversas partes do mundo. Tal processo, impulsionado em certa medida pelas grandes navegações e pelos movimentos religiosos católico e protestante, pôs em contato essas diferentes categorias e se expandiu pelo planeta.

3.1.1 Planejamento e educação

Partindo dessa premissa ontológica, o que constitui a ação de planejar? Por que e para que o homem exerce a ação de planejar? Concebe-se que pela via do trabalho o homem apresenta uma atitude em face do real. Ele cria elementos materiais e simbólicos necessários à sua existência em todas as dimensões. Ele age objetiva e praticamente enquanto indivíduo histórico. Exerce a prática do trabalho no trato com a natureza e com os outros homens a partir da consecução dos seus interesses dentro de um conjunto determinado de relações sociais. Sendo assim, o trabalho é, antes de tudo, um processo de que participam homem e natureza; processo esse mediado pela própria força humana que impulsiona, regula e controla a sua interação com a natureza e com os outros homens.

Dessa maneira, ao defrontar-se com a natureza, o homem põe em movimento as forças naturais do seu corpo com o objetivo de apropriar-se dos recursos oferecidos por ela conferindo-lhes utilidade. Ao agir sobre a própria natureza externa (e também interna), o homem transforma-se, desenvolve suas potencialidades e submete ao seu domínio as forças naturais. Esse trabalho, excepcionalmente humano, se diferencia das atividades instintivas exercidas pelos demais animais. Marx (1996) evidencia essa diferenciação. Por exemplo, uma aranha efetua operações similares às do tecelão; semelhantemente, a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia de maneira tão habilidosa. Entretanto, o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele elabora na mente sua construção antes mesmo de convertê-la em realidade.

Nesse movimento, ele, simultaneamente, transforma o material no qual age e imprime sobre esse material o projeto anteriormente idealizado. O ato de planejar, nessa lógica, constitui-se um elemento desenvolvido pelo homem em seu processo de humanização e o distingue dos demais animais, exatamente porque ele tem a capacidade de projetar, de idealizar, de fazer planos, de transformar, de perceber a realidade, de avaliar as possibilidades e de construir algo novo.

Contudo, o advento da propriedade privada e a práxis da divisão do trabalho, segundo Kosik (1976), Marx (2004) e Saviani (2007b), foi constituindo o ambiente material do indivíduo histórico. Assim, aprofundou-se um processo de racionalização das estruturas sociais e, nessa lógica, o ato de planejar e o processo educativo têm se realizado no contexto das relações hegemônicas de poder associado a um processo de alienação. Processo esse marcado pelo

distanciamento, pelo estranhamento cada vez maior daquilo que realmente constitui o humano, uma vez que o lucro e a sua acumulação tornam-se a medida, o parâmetro. Dispõe-se, primeiramente, os fins como algo sagrado e naturalizado para então construir os objetivos. Dessa maneira, a cisão entre o público e o privado fez com que a ação de planejar e, por conseguinte, a educação também assumissem tal configuração.

Nesse viés, a produção do humano é um processo educativo cuja origem coincide com a sua própria gênese. A trajetória desse percurso comprova que a produção da existência implicou no desenvolvimento de conteúdos cuja validade foi instituída pela experiência, o que representa um processo de aprendizagem. Desse modo, os elementos não legitimados pela experiência foram afastados e aqueles cuja eficácia a experiência confirmou deveriam ser transmitidos às gerações futuras.

Não obstante, ainda segundo Saviani (2007b), a divisão dos homens em classes promoveu uma divisão também na educação. Entende-se, portanto, que o desenvolvimento da sociedade em classes consumou a dissociação entre o elemento que constitui o humano e a educação. Contudo, não se pode perder de vista que isso só ocorreu pela própria determinação do trabalho e da ação humana. A forma como os homens organizam o processo de produção, ou seja, a maneira como produzem seus meios de existência, redundou na organização da escola e, conseqüentemente, na seleção daquilo que deveria ser aprendido. Houve uma separação entre trabalho e educação bem como a cisão entre escola e produção.

Essa separação entre escola e produção reflete, por sua vez, a divisão que foi se processando ao longo da história entre trabalho manual e trabalho intelectual. Por esse ângulo, vê-se que a separação entre escola e produção não coincide exatamente com a separação entre trabalho e educação. Seria, portanto, mais preciso considerar que, após o surgimento da escola, a relação entre trabalho e educação também assumiu uma dupla identidade. De um lado, continuamos a ter uma educação - no caso do trabalho manual - que se realiza concomitantemente ao processo do trabalho. De outro lado, passamos a ter a educação para o trabalho intelectual (SAVIANI, 2007b).

Determinada pela nova forma de produção da existência humana, as relações sociais se reorganizaram; assumiram novos contornos. O processo educativo em sentido lato e em seu sentido escolarizado ocorre no bojo dessas mudanças. Assim, diante dessa conjuntura, o impacto da Revolução Industrial logrou aos Estados a tarefa de esquematizar os seus sistemas

nacionais de ensino com vistas à organização da escola básica. Se a máquina está no centro do processo produtivo desse período, à escola legou-se a responsabilidade pela educação.

Dessa maneira, a educação mediada pelo trabalho enquanto elemento de primeira ordem é imanente à constituição do humano. Os valores, as crenças e todo conjunto de valoração humana procedem dessa relação ontológica. A arte, a ciência, a religião, a filosofia e até mesmo as formas concretas e imediatas de realização do trabalho dependem da esfera da produção. Essa esfera, por seu turno, caracteriza-se “[...] como a forma de o homem se manter, além de configurar a forma de ele definir e orientar suas necessidades (MARX, 2004, p. 13). Estas, uma vez satisfeitas, apontam ao infinito de novas necessidades na mesma medida em que a produção se enriquece, a produtividade aumenta e, portanto, o trabalho se sofisticava.

As demandas que surgem não são somente as de natureza material, mas as abstratas e espirituais (aqui entendidas como conhecimento) que aparecem como atividade produtiva e educativa estabelecida na relação entre o ser humano e o meio natural. Portanto, apoiada na dimensão ontocriativa apresentada, a educação é um processo formativo histórico que se desenvolve, na vida familiar, na convivência humana, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, conforme aponta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96.

Esse movimento remete à compreensão de que o ser social produz a consciência e não o contrário. Porém, ao mesmo tempo, percebe-se como o processo educativo tornou-se também um elemento estranhado ao próprio homem à medida que separa trabalho e educação, trabalho manual e intelectual.

Diante do exposto, ponderou-se: O que compõe e constitui a prática do planejamento educacional brasileiro voltada para os jovens e adultos nos anos 1990 e início do século XXI? Como o planejamento se apresenta? Como é a sua organização, como se manifesta? Que relações e interesses estão em jogo?

Estudiosos sobre o assunto ajudam a refletir acerca das questões suscitadas. Matus (1991), ao discutir sobre a planificação econômica, política e social na América Latina, estabelecendo o plano como aposta, faz alguns questionamentos. Em sentido lato, que objetivos perseguimos? Como imaginar o nosso futuro? Qual a eficácia e a validade do objetivo que perseguimos?

Segundo o autor, a grande estratégia não se reduz a um simples jogo contra outros jogadores conhecidos, mas contra o óbvio, o rotineiro e o legitimado, pois, na América Latina, não existe nenhum centro que se preocupe com uma grande estratégia para a região; a improvisação e a cegueira dominam o caminho pelo qual trafegamos.

O plano e a governabilidade do homem se dão sobre determinadas situações estruturais, mas, ao mesmo tempo, segundo Matus (1991), a pertinência de um sistema econômico-social não pode definir o uso da razão tecnopolítica na tomada de decisões, na elaboração de um plano. Este, por sua vez, em uma acepção mais genérica, se caracteriza como um produto momentâneo no qual um ator seleciona uma cadeia de ações a fim de alcançar determinados objetivos. Pode-se afirmar que o plano é algo inevitável na prática humana, cuja alternativa é o domínio da improvisação. Nesse sentido, a definição apresentada pelo autor aproxima-se da inferência apresentada neste texto no tocante a ação de planejar como elemento intrinsecamente ligado à dimensão do trabalho.

Para o autor supracitado, o homem, perante uma dada situação, debate-se entre dois extremos. De um lado, controla totalmente a sua prática, porém, de outro, desafia-se e submete-se a processos que o arrastam por circunstâncias que não controla. Todavia, o jogo social instaurado é muito variado e complexo, porque compõe-se de subjogos nos quais os jogadores tentam exercer domínio uns sobre os outros. No caso da planificação, pode-se distinguir um sistema controlado e um sistema semicontrolado. Em ambos destacam-se variáveis referentes aos jogadores, à incerteza do contexto maior, à criatividade dos jogadores, às vozes e aos interesses misturados.

Contudo, uma *planificação tradicional* caracteriza-se pela unidirecionalidade, pelo determinismo, por propostas de ação com anúncio de resultados precisos, por técnicas estritamente tecnocráticas e pela falta de participação de atores sociais. Já a *planificação estratégica situacional* aponta à multidimensionalidade, à incerteza, à elaboração de planos com resultados variáveis e à participação dos diferentes atores sociais. Não obstante, a América Latina vivenciou, no contexto dos anos 1990, guardadas as peculiaridades, a implantação de um modelo gerencial na administração pública.

A esse respeito e considerando o caso brasileiro, Scaff (2011) salienta que a Reforma Estatal, levada à termo no governo FHC, em 1995, promoveu uma redefinição do papel do Estado que, por sua vez, deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social

por meio da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e de regulador desse desenvolvimento. Assim, desenvolve-se uma

[...] transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p. 13).

Tal administração gerencial apresenta, enquanto princípios básicos, *a descentralização, a cidadania, a participação, a privatização, a publicização e a terceirização*. Esses princípios repercutem no modo de planejar a educação no limiar do século XXI, pois a descentralização implicou, desde então, a transferência progressiva de responsabilidades para os estados e municípios na execução de serviços sociais e de infraestrutura. A cidadania, por seu turno, embora o país tivesse vivenciado uma complexa e minimalista construção democrática além do restrito acesso aos elementos básicos à sobrevivência até o momento, passa a conferir ao cidadão o status de contribuinte via pagamento de impostos. Desse modo, passa a ser entendido como cliente dos serviços públicos sendo, portanto, corresponsável pela sua realização e fiscalização. A participação tornou-se, então, componente indispensável à população na gerência e no controle dos serviços públicos, uma vez que a privatização deslocou o eixo da produção de bens e serviços públicos para o setor privado. A publicização, que é a transferência do setor público não estatal dos serviços sociais e científicos anteriormente prestados pelo Estado, emergiu também como um dos fatores-chave à prática administrativa, enquanto a terceirização consistiu na transferência, para o setor privado, de serviços auxiliares, ressalta Scaff (2011).

A implantação desse projeto, assegura a autora supracitada, realizou-se por meio do planejamento estratégico, induzindo à responsabilização da sociedade civil pelas políticas sociais, eximindo cada vez mais o Estado de suas responsabilidades.

Ferreira (2013), outra estudiosa da temática no Brasil, tece considerações relevantes acerca do planejamento estatal brasileiro, suas implicações no campo educacional e as configurações assumidas no contexto do século XX e XXI, especialmente no período de reforma do Estado brasileiro. Na análise, aborda o planejamento segundo as seguintes premissas: o planejamento é um mecanismo de intervenção do Estado; o planejamento é sempre um processo de “desenvolvimento do tipo” capitalista ou socialista; o planejamento, além de ser uma técnica de alocação de recursos, revela a correlação de forças do sistema capitalista; as possibilidades

da ação de planejar ou de se criar um plano são dadas mediante caráter técnico-administrativo, fiscal e político do Estado e, especialmente, pelo grau de participação da sociedade civil.

Sob esse olhar, entende-se que um plano (seja de organização, seja de desenvolvimento da educação) além de ser um instrumento técnico, traz consigo orientações político-ideológicas. As metas de um plano de governo nem sempre se sustentam devido à própria natureza do planejamento, a qual é perpassada e constituída de ocorrências conjunturais imprevisíveis, oriundas da economia, dos mercados interno e externos, e também pela interferência de grupos organizados da sociedade civil que reivindicam seus interesses. Assim, um plano nacional de educação (e o movimento de discussão e preparação desse plano, seja mais ou menos participativo) confronta-se com questões referentes à organização federativa e aos processos geográficos, socioeconômicos e culturais distintos entre os entes federados. Em suma, o planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar as regras do jogo na administração das políticas governamentais (FONSECA, 2013).

Calazans (2003, p. 13) afirma que “[...] é o capitalismo que planeja o planejamento”. Nesse sentido, o planejamento educacional também é estabelecido pelas regras e relações da produção capitalista. Logo, o planejamento educacional herda as formas, os fins, as capacidades e os domínios do modelo do capital. Essa relação, por sua vez, não é linear. O planejamento, acrescenta a autora, se configura ainda como um ato de intervenção técnica e política.

Nessa mesma linha de raciocínio, Horta (1982) concebe o planejamento educacional como um mecanismo, dentre outros, de intervenção do Estado em educação cujo propósito é implantar uma determinada política educacional, criada com a finalidade de conduzir o sistema educacional a cumprir as funções que lhes são atribuídas enquanto aparelho desse mesmo Estado. Assim, segundo o autor, essa concepção impõe uma discussão sobre o Estado intervencionista e o planejamento como elemento de intervenção.

Sem dúvida, o processo de planificação no sistema capitalista aponta às divergências e aos embates de forças de classes antagônicas. Portanto, o planejamento é uma ferramenta de controle social mas, ao mesmo tempo, resulta de um processo histórico de lutas, embates, conflitos e resistências. Assim, acredita-se que o fortalecimento da democracia, a despeito das

ambiguidades que o termo assume politicamente, torna-se imprescindível para que o planejamento seja assegurado em sua complexidade econômica e social.

3.1.2 A retórica do poder

Sob esta condição humana de se projetar e de planejar, entende-se que o desenvolvimento e a organização da vida e da cultura ocorreram diferentemente em vários lugares do mundo. Fundamentando-se nesse postulado, compreende-se que os desdobramentos da retórica dos líderes do mundo pan-europeu (Estados Unidos e Inglaterra) evidenciam o suporte ideológico que justificaram suas políticas de dominação sobre a América Latina e, por conseguinte, sobre o Brasil. Portanto, essa retórica, segundo Wallerstein (2007), apresenta uma história e está fundamentada em três tipos de universalismo: *os direitos humanos*, os quais promovem a democracia; *o choque de civilizações*, o qual supervaloriza a civilização ocidental; e a *verdade científica do mercado*. Esta, por sua vez, não aponta alternativas para os governos, caso não aceitem as leis da economia neoliberal.

O universalismo europeu sempre foi parcial e distorcido para defender os interesses dos estratos dominantes do sistema-mundo moderno⁷. A contrapelo, sugere o autor, a humanidade deve avançar rumo a um universalismo genuíno, universal. Para tanto, faz-se necessário tomar partido, o que representa travar uma luta ideológica e não recuar para uma visão supraparticularista, pois esta válida de forma equivalente todas as ideias particularistas apresentadas no mundo inteiro. Afinal, o supraparticularismo não passa de uma sujeição disfarçada às forças do sistema-mundo não democrático e não igualitário. Portanto, para encontrar uma alternativa real ao sistema-mundo vigente, tem-se de encontrar o caminho para enunciar e institucionalizar o universalismo universal.

A história dessa retórica inicia com a chegada dos dominadores à América no século XVI. Nesse caso, o argumento para a intervenção fundamentou-se em uma visão teológica. Assegurava-se que os índios eram bárbaros, simplórios, incapazes, iletrados e não instruídos; por isso, deveriam ser governados por outros, aceitando mesmo contra a vontade o julgo

⁷ Expressão criada por Wallerstein (2007) para se referir ao sistema capitalista. O termo designa o suporte ideológico, político e cultural do mundo pan-europeu como forma de domínio na relação desigual entre os países do centro, periferia e semiperiferia a partir da divisão internacional do trabalho.

européu, uma vez que estavam manchados pela idolatria e pelo costume ímpio. Sob essa reflexão, problematiza-se: quem tem o direito de intervir, quando e como?

A justificativa para as intervenções subsequentes dos “civilizados” em regiões “não civilizadas” pautou-se na força militar. A barbárie dos “não civilizados” e a violação dos valores universais impunham-lhes a necessidade de intervir nessas regiões.

A segunda metade do século XX foi um período marcado pela descolonização em massa no mundo. A causa e a consequência imediatas desse processo foram um conjunto de movimentos em prol da libertação nacional. As antigas colônias tornaram-se Estados independentes, membros das Nações Unidas, protegidos pela doutrina de não intervenção de Estados soberanos em assuntos internos dos outros. Nessa lógica, a linguagem retórica do controle imperial passou a não se fundamentar mais na evangelização cristã. O novo conceito pós-colonial de dominação funda-se nos direitos humanos.

É a partir desse contexto do século XX que o planejamento estatal firma-se como prática do Estado brasileiro desde a década de 1920, sendo usado como ferramenta de reconstrução dos países afetados pela Primeira Guerra. Porém, somente após a Segunda Guerra o planejamento consolida-se mediante a criação de entidades internacionais de caráter econômico e financeiro, cuja finalidade era reorganizar a economia dos países europeus comprometidos pela guerra - como exemplos, destacam-se a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Grupo Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas (ONU) - como assinalam Ferreira e Fonseca (2011).

Nos anos 1950, a atuação desses organismos multilaterais, de caráter financeiro e ideológico, estendeu-se para os países periféricos e semiperiféricos sob a justificativa de contribuir para o desenvolvimento. Tal cooperação materializou-se mediante empréstimos direcionados à execução de projetos de infraestrutura econômica. O setor social passou, a partir de então, a ser não somente beneficiário, mas, sobretudo, alvo desses empréstimos e da intervenção externa (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Scaff (2007), na mesma linha de pensamento, observou que esse processo de cooperação contribuiu para a solidificação do planejamento estatal dos países receptores dos empréstimos, entre os quais se verifica o Brasil. Nos países da América Latina, essa função ficou a cargo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), cujo objetivo principal pautava-se no

desenvolvimento econômico da região. O planejamento da educação, por seu turno, passou a seguir as orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO - órgão ligado à Organização das Nações Unidas (ONU) - com o apoio da entidade filiada ao Instituto Nacional para o Planejamento da Educação (IPE). No tocante à educação, a UNESCO começou a promover eventos em nível mundial sobre planejamento e desenvolvimento educacional: a Conferência Internacional para o Planejamento da Educação, realizada em Paris, em 1968, e o Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educacional, realizado no México, em 1990.

Inserida nesse processo, a educação de adultos⁸ (EDA), enquanto campo disciplinar marcado pelas tensões entre as concepções das instâncias internacionais e dos movimentos sociais, ganhou relevo especial nos acordos e cooperações internacionais. O imperativo de reconstrução dos espaços físico e social dos países envolvidos, especialmente pós II Guerra, associado à necessidade do desenvolvimento econômico e à urgência de capacitar os indivíduos para utilização das novas descobertas tecnológicas e científicas levaram, sobretudo, os governos dos países centrais a promoverem numerosas atividades de educação de adultos. Diante disso, a EDA passou a ser entendida como estratégia de desenvolvimento e, portanto, assumida e difundida internacionalmente através de vários acordos internacionais, tendo em vista a necessidade de acumulação do capital. Em contrapartida, tal movimento se coadunava aos interesses da classe trabalhadora que reivindicava acesso aos bens historicamente produzidos pelo homem, dentre eles a apropriação da linguagem escrita como um dos elementos importantes ao usufruto dos direitos civis.

A UNESCO organizou entre década de 1940 a década de 1990 várias conferências internacionais para discutir a função da educação de adultos e sua importância no contexto mundial. A tônica atribuída à educação nos documentos oficiais dessas conferências assumiu enfoques diferenciados, sendo que, até a II Guerra, a oferta de EDA era feita por associações, sindicatos e igrejas. Na I Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA), realizada em Elsinor, em 1949, a EDA passou a ser vista como estratégia importante na reconstrução dos países arrasados pela guerra (MENDES e LINDEZA, 2011).

⁸ A expressão *educação de jovens e adultos* é contemporânea aos anos 1990 tendo em vista o aumento de matrícula de jovens a partir dos 15 anos nesta modalidade educativa, fenômeno designado *juvenilização*. Anteriormente, utilizava-se a expressão *educação de adultos* (EDA), destacam Fávero e Freitas (2011).

Segundo as autoras, na II CONFINTEA, em Montreal, realizada em 1960, a temática é entendida segundo a lógica da Teoria do Capital Humano. A EDA torna-se imprescindível ao desenvolvimento integral e econômico das sociedades em desenvolvimento, por isso o enfoque na educação permanente. Em 1972, no cenário da crise mundial, a III CONFINTEA é sediada em Tóquio ainda sob o viés da educação permanente. Nesse sentido, Fávero e Freitas (2011) registram que a concepção teórica da educação permanente assinalava a incompletude do homem, a qual seria preenchida pelos processos educativos durante toda a vida e não apenas em uma faixa etária privilegiada da educação básica; além disso, defendia-se ainda a intrínseca relação entre ensino geral e ensino técnico-profissional. Foi nesse contexto que o Brasil criou a Lei nº 5692/71, o sistema de supletivo e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Em que consistia essa nova educação? Se a tradição identificava a escola como lócus do processo educativo, a nova perspectiva assegurava que a educação permanente estava em todo lado, a totalidade da vida era a fonte da aprendizagem, o foco estava no processo em detrimento dos conteúdos. Portanto, a educação devia ser democratizada e aberta para todos e por isso ganhou o status de direito universal. Sem dúvida, o que estava em voga nesse postulado era a formação para atender às demandas do mercado, pois, para Mendes (1976), naquelas circunstâncias, tornou-se praticamente impossível a população das nações menos desenvolvidas frequentarem a escola. Por esse motivo divulgava-se a concepção de que o homem não aprende somente na escola.

Nos 1980, 1990 e 2000, a retórica do poder assume um novo caráter. Por ocasião da IV, da V e da VI CONFINTEA, sediadas em Paris, Hamburgo e Brasil, respectivamente, a educação de adultos passa a se caracterizar por sua função de desenvolvimento sustentável e pela aposta na participação de todos no desenvolvimento ancorado no ser humano, assinalam Mendes e Lindeza (2011). Ora, como conciliar a centralidade humana em uma sociedade fragmentada, individualista e consumista em que a natureza não é mais um prolongamento do homem? Ora, existe consonância entre centralidade do humano considerando o grande número de sobrantes⁹, de desempregados e de jovens e adultos que ocupam postos precarizados de

⁹ Para o sociólogo francês Robert Castel (2000), o trabalho humano assumiu o status de emprego a partir do final do século XIX. No século XX, período conhecido como Estado de Bem-estar-social, emergiu um novo tipo de seguridade social ligada ao trabalho. O sistema de proteção existente era produto das crises cíclicas do sistema capitalista que exigia ações intervencionistas por parte do Estado e, ao mesmo tempo, fruto das lutas da classe trabalhadora. Todavia, o fim desse período protetor criou um contingente populacional que poderia ser chamado de *sobrantes*, *peças que não têm lugar na sociedade, que não conseguem integrar-se e estarem inseridas em*

trabalho em nossa sociedade? Ora, como pensar em centralidade do humano quando centenas de empresas multinacionais coordenadas por grupos econômicos poderosos se instalam em países periféricos e submetem homens, mulheres e crianças a condições de trabalho indignas?

Acredita-se que qualquer argumento ou justificativa de natureza liberal, no qual o mercado é sacralizado, jamais promoverá mudanças sociais profundas e duradouras. Mas, por outro lado, não se pode negar a capacidade criadora do homem no sentido de potencializar mudanças que ajam na situação na qual se encontra. Diante dessa exposição, convém destacar que os países periféricos, ao consentirem à orientação externa internalizaram métodos de planificação, objetivos e valores internacionais, haja vista as condições políticas impostas pelas cláusulas dos empréstimos concedidos por tais instituições.

Diante desses exemplos, à luz de Wallerstein (2007), pode-se afirmar que ocorreu uma inversão histórica sobre os códigos morais e jurídicos do sistema-mundo. Do século XVI à primeira metade do século XX predominou a doutrina da evangelização e da violência contra os bárbaros. Em seguida, especialmente depois de 1945, a intervenção e a regulação têm-se dado pelo viés da democracia, como destaca o fragmento abaixo,

[...] Para os interventores isso parecia significar essencialmente dispor-se a realizar eleições das quais vários partidos ou facções pudessem participar com um mínimo grau de civilidade e possibilitar uma campanha pública. Essa é uma definição bem limitada de democracia (WALLERSTEIN, 2007, p. 58).

O sistema-mundo, nessa nova configuração, dominado pela Europa, espalhou-se por bases euro-americanas para abranger mais regiões do mundo e incorporá-las na sua divisão internacional do trabalho. Por esse motivo, o dominante precisa justificar-se moral e historicamente como grupo receptor do excedente econômico produzido dentro do sistema-mundo. Todavia, esse processo não ocorre sem movimentos de resistência.

Se no século XX antigas colônias constituíram-se Estados independentes, o processo na América Latina ocorreu por volta do século XIX, mas debaixo da mesma retórica apontada por Wallerstein (2007). Segundo Tenti Fanfani (2008), a constituição dos Estados latino-americanos produziu uma profunda diferenciação em diversos âmbitos da vida. De um lado,

relação de utilidade social, relações de interdependência com o conjunto da sociedade. Embora o termo pareça forte e a construção desse sistema de garantias tenha ocorrido de modo diferente no Brasil, a análise do autor aponta contribuições importantíssimas que ajudam a compreender a organização social brasileira no século XXI e a situação de milhares de jovens e adultos que não tiveram e ainda não têm acesso de modo pleno à instituição escolar.

uma base rural, e de outro, um emergente modo de vida urbano, industrial e relativamente integrado comercial e culturalmente aos grandes centros mundiais de desenvolvimento do sistema capitalista (Europa e Estados Unidos). As modalidades de inserção das economias latino-americanas na estrutura do capitalismo econômico mundial seguiram ritmos diferentes, bem como a democracia. Diante do exposto, os sistemas educativos, contemporâneos ao surgimento dos Estados-nação latino americanos, tiveram a clara missão de converter em civilização a barbárie.

Com efeito, compreender a expansão da lógica de produção e o intercâmbio capitalista implica conhecer o desenvolvimento do Estado moderno e a violência simbólica e militar legitimamente aplicadas sobre pessoas que habitam determinado território. A instituição estatal, por seu turno, estabelece um sistema de regras que estruturam as práticas humanas em um campo determinado, traduzidas em práticas de comportamento que requerem conformação à forma de vida instaurada. Todavia, esse movimento não ocorre de modo linear. O estabelecimento das regras, a “submissão” a tais elementos jurídicos e a própria produção da vida em todas as suas dimensões ocorrem mediante processos profundamente conflituosos, contra-hegemônicos e de resistências.

Em suma, pode-se dizer que a regulação operada *sobre* o planejamento educacional e, conseqüentemente, sobre o planejamento voltado para a educação de jovens e adultos apresenta um caráter conflituoso proveniente das relações estabelecidas no contexto supranacional tendo em vista a busca pelo desenvolvimento econômico das economias de mercado. Simultaneamente, compreende-se também que a regulação operada *sob* o planejamento funciona como instrumento de controle social para mediar as tensões internas dentro de cada país, lembram Pereira (1970) e Ferreira (2013). A retórica da dominação assumiu contornos diferentes historicamente - da força militar à democracia, embora esse processo não seja linear. Sendo assim, pode-se dizer, em certa medida, que a regulação das políticas educativas no século XXI está inserida em um novo contexto regulatório - da rigidez, do controle centralizado das decisões à flexibilidade, à ideia de horizontalidade - no qual a democracia participativa vem à tona como um dos argumentos principais. A literatura, as fontes primárias e secundárias analisadas corroboram essa assertiva e poderá ser constatada nos dois próximos capítulos.

Em que pese o fato da participação social funcionar como instrumento de dominação útil ao mercado, haja vista sua intensa fragmentação e apelo ao individualismo, à contrapelo, deve-se

considerar as intensas reivindicações da sociedade civil em participar das decisões políticas lutando sempre por melhores condições de vida, por acesso aos direitos sociais e aos benefícios produzidos para usufruto coletivo da civilização.

3.2 REGULACÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NO SÉCULO XXI

Além de evidenciar a maneira como os homens se relacionam em um dado momento histórico, o conceito de regulação é imprescindível para a análise do caráter das políticas educativas atuais. Proveniente da Física e da Biologia, o termo regulação define-se pelo ato ou efeito de regular, funcionar harmoniosamente, estar bem ajustado. Dotado de um aspecto polissêmico, na lógica funcionalista, designa função de equilíbrio dentro de um sistema mecânico vivo, processo pelo qual se procura assegurar a ordem vigente ou estabelecer o (re) equilíbrio social. Essa mesma acepção foi reiterada em fins do século XIX pelas Ciências Sociais e por economistas que fizeram do mecanismo de preços um regulador do mercado.

Tradicionalmente, o termo apresenta também um sentido jurídico-político, caracterizado pelo conjunto de arranjos institucionais, de mecanismos de controle e enquadramento das ações por parte de uma autoridade política reconhecida, destaca Maroy (2011a). Exercida mediante leis e princípios hierárquicos foi assimilada como regulamentação. Nesse sentido, Barroso (2005) pontua: a distinção entre os dois termos não tem a ver com sua finalidade, pois uma e outra visam o cumprimento de regras, mas com o fato de a regulamentação ser um caso específico da regulação, uma vez que as regras estão estabelecidas e fixadas na forma de regulamentos.

Para além dessas acepções mais recorrentes, o uso do termo adquiriu um notável incremento a partir do desenvolvimento da teoria dos sistemas. Desde então, a regulação passou a ser vista como uma função essencial na manutenção ou equilíbrio de qualquer sistema físico ou social, pois é ela quem possibilita, por meio de órgãos reguladores, identificar os problemas e perturbações, analisar e tratar o desequilíbrio e transmitir aos órgãos executores um conjunto de ordens coerentes que viabilizarão a manutenção do sistema, assegura Barroso (2005).

Diante de tais acepções, convém atentar para o fato de que uma transposição do termo tal qual é usado na fisiologia para o campo dos sistemas humanos não pode ser feito de modo automático devido às complexidades histórica, política e filosófica de produção do humano. Criteriosamente articulado, o termo ganhou precisão conceitual nos anos 1970 sob a

influência do pensamento estrutural-marxista na Escola Francesa. A sociedade é vista como um corpo autorregulável. Nessa lógica, a ideia não precede às interações e produções humanas, a sociedade também não segue a mesma dinâmica do corpo biológico.

Assim, diferentemente de uma visão durkheimiana - cujo esforço se volta em explicar a “regulação social” em uma ótica funcionalista¹⁰ - o conceito de regulação defendido nesta pesquisa diz respeito às relações determinantes que se reproduzem *nas e pelas* transformações sociais, à maneira como estas se processam e às causas de ruptura e reprodução em diferentes aspectos do sistema social. À luz de Oliveira (2009c; 2011a), compreende-se, portanto, que no bojo do movimento regulatório as questões políticas, econômicas e sociais não são meras consequências da crise do modo de produção vigente, mas um processo de conflito, de antagonismos, de rupturas e de contradições.

Ratificando esse pensamento, Barroso (2004; 2011b) e Maroy (2011b) entendem por regulação as formas de ajustamento permanente de uma pluralidade de ações e seus efeitos, os quais permitem o equilíbrio ativo de sistemas *instáveis*. Nesse entendimento, a regulação resulta do fato de que as regras não podem prever tudo o que vai acontecer e por isso devem ser interpretadas e colocadas em causa - o que significa uma adaptação perpétua em função das situações e dos objetivos. Logo, a regulação de um grupo social corresponde, concomitantemente, às interações de interesses individuais de cada componente do grupo e ao interesse comum ou geral do mesmo. No sistema social estão agregados múltiplos processos contraditórios e conflituosos de orientação das condutas dos atores e de definição das regras do jogo.

Inspirado em Crozier e Fiedberg, Barroso (2004, p. 244) aprofunda um pouco mais o conceito e destaca:

[...] nos sistemas humanos que chamamos sistemas concretos de ação, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício de um constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos de ajustamento mútuo, ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos actores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos.

¹⁰ Durkheim (1982), ao descrever seu método de análise, comparou a sociedade e a sociologia a fenômenos estritamente biológicos; por exemplo, os órgãos do corpo (os indivíduos) se adaptam orgânica e predeterminadamente às suas funções fisiológicas (sociais) visando o bom funcionamento (progresso) do corpo (sociedade), por isso a assunção de regras sociais, via processo educativo, é tão importante.

Nessa configuração, as regras do jogo são construídas pelos atores a fim de resolver problemas e situações iminentes. Tais regras derivam de regulações autônomas (aspecto mais individual), mas ao mesmo tempo interagem com a regulação de controle (aspecto mais institucional) promovida pelas autoridades políticas e organizacionais. Assim, a regulação é ao mesmo tempo cognitiva e normativa, pois os atores, não importa o cenário, são orientados por enredos cognitivos e normativos, historicamente produzidos e situados, registram Lessard (2011), Oliveira (2011a) e Maroy (2011b).

Em face desse processo, os mecanismos instaurados tanto na formulação quanto na implementação das políticas educativas a partir da reforma do Estado nos anos 1990 evidenciam um conjunto de práticas até então não observado pela academia, pelo menos não da forma como se deram nas duas últimas décadas: descentralização financeira e administrativa como sinônimo de democracia; financiamento *per capita* por aluno; avaliação por resultado acompanhada por um forte discurso de responsabilização docente e, especialmente, participação social no planejamento educacional. Mas, afinal, o que se entende por políticas educativas?

Segundo Draibe (2003) e Frey (2000), as políticas educativas inserem-se no âmbito macro das políticas sociais, sendo estas campo do conhecimento que tem por objeto de estudo as demandas sociais e ações desempenhadas a partir delas nas áreas da saúde, da previdência social, da proteção à pobreza, da habitação. A formulação de políticas constitui-se no estágio em que se traduzem os propósitos sociais em programas e ações que redundarão em mudanças no plano real. Após serem desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas. Quando implementadas, submetem-se à avaliação e acompanhamento. Não obstante, esse processo não se dá de forma linear.

Tomando como referência Delvaux (2009), Oliveira (2011a) e Van Zanten (2011), considera-se que mudanças estruturais ocorridas nos últimos 20 anos exigem novas categorias para análise e interpretação das políticas públicas, tendo em vista a interseção entre conhecimento e política dada à multiplicidade de atores em torno de processos decisórios. Por isso, os conceitos *regulação* e *ação pública* ganham destaque, face o caráter complexo, flexível e fragmentado dessa ação. Embora não seja neutro, o conhecimento que circula na elaboração das políticas apresenta um papel significativo na *ação pública*.

Sendo assim, considera-se como conhecimento “[...] tudo o que pretende dizer o real e é transmitido por meio da linguagem oral, escrita (textos, quadros estatísticos...) ou iconografias (gráficos, fotografias, desenhos, filmes...)” (DELVAUX, 2009, p. 962). Inscrevem-se nesse tipo de definição as produções científicas e uma grande variedade de saberes de naturezas diversificadas, sejam dos utilizadores, seja da mídia, seja do governo. Tais conhecimentos podem, ao mesmo tempo, convergir e divergir entre si.

A rigor, entende-se por políticas educativas o conjunto de programas de ação governamental incluso no bojo das políticas sociais formuladas por meio de uma *ação pública*, estruturadas a partir de valores e ideias distintas e dirigidas a públicos escolares, sendo implementadas pelo sistema educacional e pelos profissionais da educação. Com efeito, tais políticas aplicam-se a um domínio mais amplo na medida em que se assiste a um conjunto de reformas sob o argumento da melhoria da qualidade do ensino (VAN ZANTEN, 2011). A tomada de decisão que se fazia sempre em nome de valores universais como a laicidade e o ideal de igualdade meritocrática (todos podem ascender socialmente por meio dos seus valores e esforços pessoais) se enfraqueceram tendo em vista a emergência de outro ideal: a eficácia (OLIVEIRA, 2011a).

Desta maneira, o ideal de eficácia tem se articulado ao do conhecimento na elaboração das políticas educativas, o qual tem sido utilizado como recurso e fundamento para legitimar decisões e favorecer o consenso. Além disso, destaca Lessard (2011), tem-se feito uso político dos resultados de investigação acadêmica visando que o Estado tome as “boas práticas” como modelos para serem imitados na perspectiva de que experiências exitosas tornem-se referência para o resultado esperado. A consequência desse processo se traduz na responsabilização docente e comunitária pelos insucessos, em detrimento da responsabilização do Estado.

Simultaneamente, tem ocorrido a proliferação de diversos movimentos sociais a partir dos anos 1990, registra Gohn (2003), e de instâncias supranacionais na produção de diagnósticos e de recomendações em matéria de educação. A educação, nesse sentido, vem sofrendo as pressões dos que esperam que ela seja a mola propulsora do desenvolvimento econômico, mesmo que isso custe a vida e a miséria de muitos trabalhadores. Ao mesmo tempo, a educação constitui-se em um campo que guarda suas especificidades enquanto produto do trabalho humano.

Assim, para além desses elementos, discutir o conceito de regulação impõe-se também a necessidade de entender as *dimensões* e os *modos* como ela se processa.

3.2.1 Os modos assumidos pela regulação

Face às transformações mundiais, estudiosos se dedicaram e se dedicam em conhecer as dimensões e os modos da regulação no âmbito educacional, comparando os modos como ela se processou no contexto dos séculos XX e XXI. No que diz respeito às dimensões da regulação, essas são observadas em três planos: *institucional, situacional e conjunta*. No primeiro caso, pode ser apreendida nas ações definidas e executadas por instâncias governamentais e pela hierarquia de uma organização. No segundo caso, caracteriza-se, sobretudo, como processo dinâmico de produção das regras dos jogos (normas, injunções) que orientam o funcionamento e o (re) ajustamento resultante das estratégias e dos atores. No terceiro caso, significa a interseção entre a regulação institucional e a situacional na produção de regras comuns (BARROSO, 2004).

Visto que tais dimensões ocorrem sob contextos históricos, os modos ou regimes regulatórios remetem à configuração específica dos arranjos e dos mecanismos de regulação constituídos em um dado período histórico. Assim, por exemplo, o regime de regulação de um sistema educativo procede da história e das políticas desse sistema, com a ressalva de que um regime de regulação compõe-se de diversos modos e dimensões de regulação, cuja articulação e característica variam de um país para outro.

À luz de Maroy (2011a, 2011b), entende-se que desde os anos 1930 até os anos 1990 do século XX vigorou no Brasil o desenvolvimento de uma regulação *burocrático-profissional*. À época, os sistemas educativos foram construídos sob uma dinâmica burocrática e organizacional que combinava o conteúdo burocrático ligado a um Estado-nação responsável pela educação do povo. Sabe-se, portanto, que o processo histórico de escolarização ocorreu de diferentes formas no mundo ocidental; ele desenvolveu-se mais rapidamente nos Estados Nacionais europeus e nos Estados Unidos. Do século XI ao XVI, a educação era atribuição das famílias e das comunidades religiosas. Estas, por sua vez, foram pioneiras na proposição de um ensino sistematizado e início da expansão educacional. Contudo, lembra Green (2011) corroborando a constatação de Maroy, o desenvolvimento da educação de massa e a implantação dos sistemas educativos nacionais foram, fundamentalmente, obra do Estado. No entanto, somente no século XIX os sistemas educativos foram ampliados, por um sistema universal de educação obrigatório, massivo, e organizados para atender às demandas existentes.

Na Europa, a concorrência entre Estado e Igreja permaneceu até início do século XX. Posteriormente, essa concorrência se deu entre Estado e mercado. As redes nacionais escolares inauguradas na Europa e Estados Unidos no início do século XIX desenvolveram-se em esquemas bastante conhecidos. As escolas elementares firmaram-se com a ajuda do Estado e progressivamente as leis sobre gratuidade e oferta obrigatória garantiram quase a participação universal das crianças. Já o ensino secundário e a educação de adultos foram se desenvolvendo para responder às demandas mais imediatas da nova indústria.

Na América Latina, a relação entre a constituição dos Estados e dos sistemas educativos tiveram efeitos e características peculiares. A formação dos Estados latino-americanos produziu uma profunda transformação nos diversos aspectos da vida tendo em vista a necessidade de integração aos centros de desenvolvimento do capitalismo (Europa e Estados Unidos). Exigia-se, por conseguinte, a criação de um sistema educativo - organizado no século XX - capaz de converter os bárbaros em povos civilizados, assinala Tenti Fanfani (2008).

No caso brasileiro, Saviani (1981) evidenciou a inexistência de um sistema educacional, pois constatou nos documentos oficiais (Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Constituições Federais) e no processo de formulação desses dispositivos o uso inadequado do termo sistema. O enfoque da discussão, sobretudo por parte dos governantes, girava em torno da centralização/descentralização tendo em vista os conflitos político-ideológicos. Envolvida fortemente no debate, a Igreja defendia a liberdade de ensino, posição que fortaleceu o interesse dos donos de escola na ocasião e posteriormente.

Como se salientou acima, esse regime regulatório *burocrático-profissional* vigorou até os anos 1970 e 1980 na Europa e até meados dos anos 1990 no cenário brasileiro. A oferta educativa foi organizada de forma preponderantemente centralizada e apoiada em normas mais ou menos uniformes para todos os componentes do sistema. Postulava-se também uma divisão social do trabalho educativo e se produzia uma definição mais precisa das funções, dos papéis e das competências específicas de cada um. Essa forma organizacional baseada na uniformização das regras justificava-se em nome da racionalidade e da necessidade de uma universalização máxima das regras sob o discurso de uma igualdade de acesso e de tratamento de todos os “cidadãos”, com a ressalva de que os arranjos institucionais praticamente não davam voz aos “usuários” do sistema educativos. A ausência de participação da população brasileira nos processos decisórios pode ser observada no período republicano: de 1889 a

1985. Durante quase um século, o país vivenciou sua primeira experiência democrática em um curto espaço de tempo, de 1946 a 1964, com a exceção de que analfabetos não votavam.

Ferreira (2006), Mendes (1976), Horta (1982) e Gabardo (1991) destacam a preponderância de uma estrutura tecnocrática na organização pública nos anos 1930 e especialmente no período da ditadura militar. A estrutura tecnocrática era composta de um corpo de especialista, cuja função principal era analisar, planificar e controlar o trabalho dos outros elementos da organização pública a fim de contribuir para a acumulação do capital. Por exemplo, à equipe técnica do Conselho Federal de Educação (a partir dos anos 1930) e aos departamentos de planejamento estatal (a partir dos anos 1950) competia a tarefa de planejar as áreas sociais (dentre elas a educacional) necessárias ao desenvolvimento econômico. A função desses especialistas consistia em produzir e aplicar o conhecimento necessário à operacionalização das políticas educativas no que se refere aos planos e aos programas educativos.

Diante desse cenário, observa-se um duplo movimento que se articula entre si: (1) a prevalência desses procedimentos ao longo dos anos levou à cristalização desta estrutura burocrático-centralizada; mas, ao mesmo tempo, (2) os movimentos de resistência e luta da sociedade civil organizada - que almejava participar da política nacional - contribuíram para a redução de competências tão específicas por parte dos governantes.

Sob o regime *burocrático-profissional*, as relações entre Estado, escola e sociedade civil apresentavam um caráter distinto do que se vê atualmente. A dinâmica era mais hierarquizada e estatal-centralizada com a finalidade de difundir, debaixo da tutela de um Estado educador, o projeto de educação de massa necessário ao progresso e ao desenvolvimento econômico. Contudo, as promessas de oferta educacional no Brasil não atingiram toda a população e apresentavam um grau de exclusão, além de um caráter dual. Cunha (1991) mostra que a taxa de analfabetismo na década de 1970 chegava a 33,6% na população acima de 15 anos de idade. Essa pesquisa registra a evolução das matrículas tanto no 1º quanto no 2º graus e nas suas respectivas séries no período de 1960 a 1971 e constata um decréscimo brutal de matrículas tomando como referência a 1ª série do 1º grau e a 3ª série do 2º grau. De 3.950.504 matrículas na 1ª série, apenas 248.712 chegaram ao 3º ano do 2º grau¹¹.

¹¹ Para aprofundar conhecimento ver Cunha (1991, p. 46-53).

Após tais apontamentos referentes à situação escolar no Brasil no contexto regulatório apresentado, verifica-se que as transformações ocorridas no cenário atual estão relacionadas às variáveis externas (o fim da Guerra Fria; a redução de certas estruturas nacionais; a criação dos blocos econômicos, tais como: o Mercosul e a União Europeia; os tratados de livre comércio; as mudanças no desenvolvimento latino-americano; as crises das finanças públicas; a globalização e a individualização da sociedade) e internas (organização federativa, patrimonialismo, economia dependente, falta de capacidade administrativa, dentre outros elementos). Tais fatores impulsionaram os Estados-providência à busca de novas formas de ação e intervenção na sociedade para responder aos déficits da intervenção burocrática. Esses eventos levaram a um conjunto de reformas nos Estados latino-americanos repercutindo assim nas políticas educativas nas décadas de 1990 e anos 2000.

As conclusões de Salama e Valier (1997), ao pesquisarem o formato da gestão das políticas nos países latino-americanos no seio das reformas, indicam que os Estados passaram a se relacionar com os cidadãos dividindo-os em dois tipos: contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos. Portanto, três características centrais foram evidenciadas nas reformas: (1) *políticas sociais orientadas para os muito pobres* - para aqueles que são incapazes de se protegerem e suportarem os custos da reforma, os mais pobres tornam-se alvo das ações governamentais. Essas políticas, por seu turno, visam garantir aos mais vulneráveis um mínimo de serviços de primeira necessidade e de infraestrutura. Tais políticas apresentam um caráter profundamente focalizado e paliativo, além de serem elementos de barganha entre governo central e local (ARRETCHE, 1999); (2) *políticas sociais de assistência-benfeitoria e de privatização* - as quais têm o propósito de ajustar a relação entre seguro e assistência. A orientação para essa categoria específica de políticas partiu de acordos entre os países latinos e o Banco Mundial. Alguns países periféricos recorriam às Organizações Não-Governamentais (ONG) para visualizar os grupos mais desfavorecidos e distribuir ajudas; (3) *políticas sociais descentralizadas e recorrendo à participação popular* - a descentralização enquanto ferramenta técnica justifica-se na busca de maior eficiência e racionalização dos gastos. É nesse cenário que surgem, enquanto experiências estatais, o Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, o Bolsa-Escola, etc. Todos atuando como elemento que impulsionam a participação na gestão pública, ressalta Gohn (2003).

Assim, diante de um grande número de destituídos econômica e politicamente e de um grande contingente de desempregados acima de 16 anos entre os anos 1992 e 2006, segundo dados da

CEPAL (2008), assistiu-se, contraditoriamente, a emergência de processos de “modernização” da administração pública com implicações profundas e complicadas no âmbito educacional. Instaura-se, portanto, um novo marco regulatório designado *pós-burocrático* conforme registram Maroy (2011b) e Barroso (2011b; 2005) ou *hiperburocrático*¹² segundo Lima (2012).

Testemunha-se então uma nova maneira de governar influenciada pelas formas de organização empresarial, as quais passaram a demandar maior eficácia na integração e articulação entre as diversas unidades filiais e a coordenação matricial das empresas. A *governance*, categoria usada na Ciência Política, aplicada à esfera pública, surge como resultado das mudanças mais amplas das últimas décadas demandando uma nova dialética entre o local e o global, entre a estrutura estatal central e as infraestatais. Assim, por meio da descentralização é possível limitar a perda de eficácia nos processos decisórios cada vez mais especializados e compartimentados.

Na “*boa governance*”, registra Oliveira (2009b) inspirada em Delvaux, o Estado participa como órgão de coordenação central, estabelecendo e reestabelecendo a autoridade no sistema autorregulado de atores em situação de mudança. Essa forma de gestão tende a tratar com eufemismo os conflitos e a mascarar as relações de poder. Dessa forma, as medidas de descentralização vêm acompanhadas de uma noção de democracia participativa com o envolvimento dos atores na formulação e implementação das políticas educativas. Trata-se de uma reconstrução das relações entre Estado e sociedade civil, nomeada de “parceria”, em que os atores são buscados e convocados a participarem da gestão pública sob o discurso do engajamento e do envolvimento para resolver e encontrar soluções locais para problemas de ordem estrutural.

Evoca-se também o conceito de coletividade, de colegialidade via criação de conselhos gestores (GOHN, 2001), no sentido de criar uma noção de “nós” corresponsável e comprometido com a eficácia e execução das políticas, seja no âmbito do planejamento, seja no âmbito da implementação. Nesse novo contexto, o apelo à democracia vem seguido da

¹² Lima (2012) apresenta a tese de que vivemos em um contexto de hiperburocratização devido às transformações político-econômicas dos últimos tempos. A ampliação da tecnologia e a alta racionalização levada a cabo pelo uso da internet não se revelam incompatíveis com a burocracia racional. Pelo contrário, parecem intensificar as características da nova base organizacional que caracteriza a Era da Informação: flexibilidade, liquidez e adaptabilidade. Apesar de remeterem para uma execução descentralizada, as redes permitem alternativas potentes de decisão centralizada, de controle e de monitorização daquilo que será executado revelando uma tendência organizacional para a centralização no topo, descentralização na base, além de uma tendência a autonomização.

ampliação da autonomia denominada de “*empoderamento local*” na mesma medida em que se observa a autonomia conferida aos municípios pela Carta Constitucional de 1988.

Diante dessas características, tem-se dois modelos de governança: o modelo do *quase-mercado* e do *Estado avaliador*. No primeiro modelo, o Estado não desaparece; ele tem o mesmo papel importante na definição de objetivos do sistema, mas delega à instância local autonomia para escolher os meios adequados de modo a atender esses objetivos, além de implicar um processo de livre-escolha pelo usuário (dispositivo herdado do mercado que incita a competição) e um financiamento das escolas em relação ao público estudantil que é acolhido. No segundo caso, os objetivos e os programas são definidos de forma central e a gestão pedagógica ou financeira condicionadas a contratos com o poder central, embora desenvolvidas com autonomia.

Na busca pela eficiência, a preocupação com a melhoria da qualidade tem valorizado cada vez mais a racionalidade instrumental, a qual passa a ser medida por sistemas de avaliação, e a participação dos novos atores sociais públicos (regiões, departamentos, conselhos gestores) e privados (grupos empresariais e outros segmentos da sociedade civil) na formulação das políticas sob a mediação de um Estado avaliador.

É nesse cenário do século XXI que a *ação pública* ganha um caráter teórico e adquire um status concreto (MAROY, 2011a). Delvaux (2009), inspirado em Commaille, destaca que na *ação pública* são consideradas, simultaneamente, as ações das instituições públicas e as de uma multiplicidade de atores, públicos e privados, provenientes tanto da sociedade civil quanto da esfera estatal agindo conjuntamente, em ritmo de múltiplas interdependências, em nível local, nacional e global a fim de produzirem formas de regulação das atividades coletivas.

Sob tal categoria, é possível evidenciar ainda o caráter compósito, fragmentário e complexo na elaboração das políticas e a relativização do impacto nos momentos decisórios. Gohn (2003) evidencia essa assertiva ao analisar os movimentos sociais¹³ no início dos anos 2000. A pesquisadora mostra que tais movimentos destacam-se em quatro pontos: (1) lutas em

¹³ Os movimentos sociais são ações coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam diferentes maneiras da sociedade civil organizar-se, expressar-se e lutar por suas demandas. Para tanto, adota-se distintas estratégias que variam de uma simples denúncia, passando por pressões mais diretas - manifestações, mobilizações, marchas, negociações - às mais indiretas. Historicamente, esses movimentos sempre existiram e apresentam características muito diferenciadas seja no plano conservador, seja no plano progressista (Gohn, 2003; 1999).

defesa das culturas locais contra os efeitos da globalização e em favor das coisas públicas - espaços, instituições, etc.; (2) reivindicação de ética na política sob o exercício de vigilância acerca da atuação estatal/governamental; (3) cobertura de áreas do cotidiano de difícil penetração dos partidos políticos, sindicatos ou igrejas; e (4) construção de um entendimento diferente daquele dos anos 1980. Na atualidade, ter autonomia não significa ser contra tudo e contra todos, estar isolado do Estado, mas é fundamentalmente ter projetos e pensar em interesses dos grupos envolvidos sob a lógica do planejamento estratégico. Para tanto, é necessário ter pessoal capacitado para representar os movimentos nas negociações, nos fóruns, nos debates. Além desses elementos, pode-se observar o surgimento de vários movimentos sociais: movimentos dos caminhoneiros, dos homossexuais, dos afrobrasileiros, dos indígenas, dos ecologistas, dos moradores de rua, movimento contra a violência urbana, movimentos populares de natureza heterogênea (moradia, saúde, educação) e movimentos internacionais antiglobalização¹⁴.

Desse modo, a *ação pública* apresenta uma feição de não ser conduzida somente pelo Estado unificado, mas sob uma multiplicidade de atores que apresentam interesses díspares oriundos tanto da esfera pública quanto da esfera privada. O Estado não é mais o único ator público, no sentido de que também não é só estatal, pois se apresenta como um parceiro da relação. Por isso, entende-se que as políticas educacionais voltadas para a educação de jovens e adultos são o resultado de um conjunto de conflitos, de arranjos, de compromissos no qual intervém uma diversidade de atores públicos e privados evidenciando novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Em que pese o fato destes espaços serem requeridos pela sociedade civil, é nesse cenário que os fóruns de cidadãos e dispositivos de participação ganham relevo e importância.

Em suma, convém abordar que os modelos de regulação apresentados não ocorrem de modo prescritivo e idêntico em todos os lugares e países. A evolução dos modos de regulação não se dá simplesmente por uma justaposição de modelos de governança sob as políticas educativas. Existe um efeito de *hibridização* desses modelos com contextos institucionais e ideológicos próprios. Os quadros nos quais se produzem as políticas são oriundos das estruturas institucionais, das relações sociais e dos sujeitos, que configuram um sistema de ensino

¹⁴ Segundo Gohn (2003) uma das características marcantes dos movimentos sociais anti-globalização ocorridos entre 1998 e 2002 foi a heterogeneidade. Destacam-se, dentre as entidades que participaram das manifestações: organizações religiosas, organizações ambientalistas, movimentos anarquistas, movimentos pelos direitos humanos, ONGs, movimentos rurais, sindicatos, organização de empresários e movimentos estudantis.

produzido por uma história anterior. Maroy (2011a; 2011b), parafraseando Barroso, registra que esse efeito de *hibridização* dos modelos, desenhado pela superposição, pela mestiçagem de diferentes lógicas, discursos ou práticas na definição da ação política, é o que comprova o seu caráter ambíguo e compósito. Tal efeito é produzido durante o enunciado das políticas e também no contexto de sua aplicação.

3.3 ESTADO E DEMOCRACIA NO BRASIL

Considerando o processo regulatório e os movimentos conflituosos que se processam na sociedade, os quais, por seu turno, se materializam nos enunciados e na elaboração das políticas educativas, entende-se a natureza do Estado capitalista tendo por referência, fundamentalmente, as contribuições de Cunha (1991), Gramsci (1982) e O'Donnell (1987).

Sob essa ótica, concebe-se que o Estado capitalista organizado de forma burocrático-autoritária apresenta uma conjunção ambígua estabelecida entre Estado e sociedade civil. Tal relação é construída mediante processos históricos penetrados por lutas que assinalam os impactos e o colapso desse Estado. Dessa forma, o Estado é um “[...] componente especificamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada” (O'DONELL, 1987, p. 2). A dominação, por conseguinte, se expressa na capacidade potencial de impor regularmente a vontade soberana sobre a dos outros, inclusive, mas não necessariamente contra processos de resistência. Portanto, o aspecto político apresenta-se em sentido próprio, como uma parte analítica do fenômeno mais geral da dominação, aquela que encontra apoiada na hegemonia dos meios de controle e de coerção física em um território delimitado. Associados, esses critérios constituem um aspecto mais amplo da dominação social.

As formas de dominação materializam-se pelo controle dos meios de coerção, pelo controle dos recursos econômicos e comunicativos e pelo controle ideológico. Mediante esses mecanismos, o dominante estabelece como justa e natural a relação assimétrica de dominação.

As bases dessa dominação, em um território delimitado, pautam-se no diferenciador da classe social, a qual se caracteriza pelas posições de grupos na estrutura social determinada pelo trabalho, pela criação e apropriação do valor. Assim, as relações sociais estabelecidas no interior do sistema capitalista aparecem como relações privadas, nas quais os sujeitos sociais

“iguais” se vinculam contratualmente, sem que o Estado assuma um poder coercitivo. No entanto, esse caráter privado é só aparência, pois os sujeitos podem invocar o Estado, por meio das instituições, para mediar e intervir no descumprimento dessa relação desigual e contraditória.

Os sujeitos sociais concretos, nessa organização estatal, estão destituídos, respectivamente, dos meios de produção e dos meios de coação. Essa aparência de exterioridade confere ao Estado o papel de possibilitar os meios para o desenvolvimento e a permanência do sistema capitalista. Dessa forma, as instituições estatais bem como o direito expandiram-se juntamente com o capitalismo. O Direito é representado pela venda da força de trabalho em uma suposta relação de igualdade formal entre as partes; como resultado, o produto dessa relação é corporificado nas mercadorias mediadas pelo dinheiro. Assim, importa observar que o Direito funciona como instrumento para apagar a “[...] consciência comum enquanto exploração de dominação” (O’DONNELL, 1987, p.18).

As instituições atuam, nessa perspectiva, como o modo objetivo de organização da sociedade em situações percebidas como crises mediando as tensões entre os atores sociais. Nessa configuração, o seu funcionamento, apesar de suas contradições, atenuam e conciliam decisões divergentes. Sem dúvida, a cisão entre o público e o privado é condição essencial de mediação nas relações capitalistas, porque assim podem aparecer os acordos livres entre sujeitos iguais. O que resulta na necessidade de uma mediação entre Estado e sociedade civil. Tal mediação, por sua vez, se expressa pela via da cidadania.

Essa igualdade é ao mesmo tempo um progresso e um fundamento da sociedade capitalista, pois a liberdade do cidadão, no exercício do direito de eleger o seu governante, implica a existência de opções em condições limitadas e pluralistas. Acresce ainda que a competição entre os partidos políticos, subsumida na cidadania e na democracia política, oportuniza a articulação de interesses “filtrados” no correlato de que não há classe dominante.

A nação é o referencial do Estado, enquanto o povo é o fundamento ambíguo do Estado. Isso significa dizer que o membro da nação tem o título de participação nas consequências e nas conquistas dos interesses gerais do território nacional. Desse fato, costumam-se emanar demandas de justiça significativas por parte dos cidadãos baseados no discurso de igualdade implícita no sistema capitalista. Essa situação costuma

[...] conduzir à pretensão de que as instituições estatais atuam em sentido equalizador - isto é, favorecendo ou amparando os relativamente destituídos. Os pobres, as pessoas comuns, os desprivilegiados são, quando reconhecidos coletivamente como tais, povo ou popular (O'DONNELL, 1987, p.35).

Nesse território delimitado, cuja mediação é exercida pelo Estado, incluem-se outras clivagens (étnicas, linguísticas, regionais, religiosas e sexuais) cuja conexão com as classes deve ser avaliada com critérios e sob a ótica da justiça radical e complexa, conforme Estevão (2004).

Isso posto, pode-se inferir que a natureza, a essência do Estado capitalista não muda; ela permanece calcada na lógica da desigualdade e da exploração desde o seu advento. Contudo, as formas de regulação e de governo operadas por esse Estado assumem características diferenciadas historicamente tendo em vista as crises cíclicas do modo de produção vigente e as pressões exercidas pela sociedade.

Tais pressões exercidas com a finalidade de participação política e potencializadas pela atividade criadora do homem são realizadas por meio dos partidos políticos e dos movimentos sociais. Segundo Gramsci (1982), o partido político, para todos os grupos, é exatamente o mecanismo que representa na sociedade civil a mesma função desempenhada pelo Estado, de um modo mais amplo e mais sintético, na sociedade política. Ou seja, proporciona a fusão entre intelectuais orgânicos de um dado grupo e os intelectuais tradicionais (grupos pré-existentes), além de articular interesses, muitas vezes, de grupos sociais distintos. Quanto aos movimentos sociais, para além da institucionalização dos partidos políticos, eles se materializam em ações coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam diferentes maneiras da sociedade civil organizar-se, expressar-se e lutar por suas demandas. Para isso, criam estratégias bem diferenciadas, lembra Gohn (1999; 2003).

Assim, cabe ressaltar o que se entende por democracia, haja vista a relação estabelecida entre democracia e participação. Embora o termo democracia apresente um caráter extremamente polêmico e complexo em virtude dos divergentes paradigmas teóricos que o interpretam, o anseio pela participação política existe desde as sociedades mais antigas; porém, o usufruto dos direitos e dos benefícios políticos, econômicos e sociais era privilégio de poucos cidadãos, uma vez que se estabeleciam credenciais para tal condição. Infelizmente, ao longo da história republicana brasileira, diversos jovens e adultos, excluídos da instrução formal, tiveram sua cidadania negada, pois saber ler e escrever era determinante para exercer o direito

civil do voto, prerrogativa alcançada apenas 1988. Além disso, tinham de conviver com a miséria e com os postos de trabalhos que não representam status social.

Atualmente, em decorrência da globalização econômica, a operacionalização da governança global, regional e local faz-se necessária, porque as economias de mercado estão interligadas. Dessa forma, a participação tem funcionado como um recurso produtivo ao fornecimento de informações e diagnósticos sobre problemas públicos, gerando, dessa maneira, conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e dos conflitos seja em nível nacional, seja em nível supranacional.

Diante da imprecisão do tão celebrado termo, uma definição mínima de democracia a reconhece como um regime de participação política que abriga um conjunto de regras e procedimentos necessários à formação de decisões coletivas, nas quais está prevista e facilitada a participação do maior número de interessados. Tendo em vista que a participação direta é inviável nas sociedades complexas, os partidos políticos surgiram historicamente como sujeitos autorizados a exercer a função de elo entre os indivíduos e o governo (BOBBIO, 2006).

Na conjuntura mundial, os países europeus vivenciaram a ampliação e a complexificação da existência desse regime de governo, passando da democratização do Estado para a democratização da sociedade. Nesse processo, registra o Bobbio (2006), a expansão do poder se estendeu da esfera das relações políticas, nas quais o indivíduo exercia um papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, nas quais o indivíduo passou a ser considerado mediante a variedade de papéis específicos que assumiu, por exemplo, pai, filho, cônjuge, trabalhador, médico, doente, etc. Em tal experiência, os partidos políticos tornaram-se as principais instâncias de agregação de interesses, com projetos coletivos para o conjunto da sociedade, competindo pelos votos dos eleitores para, assim, exercerem o poder do Estado sobre o conjunto da população.

Na Brasil, porém, o processo foi diferente. O país “[...] em quase seus dois séculos de vida independente não conheceu uma única revolução burguesa que tivesse culminado na instauração de um regime democrático estável” (BÓRON, 1995, p. 64); pelo contrário, a regra parece ter sido a ditadura, a centralização do poder nas mãos das oligarquias e não a democracia. Além disso, a existência da escravidão por média de três séculos; a estreita faixa de votantes dentre a população livre; os processos eleitorais fraudulentos; a ditadura de 1964

que durou média de 20 anos e a reforma do Estado nos anos 1990, sem ao menos o país ter organizado um sistema de proteção social como ocorrera nos países centrais, são elementos suficientes - parafraseando a afirmação de Cunha - para desestimular qualquer fantasia acerca de uma democracia coroada no século XXI.

Curiosamente, no bojo desse processo, o país não chegou a consolidar um sistema partidário; mais do que a consolidação dos partidos políticos, tem sido a criação de grupos corporativos e de candidatos defensores de interesses de grupos econômicos, religiosos, desportivos, etc., os quais abrigam dentro de si diversos partidos políticos mediante as conveniências do momento.

Nesse sentido, assegura Cunha (1991), apoiado em Almeida, é razoável dizer que o país vivenciou uma precoce corporativização da vida política. Tal fenômeno se deve ao surgimento das associações criadas a partir dos anos 1980. Daí em diante, montou-se uma rede de sindicatos urbanos e rurais, de associações de moradores, de usuários de serviços públicos, de defesa das mulheres, dos índios, dos negros, da natureza e tantas outras.

Todavia, isso não significa que a sociedade brasileira seja organizada e participativa, uma vez que as associações envolvem pequenas parcelas da população. Entretanto, ao mesmo tempo, não se pode desconsiderar que as organizações tornaram-se parte importante na vida nacional. Em que pese o fato da sociedade civil estar mais organizada, o sistema partidário no país não se fortaleceu, o que tendeu a cristalização de um sistema corporativo, enquanto o sistema partidário disputa e acomoda os interesses das elites regionais.

Essa dissociação repercute na democracia do país. De um lado, o corporativismo pode servir para a reprodução das desigualdades existentes entre diversos segmentos e classes sociais. De outro, ele pode potencializar uma nova força conservadora contraditoriamente à retórica democrática que o fundamenta.

Postas essas advertências, cabe destacar a luta dos movimentos sociais e de educadores em torno da escola pública e da educação de adultos. Ainda que a educação escolar seja imposta ao conjunto da sociedade, tendo em vista os imperativos relacionados ao sistema econômico atual, a educação e a organização escolar são produções humanas situadas no tempo histórico, o que implica no direito ao acesso e à permanência de todos, indistintamente. Nesse sentido, as reivindicações populares em torno da escola pública surgem a partir dos anos 1930/1940; mas, no final dos anos 1970, no entrecruzamento do movimento sindical dos professores e na

difusão da crítica acadêmica da educação, surge a proposta de ampliação do espaço de debates. O ano de 1978 foi especialmente fértil para a organização do campo educacional no país. De um lado, a intensificação do movimento pela libertação dos presos políticos punidos pelos governos militares; de outro, a emergência das greves do magistério e a criação de duas entidades do âmbito educacional: a Associação Nacional de Pós-Graduação - posteriormente, “e Pesquisa”- (ANPED) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES).

Ao final da ditadura militar, no contexto dos anos 1980, o país vivenciou um cenário de intensas mobilizações fortalecidas pela atuação de fóruns científicos e acadêmicos. Conduzidas pela ANPED e pelo CEDES, cinco conferências brasileiras de educação foram realizadas com o objetivo de reivindicar e expressar as demandas políticas da sociedade no tocante ao campo educacional. Mas, ao mesmo tempo, as políticas educativas passaram a ser influenciadas mais diretamente pelo Banco Mundial com projetos executados nos anos 1990.

Nos anos 1990, o país viveu um processo de intensa descontinuidade política ocasionada pela destituição do presidente Fernando Collor (1990-1992) associada ao endividamento herdado no período da Ditadura. Soma-se a esse processo o novo arranjo federativo vivenciado pelo país, dada a normatização da Carta Magna de 1988 - o que implicou na autonomia financeira e administrativa dos municípios - e a assunção de responsabilidades devido às orientações doutrinárias e quantitativas da Conferência Internacional de Jomtien, em 1990, coordenada pela UNESCO, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ¹⁵. Às contradições decorrentes de um Estado gerencial implantado nos anos 1990, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1995/2002 -, se interpôs ainda as orientações oriundas da Organização Mundial do Comércio (OMC), dos Grupos dos Países mais Ricos do Mundo e ainda dos conglomerados financeiros.

Resultante desse processo conflituoso entre gestão FHC e os movimentos sociais, as reformas educativas culminaram em um conjunto de medidas que reestruturaram a educação escolar sob os pressupostos gerenciais. Tais mudanças, consumadas e configuradas tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, ocorreram desde a redefinição curricular à gestão financeira com a criação do Fundo de

¹⁵ Segundo Ferreira e Fonseca (2011), da conferência realizada na Tailândia resultou a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, a qual passou a orientar as políticas educativas. O Brasil assumiu as orientações, bem como as metas quantitativas desses organismos internacionais. Destacava-se a **prioridade** do ensino fundamental e a institucionalização de um sistema de avaliação.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), estabelecido pela Lei nº 9.424/1996. Na contramão das lutas empenhadas por educadores e movimentos sociais em torno da EJA, o FUNDEF previa aplicação exclusiva de verba no ensino fundamental, excluindo a contagem de matrículas em EJA, para efeito de captação de recursos (BRASIL, 1996; MARTINS, 2011; FÁVERO, 2011). Assim, a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n. 10.172/2001, ratificou as incongruências no tocante ao financiamento incidindo sobre a oferta da EJA enquanto modalidade educacional. Ao final da gestão FHC, a educação nacional encontrava-se em um quadro de (des) sistematização, como salientou Oliveira (2011b), com uma organização dispersa, fragmentada e flexível.

No século XXI, os primeiros anos do Governo Luiz Ignácio Lula da Silva (2003-2010) seguiu o mesmo rumo da gestão anterior no tocante à política educacional. Embora sob a dinâmica dos novos marcos regulatórios, a partir do final do primeiro mandato, mudanças significativas começaram a ocorrer no processo de formulação das políticas educacionais do país, sobretudo no que diz respeito à EJA. Diante do objetivo deste trabalho, destaca-se, dentre as modificações, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) Lei n. 11.494/2007 e a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) tendo em vista a tramitação do Projeto de Lei n. 8.035/2010 para a instituição de um novo Plano Nacional de Educação (PNE).

O FUNDEB, por seu turno, passou a contemplar as três etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e médio, além de promover a transferência de verba aos municípios para a organização da modalidade EJA. Contudo, ressaltam Fávero e Freitas (2011), as antigas classes de supletivos foram transformadas em classes de ensino regular noturno. Ainda sim, não se pode negar o avanço em virtude da instituição do FUNDEB. Em abril de 2010, no último ano de mandato do governo Lula, realizou-se a CONAE intitulada “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação”. Precedida por conferências municipais, regionais e estaduais, logrou ser um processo democrático aberto pelo Poder Público que possibilitasse a ampla participação de setores ligados à educação nos seus diferentes níveis, modalidades, interesses e finalidades.

Do que fora discutido até aqui, observa-se a estreita relação entre democracia e arranjo federativo e seus impactos na organização e formulação da educação nacional. Assim, o arranjo federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 desenhou uma ordem

institucional fundamentalmente distinta daquela que se tinha anteriormente, além de incidir diretamente nos mecanismos de participação política. De fato, a descentralização assumiu o lugar da centralização transformando o Brasil em um dos Estados mais descentralizados do mundo no que tange à distribuição de recursos e de poder político, pontua Sadek (2000).

Os constituintes, orientados por uma concepção de democracia específica, optaram por uma série de mecanismos de participação popular e societal. [...] Assim, a descentralização revelou-se peça indispensável. Em outras palavras, criou-se um modelo que valoriza a fragmentação, e conseqüentemente, amplia o número de atores políticos e de possíveis contestadores de decisões. Nessa construção, governadores e prefeitos adquirem papel político de primeira grandeza, sem contudo anular ou diminuir o poder das antigas lideranças (SADEK, 2000, p. 153).

Além dessa engenharia complexa e conflituosa, acresce também a interferência de elementos externos promovendo assim uma interseção de interesses mascarando as desigualdades sociais e as relações de poder em âmbito local, nacional e supranacional. Dessa forma, ainda que a democracia esteja ligada à participação social - via representatividade - e, portanto, ligada ao arranjo federativo, ela é um dos elementos de intervenção política utilizados pelos países do centro no bojo do sistema-mundo como bem salientou Wallerstein (2007).

Nessa linha de raciocínio, as políticas públicas para a educação representam mecanismos de ajustamento social, mas também constituem-se produto dos embates políticos de trabalhadores e educadores. Nesse sentido, concebe-se que o planejamento estatal, enquanto ato de intervenção técnica e política, revela as contradições e as regras do sistema. Ele é instrumento de regulação e de controle social próprio do “Estado ou da sociedade política” e, ao mesmo tempo, deriva de um mecanismo regulador mais amplo ligado à capacidade humana de produzir as bases objetivas e ideológicas da vida. Nessa configuração, a prática do planejamento educacional e, em especial, a ação de planejar a educação de jovens e adultos resulta da correlação de forças sociais hegemônicas.

4 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO BUROCRÁTICA: APONTAMENTOS SOBRE A EDA

O planejamento educacional é uma forma de intervenção do Estado sobre a educação com a finalidade de implantar determinadas políticas para levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhes são atribuídas enquanto instrumento desse Estado (HORTA, 1982). Ao mesmo tempo, o planejamento da educação emerge do âmbito mais geral de organização e de planificação das sociedades capitalistas, no contexto do século XX, que, por seu turno, advém do processo histórico marcado pela divisão social do trabalho e do advento da propriedade privada, ou seja, é um processo regulador mais amplo. Assim, se a lógica do sistema econômico é a acumulação do capital e, para tanto, o Estado funciona ora como “problema” ora como “solução”, a educação também se submete às demandas e às transformações que ocorrem nesse movimento. Nessa esteira, o planejamento estatal e, por conseguinte, o planejamento educacional, assumem funções essenciais no desenvolvimento do capitalismo dadas as especificidades de cada país. Contudo, não se pode ignorar as lutas, os movimentos de resistência e a interseção de interesses no processo apresentado tendo em vista a capacidade criadora do homem.

Sob essa premissa, este capítulo analisa a prática do planejamento educacional brasileiro tendo por referência a correlação de forças entre o planejamento concebido pelo Estado e os segmentos da sociedade civil em torno da criação de um Plano Nacional de Educação. Para atingir esse propósito, discute a configuração do planejamento e da democracia no Estado brasileiro no contexto do século XX (de 1930 a 1985) em torno da organização federativa do Estado brasileiro. Essa referência é tomada por entender que a disposição federativa construída pelo país, face às especificidades históricas do sistema-mundo, aponta ao arranjo institucional interno e repercute na ação de formular e financiar as políticas públicas educativas. Logo, interferem, na ação estatal, diferentes variáveis - formas de participação da sociedade civil, características burocráticas e judiciárias e aspectos históricos e culturais - as quais evidenciam a preponderância do Estado na elaboração das políticas educativas no país e o baixo grau de participação da sociedade civil no cenário entre 1930 e 1985.

Em seguida, busca situar a questão da educação de adultos nas disputas em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação, evidenciando como essa questão disputou (e ainda disputa) espaço na pauta do planejamento educacional. Ficou evidente ao longo da pesquisa como o processo histórico de colonização e de escravidão, somado às relações

estabelecidas com os países de economia central no bojo do sistema-mundo, produziu uma escola excludente e profundamente desigual no país, sobretudo para aqueles que não conseguiram estudar em idade própria.

4.1 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E FEDERALISMO NO BRASIL

Se a discussão sobre democracia aponta à participação social, logo, articula-se ao arranjo federativo construído no país. Desse modo, existe uma relação entre planejamento e federalismo, mas que não são unidirecionais. Pelo contrário, existe um movimento histórico de tensões na trajetória dessas relações no qual, ao mesmo tempo, diversos fatores se interpenetram. Sob a inspiração conceitual de Ferreira (2013), entende-se que: (1) o planejamento é uma forma de intervenção do Estado; (2) o planejamento revela as relações de poder, além de constituir-se em uma técnica de alocação de recursos; e (3) o planejamento, cuja materialidade se expressa em um plano, depende do caráter técnico-administrativo, fiscal e político do Estado e, sobretudo, do grau de participação da sociedade civil.

Nessa dinâmica, a federação é uma organização político-territorial que indica o compartilhamento e a legitimidade das decisões coletivas entre mais de um nível de governo e diferencia-se do modelo de Estado Unitário, no qual o Governo Central é superior às instâncias subnacionais e as relações de poder são hierárquicas. O objetivo, dessa ferramenta de governo, é “[...] **compatibilizar o princípio da autonomia com o de interdependência entre as partes**, resultando assim, na divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO e FRANZESE, acesso em 07 fev. 2014, grifo nosso).

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira muito diferenciada da forma como se deu nos Estados Unidos, por exemplo. Nesse país, treze colônias independentes e autônomas estabeleceram um pacto entre si a fim de fortalecer a nação. Já no Brasil, o pacto resultou de um processo de descentralização do poder do centro para os Estados. A comparação entre as experiências brasileira e norte americana indicam que, no primeiro caso, o federalismo efetivou-se mediante a centralização; já no segundo caso, o termo está associado à descentralização, não somente administrativa, mas, sobretudo, política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados.

Segundo Martins (2011), sob uma indivisível soberania, a coesão em um Estado federativo é garantida juridicamente pela Constituição Federal e regida por dois princípios: a *lei da autonomia*, com características já apontadas no parágrafo anterior, e a *lei da participação*, concretizada via *participação* dos entes federados no processo de elaboração da vontade política válida para toda a nação e ratificada pela existência do Senado Federal. A existência de um poder central, soberano, associado à autonomia dos estados implica o equilíbrio federativo, a repartição de competências e, por fim, o regime de colaboração, a divisão das responsabilidades e a distribuição fiscal. Dinâmica que interfere profundamente na formulação e implementação das políticas educativas.

A necessidade de coordenação e de equilíbrio frente às tensões no arranjo federativo parte do pressuposto da igualdade formal entre os entes federados e entre os “cidadãos”. Contudo, deve-se considerar que as relações estabelecidas tanto do ponto de vista externo (entre Estados) quanto interno (entre os entes federados) circunscrevem-se sob a lógica da *regulação* em três dimensões: *institucional*, *situacional* e *conjunta* (BARROSO, 2004). Isso significa que, no âmbito institucional, as ações definidas e executadas no plano global entre as instâncias governamentais no bojo do sistema-mundo são essencialmente assimétricas.

A democracia, nesse processo, apresenta uma dupla dimensão. Ela é um dos elementos primordiais à manutenção do sistema-mundo, pois não pressupõe igualdade, mas formas de ajustamentos necessários ao equilíbrio estrutural do modo de produção capitalista ao mesmo tempo em que expressa as demandas e as lutas da classe trabalhadora. Nessa dinâmica, as regras do jogo (as leis, os decretos, as normas, as orientações das agências multilaterais) foram e têm sido produzidas no sentido de orientar o funcionamento e o (re) ajustamento resultante das estratégias e dos diversos atores envolvidos.

Nesse processo regulador mais amplo, a instalação do federalismo na história do país provocou a troca do Estado Unitário imperial pela Federação, o que redundou em uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder. Essa nova configuração do Estado brasileiro formalizou um processo de autonomia relativa de cada um desses centros de poder, sendo a autonomia dos Estados não proporcional, haja vista os processos históricos de colonização exercidos por alguns sobre muitos outros, conforme já destacado por Wallerstein (2007).

Quando se volta à história dessa configuração no Brasil, é possível perceber a ausência de autonomia municipal e a prevalência de alguns estados em detrimento de outros. Um exemplo representativo na história brasileira foi a Primeira República, ou República Velha, conhecida como “República Café-com-Leite”, uma vez que a hegemonia era liderada por São Paulo e Minas Gerais.

Embora houvesse poucos canais de comunicação, o desenho de uma federação no Brasil foi apontado na Constituição da República de 1891, mas somente nos anos 1930 se inicia a construção de uma sociedade urbano-industrial, tendo o Estado como ator central (CAMINI, 2010).

Desde então, segundo a autora supracitada, o federalismo no Brasil é permeado por várias dimensões que disputam espaços entre si. O modelo configurou-se pela importância dos Estados e uma autonomia dos municípios ainda incipiente. A urbanização e as articulações provenientes do patrimonialismo deram novo destaque às prefeituras, especialmente nas capitais. As características patrimonialistas herdadas do colonialismo desenharam um Estado patrimonial no qual não há distinção entre a riqueza pública e a riqueza particular. Segundo Ferreira (2006), pequenos grupos são os titulares de toda a riqueza do país e usam da organização político-administrativa estatal para benefício próprio.

Portanto, a construção do federalismo no Estado brasileiro associado ao desenvolvimento periférico do capitalismo influenciou a dinâmica de organização e desenvolvimento do país favorecendo o desenrolar de um capitalismo severamente desigual. Como agravante, esse caráter se amalgamou às práticas patrimonialistas dos gestores públicos reconhecidas em períodos ditatoriais e em períodos de democracia. No que tange ao período democrático, destacam-se ainda os embates dos diversos segmentos da sociedade civil. Sob as contribuições da literatura que fundamenta esta pesquisa, pode-se dizer que, em certa medida, a opção e a postura política dos governantes e da elite brasileira frente às exigências do desenvolvimento econômico firmaram-se em perspectivas pautadas na máxima liberal: “*a cada um conforme a sua produção*”; “*a cada um segundo os seus direitos legais*”; “*a cada um conforme os seus méritos*”. Em poucos momentos na história do país se observa um movimento de resistência por parte dos nossos dirigentes estatais à lógica predominante do sistema-mundo, até mesmo no sentido de fortalecer o Estado brasileiro.

À luz de Gramsci (1982) e de Wallerstein (2007), infere-se que o patrimonialismo tem herança nas tradições eclesiásticas, haja vista as justificativas de domínio do mundo pan-europeu sobre as colônias. Incumbidos essencialmente por uma instituição divina que lhes conferiam poderes de mando - e por isso podiam ocupar altos cargos na administração pública -, o senhor e os pequenos grupos podem e devem exercer o domínio sobre os súditos que não têm capacidade própria para fazê-lo.

Ferreira (2006) registra o caráter patrimonialista desenvolvido no Brasil no contexto dos anos 1930 e aponta algumas especificidades. Para a autora, o crescimento da indústria e da população urbana exigiu do Estado brasileiro um processo de racionalização, uma vez que a burocracia constituiu-se em um dos instrumentos necessários à organização financeira do capital. Assim, a figura do técnico e do especialista metamorfoseou-se na esfera do governo central brasileiro sob a capa de neutralidade. Desse modo, a evolução do Estado no Brasil esteve associada à prática patrimonialista revelada também na privatização dos cargos públicos.

O argumento em defesa do federalismo no Brasil se deu na direção de uma ruptura com a centralização do poder, o que levaria à liberdade e à igualdade entre os entes federados. Todavia, as estruturas sociais de poder pré-existentes em uma sociedade de súditos e hierarquizada por diferentes clivagens (sexual, étnica, educacional) fortaleceram a disparidade existente entre o centro e os poderes locais (CARVALHO, 2001).

A literatura também aponta a existência de uma contradição entre a persistência de um Estado patrimonial e a emergência do capitalismo no Brasil. Tal contradição exprime a diferença entre as políticas de cooptação (próprias do patrimonialismo) e de representação de interesse (própria do capitalismo). Nesse movimento paradoxal, não ocorreu no país a destruição do Estado patrimonial, pelo contrário, esse Estado funda a representação de interesses.

Nesse sentido, de modo mais amplo, Gohn (1999) afirma que a questão da cidadania é central para compreensão do modo como a representação de interesses atravessa os tempos. Assim, destaca três acepções do termo cidadania ao situar essa questão ao longo da história. Em primeiro lugar destaca-a no contexto do Liberalismo, onde estava associada aos direitos de liberdade, de igualdade e de propriedade e evidencia o nascimento do sujeito político burguês alheio aos vínculos da nobreza e do clero.

Em segundo lugar, a autora segue suas considerações destacando as mudanças oriundas desde o racionalismo ilustrado, no século XVIII, rumo a uma reforma política que considerasse os sujeitos como sujeitos de direitos, tornando a cidadania uma questão educativa. Assim, no século XIX, o que se vê é o projeto burguês evidenciar a questão dos direitos, mais voltada aos deveres que de fato aos direitos. Ao Estado cabe a legitimação e restrição dos direitos dos cidadãos, sendo, portanto, os direitos mais competência do Estado do que conquista da sociedade civil. À medida que o Capitalismo se consolida, as lutas sociais avançam da subsistência para outras alternativas de direitos e, nesse sentido, a educação passa a ser vista pelas classes dirigentes como controle social, como possibilidade de tornar o povo passivo.

Com o Neoliberalismo no século XX, a cidadania transfigura-se e invoca a ideia de “comunidade de interesses”, afirma Gohn (1999, p. 15), cujo fim é uma convivência harmoniosa frente ao progresso e ao desenvolvimento. E, por fim, a autora expõe a terceira acepção de cidadania: a cidadania coletiva, oriunda de grupos organizados da sociedade civil em virtude das frustrações sociais evidenciadas pela ganância do capital.

Isso posto e consideradas as devidas especificidades da história brasileira, faz-se pensar a respeito não só da representação de interesses fundadas no patrimonialismo, cujos interesses privados assumem a cena, mas a tensão provocada pela participação da sociedade civil organizada colocando-se ativa na luta contra as misérias proclamadas pelo modo de produção capitalista. É, portanto, preciso situar esse desenvolvimento contraditório da cidadania em relação à maneira como os poderes central e local se constituem, haja vista sua positividade e seus equívocos, conforme Gohn (1999, p. 113):

[...] o lado positivo da questão da cidadania foi o de ter elaborado uma concepção moderna, buscando construir ou aprimorar canais de representação e não ter se contentado com a concepção estreita de uma cidadania, restrita ao voto, ao poder nível político. Mas, de outro lado, a busca de construção de cidadania levou a práticas equivocadas, ao privilegiamento de ações corporativas, segundo interesses dos grupos envolvidos, fazendo com que os setores que deveriam se aproximar viessem a se degladiar [...], ou segundo interesses políticos partidários [...] transformando processos que deveriam privilegiar interesses coletivos gerais em processos de defesa de interesses específicos.

Todo esse processo vincula-se à prática do planejamento educacional e à experiência democrática no país, pois aponta à disposição dos ajustes fiscais, à definição de atribuições na estruturação do sistema nacional de ensino e à correlação de forças exercidas na sociedade; mostra, desse modo, o movimento a que está submetido o planejamento educacional,

tensionado por diferentes frentes. Assim, a seguir, buscando evidenciar o movimento em torno da educação nacional, apresentam-se as disputas em torno da elaboração de um Plano Nacional de Educação, evidenciando as conquistas e os recuos a que esteve submetido.

4.1.1 A gênese do PNE: a influência dos Pioneiros

Durante o processo histórico de constituição e organização da República, a ideia de criar um Plano Nacional de Educação nasceu antes de o planejamento estatal firmar-se como uma prática do governo brasileiro. Na década de 1930, os educadores conhecidos como pioneiros, ligados à Associação Brasileira de Educação (ABE), por ocasião da V Conferência Nacional de Educação realizada em Niterói, publicaram uma proposta conhecida como Manifesto dos Pioneiros de 1932.

A ABE surgiu em outubro de 1924 por iniciativa de 13 intelectuais cariocas que se reuniam em uma sala da Escola Politécnica do Rio de Janeiro. As características que marcaram os primeiros anos de existência dessa associação relacionaram-se à força do Departamento do Rio de Janeiro, que praticamente se identificava com o conjunto da ABE, e à presença majoritária de engenheiros no quadro associativo da entidade, o que explica a introdução da problemática relativa ao taylorismo e ao fordismo nos anos 1950 e 1960, no Manifesto dos Pioneiros (SAVIANI, 2007a).

O grupo da ABE, continua o autor, congregava interessados na causa da educação brasileira independentemente das posições políticas, filosóficas ou religiosas. Por exemplo, o próprio Conselho Diretor era composto pelo ateu Edgar Süsskind de Mendonça, que se aliou a Fernando Magalhães, líder católico, além de Fernandinho Labouriau, que tendia a comprometer a associação com posições político partidárias. Contudo, a ideia de planejamento adotada por esse grupo pautava-se numa perspectiva liberal.

A proposta de plano apresentada pelo grupo no documento “*A Reconstrução Educacional no Brasil*”, publicado em 1932, indicava em linhas gerais a proposição de um plano de organização e administração do sistema educacional sob princípios pedagógicos-administrativos, mas não constituía verdadeiramente um “Plano Nacional de Educação” com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos (HORTA, 1982).

O exame do documento permite confirmar o apontamento feito por Horta, além de destacar um enfoque preponderantemente “biológico” das propostas, apontando a visão de organização social durkheimiana. O texto do documento se desdobra em quatro momentos - fazendo uma alusão às fases do desenvolvimento humano - seguidos de uma conclusão. Sua organização apresenta a seguinte estrutura: os *Fundamentos Filosóficos e sociais da educação*, a *Organização e Administração do Sistema Educacional*, as *Bases Psicológicas da Educação*, *Planejamento do Sistema conforme os Princípios e Diretrizes Enunciados*.

Destinado ao povo e ao governo, o documento assinala que na hierarquia dos problemas nacionais encontrava-se a educação. Na introdução, assegura que a educação é a premissa-chave justificadora do movimento, pois ao longo dos 43 anos do regime republicano no país as reformas educacionais estiveram dissociadas das reformas econômicas. Tal desarticulação e fragmentação indicavam a ausência de uma visão global do problema. Esse processo decorria da falta de determinação dos fins da educação (aspectos filosófico e social) articulados à dinâmica social e da aplicação de métodos científicos à resolução do problema (aspecto técnico e financeiro).

Sendo assim, o primeiro tópico do documento, “*fundamentos filosóficos e sociais da educação*”, destaca a finalidade e os alicerces filosóficos e sociais da educação. Sob o pressuposto da superação da concepção tradicional, fundamenta-se no “caráter biológico” do indivíduo, o qual permite a cada um educar-se, conforme é de direito, até onde permitam suas aptidões naturais, independentemente de razões de ordem econômica e social. Assim, a Educação Nova assume sua verdadeira função social, construindo a “hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades” constituída a partir de todos os grupos sociais cujos membros seriam contemplados com as mesmas oportunidades educacionais.

Intitulado “*Organização e administração do sistema educacional*”, o segundo tópico do documento anuncia o caráter regulador do Estado em face da educação. Para tanto, entendia-se que a oferta educacional deveria ser essencialmente *pública, gratuita e obrigatória* oferecida igualmente a todos os cidadãos até os 18 anos, evitando que crianças e jovens fossem prejudicados pela ignorância dos pais e pelas contingências econômicas - eis o princípio da escola única - e *laica*, de modo que as disputas religiosas não perturbassem o espaço escolar. A família, nesse discurso, perdera o centro da responsabilidade educativa agora transferida para o Estado. Este deveria organizar a escola e torná-la acessível, em todos os seus graus, a todos os cidadãos, independentemente de suas condições econômicas e

sociais. Essa defesa vem com a ressalva de que o Estado não poderia impedir que as classes mais privilegiadas tivessem o direito de recorrer às escolas privadas para matricularem seus filhos.

Ainda nesse mesmo tópico do documento em questão, o “plano” defendido alvitava a descentralização como eixo básico para todos os graus de ensino. A aplicação da doutrina federativa e descentralizadora não impediria a organização unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado de unidade nacional. O governo federal deveria, portanto, exercer uma ação supletiva e fiscalizadora via Ministério da Educação, cabendo-lhe fiscalizar a aplicação dos princípios por parte dos Estados, bem como garantir a execução das orientações e a função educacional defendidas pelo movimento por meio de Carta Constitucional e de leis ordinárias. A União deveria socorrer - onde houvesse deficiência de meios - e viabilizar o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados além de aprofundar todas as formas de relações espirituais. Assim, a unidade educativa, sob a condução da União, se manifestaria como “[...] uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse livre regime de intercâmbio (AZEVEDO, F. et al, acesso 02 fev. 2013, p. 195). Essa ação de solidariedade e cooperação, como destaca o documento, impulsionaria os estados a produzirem resultados com menos despesas, ocasionando assim uma sucessão ininterrupta de esforços criadores e fecundos.

No terceiro tópico, “*bases psicológicas da educação*”, há um reforço aos conceitos que devem (re) configurar o plano educativo. Contra as tendências e as passividades herdadas de uma concepção tradicional, apostava-se na atividade espontânea, tendo por base a satisfação das necessidades individuais de cada criança. Para isso, as ações educativas deveriam ser adaptadas às necessidades psicobiológicas do momento de cada ser humano.

No quarto tópico é delineado o “*planejamento do sistema educacional*”. Propunha-se, então, um sistema orgânico desde os jardins de infância ao ensino superior com enfoque no ensino eminentemente técnico e científico, vinculado ao meio social e produtivo. Postulava-se, portanto,

[...] uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espírito que substitui o conceito estático do ensino por um conceito dinâmico, fazendo um apelo dos jardins de infância à universidade, não à receptividade, mas à atividade criadora do aluno. “[...] a “continuação ininterrupta de esforços criadores” deve levar à formação da personalidade integral do aluno e ao desenvolvimento de sua faculdade produtora e do seu poder criador, pela aplicação na escola, para a aquisição ativa de conhecimentos, dos mesmos métodos

(observação, pesquisa, e experiência) que se segue o espírito maduro nas investigações científicas (AZEVEDO, F. et al, acesso em 02 fev. 2012, p.198).

O esboço do plano geral delinea a estrutura do sistema educacional fundamentado nos quatro grandes períodos do desenvolvimento natural do ser humano: Escola Infantil dos 4 aos 6 anos de idade; Escola Primária dos 7 aos 12 anos de idade; Escola Secundária dos 12 aos 18 anos de idade e Escola Superior.

Por fim, na conclusão, o documento refere-se “*A democracia - um programa de longos deveres*”. O texto reconhece as dificuldades que o plano proposto poderia encontrar, entretanto, os pioneiros reafirmavam sua obstinação em materializar os ideais do plano. O Manifesto considerava que a oferta da educação é dever do Estado, que deve dedicar-se a ela com mais afinco. A educação é que permite ao povo cultivar e perpetuar a identidade da consciência nacional de forma íntima com a consciência humana (SAVIANI, 2007a).

À publicação do manifesto seguiu-se a V Conferência Nacional de Educação com objetivo de “[...] apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano de educação nacional para o anteprojeto da Constituição” (HORTA, 1982, p. 21). Todavia, como salienta o autor, nessa reunião foi aprovado o texto do que viria a ser o anteprojeto do capítulo “da Educação Nacional”, da Constituição de 1934, a ser encaminhado à futura Assembleia Nacional Constituinte, bem como um esboço de um Plano Nacional de Educação.

Esse anteprojeto já delegava à União a competência de estabelecer um Plano Nacional de Educação cujo objetivo era oferecer a todos quantos habitassem no país oportunidades iguais conforme suas capacidades. Caberia também à União a responsabilidade de exercer uma ação supletiva onde houvesse deficiência.

Elaborado e aprovado na Conferência de Niterói, o esboço desse plano era composto por 15 artigos que apontavam a estrutura e administração dos sistemas de educação. Horta (1982) destaca que uma análise mais profunda desse documento revela a mesma ideia de plano contida no documento do Manifesto. Assim, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1934, que por sua vez teve vida curta, criada no governo de Getúlio Vargas, apontava à mesma ideia de plano defendida pelos “pioneiros”. O texto definitivo apresentava claramente as competências e as normas para a elaboração do Plano Nacional de Educação, conforme artigos 150 e 152:

Art. 150 - Compete à União:

a) fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

Parágrafo único - O Plano Nacional de Educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;

b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;

c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

[...]

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o Plano Nacional de Educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (BRASIL, 1934, p. 32, 33).

Diante dessa conjuntura, o Conselho Nacional de Educação, criado pela Reforma Francisco Campos em 1931¹⁶, totalmente reformulado em 1936, tinha a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação. Neste contexto, o Ministério da Educação e Saúde realizava, em 1936, um grande inquérito nacional com vistas a colher subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação. Esse inquérito fora distribuído aos educadores de todo país contendo um minucioso questionário com mais de 200 itens¹⁷. Mediante as repostas, o Conselho Nacional de Educação elaborou o projeto do Plano Nacional de Educação encaminhando-o à presidência em maio de 1937. O projeto continha 504 artigos organizados em seis partes, apresentando títulos, capítulos, seções e subseções.

Todavia, o projeto não entrou em discussão, tendo em vista as transformações políticas ocorridas no país em 1937. O Golpe deflagrado por Vargas impôs novos arranjos políticos. O ato adicional de 1937 retirou da legislação qualquer referência à elaboração de planos de

¹⁶ Foi a primeira reforma educacional de caráter nacional, promovida pelo Ministro da Educação à época Francisco Campos. Tal reforma, tinha por finalidade organizar o ensino secundário, comercial e superior.

¹⁷ Documento não disponibilizado em acervos públicos do estado, nem mesmo em ambiente virtual. Título do documento: Plano Nacional de Educação: Questionário para um inquérito. Sobre o assunto ver Horta (1982, p. 24).

educação. Além disso, a Carta outorgada de 1937 aprofundou a centralização e o federalismo passou a ser meramente figurativo, chegando até mesmo a abolir a palavra federalismo da Constituição. No período de 1937 a 1945, denominado Estado Novo, ápice do governo Vargas, intensificou-se a centralização do poder. Os estados, nesse novo cenário político, passaram a ser governados por interventores nomeados pelo poder central.

Segundo Abrucio e Franzese (acesso 07 fev. 2014), a Era Vargas deixou como legado para o federalismo brasileiro o fortalecimento da burocracia e do Executivo federais, além da estrutura de super-representação dos estados menores no Congresso Nacional. Todavia, esse plano de modernização não foi sustentado por uma proposta democrática e nem mesmo pelo aprimoramento das representações subnacionais.

Diante desse movimento político em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação e da organização federativa brasileira, sendo esta uma ferramenta necessária ao planejamento das ações a serem desempenhadas no país, verifica-se a inexistência de preocupação política e pedagógica com os adultos que não sabiam ler e escrever existentes no país. Inclusive, observa-se a reduzida, ou talvez inexistente, participação da maioria da população na ação de planejar a educação no país, haja vista a estreita faixa de votantes, pois o voto facultativo aos analfabetos no Brasil inicia-se no final dos anos 1980.

A não inserção da população adulta analfabeta na pauta política do movimento dos pioneiros, haja vista as propostas destacadas nas seções do documento do Manifesto de 1932, bem como na agenda dos governos à época, evidenciam o caráter excludente e discriminatório conferido à educação de adultos. Adultos esses que não tinham o direito de exercer sua participação política - seja por meio do voto, do alistamento eleitoral e de outros benefícios sociais - dada a sua incapacidade de ler e escrever.

Fávero e Freitas (2011), ao investigar a história da educação de adultos no país, corroboram essa assertiva e destacam a exclusão dessa modalidade educativa no planejamento educacional brasileiro, pois, no final dos anos 1930, registra-se apenas o estudo de Paschoal Leme, o qual tinha por base a experiência das nações centrais ao final da I Guerra Mundial. O estudo versava sobre as redes extraescolares de educação direcionadas às crianças, aos adolescentes e aos adultos das classes populares.

O tratamento para com o analfabetismo, parafraseando Freire (1977), assumiu uma feição discriminatória, pois era visto como uma chaga, uma erva daninha, uma enfermidade e não uma expressão concreta e injusta da realidade social. Eis o porquê da utilização do termo “erradicação” do analfabetismo nas constituições federais desde 1891 a 1988.

Embora nesse período da história brasileira seja possível observar tentativas de sistematização da educação nacional, acenando certas responsabilidades do Estado - ainda que sob princípios questionáveis -, não se consolidou uma referência educativa que contemplasse as reais demandas da população adulta, especialmente no que tange ao acesso ao conhecimento sistematizado e, conseqüentemente, ao processo de alfabetização.

4.1.2 O PNE entre 1945 e 1964: a sistematização do planejamento no Brasil

Fatos importantes impactam a estrutura federativa nacional no período de 1945 a 1963, repercutindo na ação de planejar a educação no país. O cenário brasileiro apresentou um duplo movimento: de um lado, a União movia-se em prol de um projeto nacional desenvolvimentista; de outro, as elites regionais recuperavam o poder fortalecendo o Congresso Nacional, especialmente os governadores dos estados. Segundo Abrucio e Franzeze (acesso em 07 fev. 2014), dos quatro presidentes eleitos nesse período, dois foram chefes executivos estaduais pouco tempo antes. Isso posto, ressalta-se que o sucesso dos partidos nas eleições dependia de articulação com os *caciques* regionais. Em meio ao cenário do Pós-II Guerra, o país enfrentava, além das práticas patrimonialistas, profundas dificuldades tais como: a inflação recorrente, o desequilíbrio da balança de pagamentos, a exportação centrada nos produtos primários e agropecuários, além do processo migratório instaurado no país no sentido campo-cidade.

Nesse período, reintroduzidas as eleições diretas em 1946, uma nova Constituição Federal foi aprovada. Ideais liberais imperavam no Congresso, rejeitando a intervenção do Estado na economia. Assim, a nova Constituição, a Constituição de 1946, replicou muitas medidas da Carta Magna anterior, porém, com algumas adaptações. Tendo em vista que democracia e descentralização sempre estiveram associadas no Brasil, ampliaram-se os recursos para os municípios a fim de reduzir a dependência em relação aos estados (CAMINI, 2010).

Nessa conjuntura, tal Carta Magna apontava como competência da União a elaboração de planos setoriais, por exemplo, o Plano Nacional de Aviação. Porém, quanto à educação, limitava-se a legislar sobre as bases e diretrizes da educação nacional, conforme regulamenta o Art. 5º, item XV, letra *d*.

Horta (1982), na perspectiva de comprovar que o plano apresentado pelos signatários do Manifesto não se constituía verdadeiramente um “Plano Nacional de Educação” com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos, ao analisar o Art.168 da Constituição de 1946, destaca que o legislador compreendeu que o plano previsto em 1934 não era realmente um plano, mas um conjunto de diretrizes, com vistas à estruturação do sistema nacional brasileiro. Assim dispunha a Constituição Federal de 1946, em seu Art. 168 (BRASIL, 1946):

Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável.

Instaurado o Estado Novo - 1937 a 1945 - o planejamento governamental seguiu um caminho mais centralizador fortalecendo o protagonismo do Estado. Segundo Ferreira e Fonseca (2011), prevaleceram as diretrizes pragmáticas e doutrinárias do Estado, organizando o ensino básico sob o viés utilitário da produção, que correspondiam a divisão econômica e social do trabalho conforme as classes sociais. Ofertava-se educação diferenciada para a elite, para a mulher e para os trabalhadores, os quais formariam a força de trabalho do projeto industrial do governo.

Enquanto os pioneiros lutavam pela reconstrução nacional, o país iniciava lentamente as etapas de sistematização do planejamento setorial e global. Horta (1982), inspirado em Deland, aponta que o planejamento organizado pelo governo central não ocorreu sob um senso de racionalismo e ordem como sucedeu na Alemanha, ou sob uma ideologia estadista como ocorreu na União Soviética. O Brasil buscou no planejamento um instrumento eficaz para reduzir o caminho na proposição de nação moderna e poderosa. Nessa compreensão, haveria um forte elemento nacional-desenvolvimentista na procedência do planejamento educacional no Brasil. Pode-se considerar que isso privilegiou uma formação diferenciada para elites e classe trabalhadora, marcando o lugar de cada um na configuração social.

Durante a vigência do Estado Novo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) tornou-se a instituição racional, científica e central de controle administrativo. No governo Dutra (1946 a 1950), os técnicos do DASP lançaram mão de uma alternativa na intenção de coordenar os diversos planos regionais e setoriais existentes. Prepararam o plano SALTE cujo foco se assentava em quatro setores: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Segundo Lafer (1987), esse plano não fora um plano propriamente dito, mas sinalizava o primeiro esforço de coordenação das atividades econômicas do país, além de apresentar um empenho no sentido de racionalizar o processo orçamentário. Contudo, até 1950, o planejamento central institucional não causou impactos no desenvolvimento brasileiro.

No período que segue, de 1956-1961, o planejamento educacional ocupa uma posição especial na história do planejamento brasileiro, visto que a educação ganha destaque pela primeira vez como meta setorial específica de um plano de governo. Nesse momento da história educacional brasileira, iniciam-se as relações diretas entre educação e desenvolvimento.

Durante a campanha eleitoral, Juscelino Kubistchek (1956 a 1960) usou como plataforma o desenvolvimento da nação sob o apelo da melhora de vida da população. Assim, quando foi eleito, criou o Conselho de Desenvolvimento como órgão central de planejamento. Subordinado ao presidente, o Conselho era integrado por alguns ministros, chefes da Casa Civil e Militar e pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O Conselho atuava através de uma secretaria e de Grupos de Trabalho para os quais o governo convocou uma equipe de técnicos que tinha participado das tentativas anteriores de planejamento e controle econômico, subsidiados pela Comissão Mista Brasil-EUA e da assessoria econômica de Vargas durante o período de 1950-1954. Esses técnicos, diante da emergência de traduzir em programas o desenvolvimento econômico, reformularam e produziram vários conceitos.

De forma integrada, houve a proposição de cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. O detalhamento de cada um desses setores operou-se mediante a ideia de *ponto de estrangulamento*, ou seja, existiam certas áreas de demanda que estrangulavam a economia. Esses setores eram os de transporte, de energia e de educação. Segundo a Comissão Mista Brasil-EUA, o desequilíbrio do desenvolvimento econômico brasileiro tinha provocado uma demanda insatisfeita de infraestrutura, sendo que tal demanda

deveria ser prioritariamente atendida a fim de prosseguir o esforço de expansão do país (LAFER, 1987).

A outra ideia era a baseada no conceito de *ponto de germinação*, isto é, partia-se do pressuposto de que a oferta de infraestrutura promoveria atividades econômicas e para isso, o país, deveria investir em rodovias, pois as ligações com Brasília provocariam integração e desenvolvimento do interior. Por sua vez, o conceito de *ponto de estrangulamento externo* previa limitações referentes à capacidade de importar, dando enfoque à política de substituição de importações. Tal medida impactaria a produção interna de certos bens. O conceito de *demanda derivada* indicava a necessidade de estabelecer certas metas para atender a necessidade gerada por outras metas. Esse conceito redundou na percepção de interdependência da economia como um todo e levou ao quarto setor do Programa de Metas: a indústria de base. Foi esse mesmo conceito que exigiu a introdução do quinto setor no Programa de Metas: o setor Educação, haja vista a carência de pessoal técnico (LAFER, 1987). Desse modo, a educação que estava presente como setor primário, no início dos trabalhos do Conselho de Desenvolvimento, fora incluída no programa.

Surgia, nesse contexto, pela primeira vez em um plano de governo, a afirmação clara que relacionava educação e desenvolvimento, atribuindo à educação a função social de formar quadros técnicos necessários ao crescimento e desenvolvimento do país.

Importa destacar, no período de 1956-1960, o surgimento de uma teorização em torno das relações entre desenvolvimento econômico e educação. Esses pensamentos iam desde a afirmação de que o desenvolvimento econômico deveria ser buscado prioritariamente, pois, conseqüentemente, promoveria o desenvolvimento educacional, até a afirmação contrária de que a educação era condição fundamental e primária para o desenvolvimento econômico.

As discussões acerca dessa temática adentraram o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em 1955, instituição criada com a finalidade de discutir o ensino, o estudo e a divulgação das Ciências Sociais, nas áreas de Sociologia, História, Economia e Política, com vistas à aplicação dos dados dessas ciências à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira.

Discorria-se nesse momento sobre a necessidade de um plano integral da educação, exatamente na mesma época em que as conferências internacionais focavam o assunto.

Destaca-se nesse contexto a Reunião Interamericana de Ministros da Educação, realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), sediada em Lima, em maio de 1956; o Seminário Interamericano sobre Planificação Integral da Educação, ocorrido em Washington, no ano de 1958, e a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico para a América Latina, organizada e promovida pela OEA e UNESCO, em Santiago, em 1962.

A íntima relação entre educação e desenvolvimento remetia à necessidade de a educação ser integralmente planejada e articulada ao planejamento social e econômico do país. Nessa lógica, a finalidade da educação não é promover uma formação com vistas à emancipação humana. Pelo contrário, a educação tornou-se o elemento principal para promover a acumulação do capital.

Horta (1982) explica o motivo pelo qual o anteprojeto da LDB encaminhado ao Congresso em 1948 não faz referência a um Plano Nacional de Educação. O plano era a própria lei. Somente no Art. 73¹⁸, letra *b*, se faz referência aos planos de educação, atribuindo à União a função de estimular os estados e os municípios na elaboração de planos educacionais com base nos dados censitários e nas condições econômicas e sociais de cada região. Em virtude da euforia desenvolvimentista da década de 1950-1960, a ideia de planejamento crescia rapidamente ligada cada vez mais à educação.

Dessa forma, quando o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases entrara novamente na Câmara dos Deputados, estas concepções de planejamento e de educação-desenvolvimento não poderiam ficar de fora. Travava-se de um debate entre educadores, parlamentares e igreja.

O que demonstra estar em questão a respeito do planejamento educacional no país era a distribuição dos recursos públicos. Foram muitos embates acerca da incumbência de elaborar o plano educacional, em administrar os recursos. Após 13 anos de discussão, a promulgação da Lei nº 4.024 de 1961 não incorporou a ideia de elaborar um Plano Nacional de Educação.

Dispunha a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, em seu Art. 92 (§ 2º) e Art. 93 (BRASIL, 1961, p. 16), que:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

¹⁸ Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional organizado por Clemente Mariani e Pinto de Aguiar.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

Art. 93. Os recursos a que se refere o Art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem:

1. o acesso à escola do maior número possível de educandos;
2. a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação;
3. o desenvolvimento do ensino técnico-científico;
4. o desenvolvimento das ciências, letras e artes;

§ 1º São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares.

A ideia de Plano Nacional de Educação contida nos artigos 92 e 93 da LDB nº 4.024/1961 não apontava ao conceito de plano tal qual entendia os educadores liberais. Também não expressava a ideia de planejamento integral e articulado da educação nacional com o desenvolvimento econômico e social, como defendiam os organismos internacionais. Dessa forma, o Plano de Educação na Lei de Diretrizes e Bases constituiu-se meramente em um plano de distribuição dos recursos públicos destinados à educação (HORTA, 1982).

Ao Conselho Federal de Educação ficara a incumbência, a partir de então, não de criar um Plano Nacional de Educação, mas estabelecer critérios de distribuição de recursos. Durante os debates em torno da LDB, a ideia de planejamento assumiu diferentes conotações até firmar-se como “Plano de Educação referente a cada Fundo”, Art. 92 § 2º.

Durante esse processo, estava em vigor no Brasil o Programa de Metas desenvolvido pelo governo de Juscelino Kubistchek com plano específico para área da educação. Entretanto, quando Jânio Quadros assumiu o poder, procurou estruturar no Brasil novo sistema de planejamento. Criou-se então a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), em agosto de 1961. A Educação comparecia no programa de governo como elemento importante para o desenvolvimento social. Anunciou-se a elaboração de Plano Nacional de Educação. Para tanto, criou-se no âmbito do Ministério da Educação e Cultura a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED).

No período de 15 a 19 de março de 1962, a delegação brasileira apresentou um relatório à Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, realizada no Chile, com objetivos qualitativos e quantitativos e com propostas técnicas e financeiras para organização da educação nacional, apontando inclusive a criação do Centro de Planejamento Educacional. A finalidade da Educação e do planejamento educacional defendidos no documento apoiava-se no pressuposto de que o crescimento econômico requeria recursos humanos capacitados, portanto, seria necessário investir no sistema educacional de modo que a educação se adaptasse às necessidades exigidas pela economia, por isso qualificar os trabalhadores.

Tendo em vista que esse centro de planejamento jamais chegou a funcionar, o Conselho Federal de Educação, em abril de 1962, iniciou “a elaboração dos planos”, haja vista o imperativo legal estabelecido pela LDB nº 4.024 de 1961, artigos 92 a 96.

Segundo Horta (1982), o Conselho interpretou a LDB de 1961 entendendo que deveria ser construído um plano referente a cada fundo, considerando a existência dos Fundos Nacionais de Educação criados sob influência das propostas dos Pioneiros antes da promulgação da LDB de 1961: o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), em 1942; o Fundo Nacional do Ensino Médio (FNEM), em 1955 e o Fundo Nacional do Ensino Superior (FNES), criado na década de 1950. Assim, o Conselho dividiu seu trabalho em duas partes: (1) estabelecimento de metas educacionais, “Metas para o Plano Nacional de Educação”, a serem elaboradas pela Comissão de Planejamento da educação (COPLED) e executadas até 1970; (2) elaboração de normas reguladoras da aplicação de recursos dos Fundos Nacionais de Ensino.

Nesse contexto, no que tange a educação de adultos - ainda que não institucionalizada enquanto modalidade educativa, mas que esteve presente enquanto pauta de luta dos movimentos sociais -, as discussões apresentavam um caráter metodológico, pois se afirmava que a capacidade de aprender dos adultos requeria estratégias diferenciadas de ensino em relação ao ensino oferecido às crianças. Além dessa discussão pedagógico-metodológica, o país também debatia sobre a finalidade da educação de adultos. Segundo Fávero e Freitas (2011), Lourenço Filho, em meados da década de 1940, indicava três aspectos dessa finalidade: a) a função supletiva de combate ao analfabetismo; b) a função profissional, com vistas ao ajustamento do homem às novas condições de trabalho; c) a função cívico-social, haja vista o caso dos migrantes do país e dos imigrantes estrangeiros.

Assim, a partir de 1947, o Ministério da Educação e Saúde Pública organiza a primeira Campanha Nacional de Educação de Adolescentes e Adultos. Os alunos eram atendidos em classes de emergência designadas como ensino supletivo e organizadas pelas secretarias de educação e por entidades privadas. As propostas educacionais e os debates à época foram influenciados pela criação da ONU para a Educação, a Ciência e a Cultura, assinalam os autores supracitados.

No cenário dos anos 1940/1950, influenciada pela proposta do desenvolvimento econômico pelos Estados Unidos, ocorre a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) bem como a criação em 1946 do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), ambos vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio visando à formação profissional.

No contexto da experiência democrática no final dos anos 1950¹⁹ e da promulgação da LDB de 1961, novos debates se inseriram no campo educacional da educação de adultos redefinindo a visão de alfabetização de adolescentes e adultos, tendo em vista a necessidade da educação no papel do desenvolvimento econômico e social do país. O foco não era apenas ler, escrever e contar. O discurso proferido no II Congresso Nacional de Educação de adultos pelo presidente em questão revela essa tendência.

Cabe à educação de adolescentes e adultos importante papel na solução de problemas criados com o desenvolvimento econômico, suprindo, assim, na medida do possível, as deficiências da rede de ensino primária, e principalmente, dando preparo intensivo, imediato e prático, aos que ao iniciarem na vida, se encontram desarmados dos instrumentos fundamentais que a necessidade moderna exige para completa integração nos seus quadros: a capacidade de ler e escrever, a iniciação profissional técnica, bem como a compreensão dos valores espirituais, políticos e morais. [...] O elemento humano convenientemente preparado de que necessita a nossa expansão industrial, comercial e agrícola, tem sido e continua a ser um dos pontos fracos na mobilização de forças e recursos para o desenvolvimento. Essa expansão vem sendo tão rápida e a conseqüente demanda de pessoal tecnicamente habilitado tão intensa, que não podemos esperar a sua formação pelo sistema regular de ensino: é preciso uma ação rápida, intensiva, ampla e de resultados práticos e imediatos, a fim de atendermos as necessidades de nosso crescimento (Kubitschek de Oliveira, 1958, p. 270 e 275).

Segundo Fávero e Freitas (2011), nesse contexto, assiste-se ainda a efervescência dos movimentos sociais designados de cultura popular. Destacam-se dentre eles: o Movimento de

¹⁹Em 1958 e 1959, o país viveu eventos eleitorais: para governo dos Estados, Senado, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Prefeituras e Câmaras Municipais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>

Cultura Popular (MCP), em Recife, 1960; o Centro Popular de Cultura (CPC) e União Nacional dos Estudantes (UNE), 1961; o Movimento da Educação de Base (MEB), criado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1961, com apoio do governo federal; e a experiência de Angicos devido à criação do Sistema de Alfabetização Paulo Freire que inovou radicalmente não só o conceito de alfabetização, mas a própria maneira de ensinar os adultos, uma vez que suas propostas apoiavam-se na perspectiva de transformação da realidade objetiva.

No conjunto desses movimentos de cultura e de educação popular, Paulo Freire, importante pensador brasileiro, além de inovar radicalmente o conceito de alfabetização, contribuiu também na proposição de uma alfabetização como instrumento de luta política que se vinculasse ao movimento social mais amplo por um novo projeto histórico. A esse respeito, Paulo Freire registra:

É que, no momento em que os indivíduos, atuando e refletindo, são capazes de perceber o condicionamento de sua percepção pela estrutura em que se encontram, sua percepção começa a mudar, embora isto não signifique ainda a mudança da estrutura. É algo importante perceber que a realidade social é transformável; que feita pelos homens, pelos homens pode ser transformada; que não algo intocável, um fado, uma sina, diante do que só houvesse um caminho: a acomodação a ela. É importante que a percepção ingênua da realidade vá cedendo seu lugar a uma percepção que é capaz de perceber-se; que o fatalismo vá sendo substituído por uma crítica esperança que pode mover os indivíduos a uma cada vez mais concreta ação em favor da mudança radical da sociedade. Ao trabalhador social reacionário nada disto interessa (FREIRE, 1977, p. 40).

Nesse cenário de lutas sociais e de elaboração de um Plano Nacional de Educação, observa-se a centralização do Estado sob influências externas. No tocante à planificação estatal e ao planejamento educacional, é possível perceber a tentativa de adequação às orientações estabelecidas para o país na Conferência de 1962, além de um processo de descontinuidades nas ações de planejar a educação por parte do Estado. Quanto às propostas para a educação de adultos, verifica-se mais uma vez a marginalização de ações que contemplem a EDA em sua essência e direito, haja vista as metas quantitativas e qualitativas presentes no Plano de Educação de 1962.

4.1.2.1 As metas do PNE de 1962: o descaso com a EDA permanece

Estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação, sob o protagonismo do Estado, as metas quantitativas abrangiam os três níveis de ensino à época, conforme Horta (1982), **Ensino Primário** - matrícula até a quarta série de 100% da população escolar de 07 a 11 anos de idade e matrícula na quinta e sexta séries; matrícula de 70% da população escolar com faixa etária de 12 a 14 anos; **Ensino Médio** - matrícula de 30% da população escolar de 11 a 14 anos nas duas primeiras séries do ciclo ginásial; matrícula de 50% da população escolar de 13 a 15 anos nas duas últimas séries do ciclo ginásial; e por matrícula de 30% da população escolar com faixa etária de 15 a 18 anos nas séries do ciclo colegial; **Ensino Superior** - expansão de matrícula até a inclusão, pelo menos da metade daqueles que terminam o colegial.

As metas qualitativas estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação para o Plano Nacional de Educação tinham por finalidade assegurar a consecução do segundo objetivo da LDB de 1961, artigo 3º: “[...] a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação” (BRASIL, 1961, p.16, grifo nosso). Assim, a operacionalização desse objetivo exigia a determinação de variáveis que pudessem influenciar na qualidade da educação. Para tanto, o Conselho Federal de Educação (CFE) optou por um conjunto de medidas por nível. Para o Ensino Primário, optou por uma qualificação do corpo docente e alterações no tempo de permanência do aluno na escola e pela inclusão de artes industriais no currículo da 5ª e 6ª séries. No que concerne ao Ensino Médio, a melhoria seria alcançada por uma modificação de ordem didática e pela ampliação da carga horária do dia letivo. No que tange ao Ensino Superior, a melhoria da qualidade seria efetivada mediante ampliação do número de professores e alunos em regime integral.

Em face desses objetivos, o CFE deveria estabelecer os critérios segundo os quais os recursos seriam divididos entre as diferentes unidades da Federação. Não se tratava, ainda segundo Horta (1982), de uma experiência difícil, haja vista a experiência do FNEP e do FNEM. Com efeito, o mecanismo instaurado não foi muito diferente daquele já adotado pela execução dos fundos anteriores à LDB. Assim, ao elaborar o Plano Nacional de Educação, em 1962, o CFE tomou como referência propostas de um estudo realizado por Anísio Teixeira apresentado ao plenário em 1962, propostas também apontadas no documento “*Sobre o Problema de Como Financiar a Educação do Povo Brasileiro*”²⁰. Os princípios apresentados foram levados em

²⁰ Documento disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br>. Acesso em fev. 2014.

consideração nos debates acerca do FUNDEF e FUNDEB implantados nas décadas de 1990 e 2000, conforme destacado por Martins (2011):

- a educação é um serviço comum e solidário das três órbitas administrativas, sendo responsabilidade do governo federal uma ação fundamentalmente supletiva;
- no nível primário, o plano deverá ser de assistência financeira em primeiro lugar, para em segundo plano exercer assistência técnica;
- deveria ser avaliado o custo por aluno;
- o ideal seria que a educação fosse oferecida por estado e por município de modo equivalente, com professores competentes e pagos da mesma forma;
- as despesas com o magistério deveria considerar um total de 70% da despesa total do fundo.

Assim, sob esses princípios, o Plano Nacional de Educação de 1962 estabeleceu normas reguladoras da aplicação dos recursos nos três níveis de ensino: Primário, Médio e Superior. As normas tinham critérios mais delineados em relação ao Ensino Primário e Superior; no âmbito do Ensino Médio eram muito mais gerais, além de não fixar nenhum índice percentual como fora feito com o Ensino Primário.

Para o Ensino Primário, delineou-se a forma de uso do recurso público e a quantidade de parcelas que seriam administradas em regime de colaboração entre estados e União, além do cálculo por aluno/série. Para o Ensino Médio - nível direcionado à população de 11 a 18 anos - estabeleceu-se em primeiro lugar que os recursos seriam destinados a manutenção federal do Colégio Pedro II, das Escolas Técnicas Industriais e das Escolas Especiais de deficientes e outros institutos federais, além de oferecer bolsas para alunos provenientes de locais onde não houvesse Ensino Médio. Em relação ao Ensino Superior, limitou-se a constatar que as despesas da União excediam aos recursos do Fundo. Por isso, o CFE fez algumas recomendações; dentre elas, a não expansão das universidades²¹.

Em face do exposto, constata-se mais vez o descaso em relação à EDA no Plano de Educação de 1962, pois a criação dos fundos de financiamento, a organização dos níveis e a proposição das faixas etárias a serem atendidas não contemplavam medidas direcionadas à população

²¹Sobre o assunto ver Horta (1982, p. 93-125); Martins (2011, p. 80-84); e, discussão sobre o Planejamento Educacional no Brasil no âmbito do Fórum Nacional de Educação organizada em documento por meio da colaboração de Genuíno Bourdignon, Arlindo Queiroz e Lêda Gomes -, disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento>.

adulta e analfabeta do país; fato que denuncia a fragilidade e o caráter dual e elitizante do plano. Destaca-se também que as disputas em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação de 1962 revelam ainda as interferências internacionais via acordos estabelecidos por ocasião das conferências mundiais; interferências dos signatários do manifesto bem como o protagonismo do Conselho Federal de Educação, enquanto órgão estatal. Além disso, verifica-se o baixo grau de representatividade das classes mais pobres, apesar de os movimentos sociais estarem em cena.

4.1.3 O PNE entre 1964 e 1985: a prevalência tecnocrata

Embora o CFE não se apresentasse como um órgão elaborador da doutrina, as funções que lhes foram atribuídas pela LDB de 1961 exigiam dele uma postura doutrinária, por isso suas orientações necessitavam de postulados tanto pedagógicos quanto técnicos. Destaca-se ainda que, conforme o regimento interno, esse Conselho composto por representantes da sociedade, manifestava-se mediante instrumentos jurídicos (pareceres e indicações), apresentados ao Plenário e às Câmaras que se pronunciavam sobre as matérias que lhe fossem submetidas²².

Sob os auspícios do golpe militar de 1964, o Plano Nacional de Educação a ser elaborado pela COPLED com base nas metas quantitativas e qualitativas determinadas pelo Conselho Federal de Educação, não chegou a ser escrito. Isso porque se instaurara uma gestão profundamente autoritária com reduzida participação da sociedade civil. Os instrumentos jurídicos de regulação da sociedade foram forjados e prescritos com vistas a garantir a obediência civil. Podem-se observar tais fatos via documentos exarados. A exemplo, constata-se a Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e os atos adicionais, todos instituídos via decretos.

De acordo com Fonseca (2013), a administração pública apoiou-se nos princípios da Administração por Objetivos (APO)²³. Nesse sentido, fomentou uma reforma regulamentada pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, cujos princípios pautavam-se no planejamento, na descentralização, na coordenação, na delegação de competência e no controle.

²² Sobre o assunto, ver Horta (1982, p. 13) tendo em vista que não se localizou o Regimento Interno do CFE à época.

²³ Vertente da teoria neoclássica que apresenta como foco a ação e os resultados à maneira empresarial.

Os programas de duração plurianual, que por sua vez compunham os planos nacionais de desenvolvimento, consistiam na materialização das medidas planejadas e fiscalizadas pelo governo, como estabelecia o Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

É nesse cenário autoritário de meados dos anos 1960 que se aprofunda a consolidação do planejamento estatal iniciado nos anos 1950. Assim, houve o Plano Trienal no governo de João Goulart; o Programa de Ação Econômica para o Governo (PAEG), de 1964 a 1966, na presidência de Castelo Branco; o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1967 a 1976, no governo de Costa e Silva; e a Era dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I, II e III) no governo militar. Com a ênfase no crescimento econômico, o planejamento da educação começou a compor os Planos Setoriais de Educação sob o viés da Teoria do Capital Humano - cujo foco fundamenta-se no argumento liberal de que a educação é requisito essencial para o desenvolvimento econômico do país.

A elaboração das políticas educativas passou a ser fomentada por especialistas, economistas e educadores que começaram a pensar tecnocraticamente, ao invés de pensar tecnicamente, como é próprio de todo pensamento rigoroso. Assim, os fins e as realidades foram substituídos pelos meios segundo a lógica pragmática e eficiente do mercado. Eis o que Mendes (1987) denominou tecnocratas.

Sob o viés tecnocrata, a Teoria do Capital Humano influenciada pelos fóruns e acordos internacionais, promulga-se a Lei nº 5.692 de 1971 que passa a sistematizar a oferta educacional de 1º e 2º graus no país. Ao mesmo tempo, determina a obrigatoriedade da educação profissional, haja vista a articulação do MEC com a Agência para o Desenvolvimento Internacional, vinculada ao Departamento Norte-Americano (USAID). Para tanto, adotou-se, nesse período, o método do planejamento com enfoque na *mão de obra*, que

consistia em estabelecer metas de um plano de educação com base na necessidade do mercado de trabalho.

À luz desse enfoque que tinha por centro o desenvolvimento econômico e a produção de lucro, e não o humano, a referida lei reforçou a dualidade ao determinar que os cursos médios (designados naquele momento como cursos de 2º Grau) fossem transformados em cursos profissionalizantes com a diminuição das disciplinas de conteúdo geral. Desse modo, para superar a lacuna gerada, a formação propedêutica passou a ser oferecida pelo setor privado por via de cursinhos Pré-Vestibulares, formação que facilitava o ingresso à universidade pública das classes sociais mais altas. O ensino supletivo, na ocasião, foi criado oficialmente para incluir os jovens e adultos (de 15 a 39 anos) que não frequentaram a escola e alargavam as estatísticas de atraso escolar (FONSECA, 1977).

À época, observou-se ainda a expulsão de jovens do ensino regular por terem superado os 14 anos bem como a presença de muitos jovens e adultos que migravam para as metrópoles em busca de trabalho nas obras de infraestrutura. Surge, nesse momento, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) apoiado integralmente pelos militares visto que a sua oferta contava com transferências vultosas do empresariado deduzidas no imposto de renda (FÁVERO e FREITAS, 2011).

No final dos anos 1960 e 1970, as exigências impostas pelas transformações do sistema produtivo aumentaram, conseqüentemente, a demanda pela expansão dos níveis de ensino também se elevaram. Por outro lado, com o relativo fracasso da alfabetização e o insucesso do planejamento educacional nos países de economia periférica, passou-se a enfatizar os modos de educação não escolares realizadas às margens do sistema de ensino. O discurso que ganha enfoque nesse cenário é o da Educação Permanente, Educação Continuada, temática amplamente discutida na Europa, mas que se desenvolveu na América Latina pela atuação da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da UNESCO.

Assim, em termos teóricos, destacam Fávero e Freitas (2011) e Mendes e Lindeza (2011), a concepção de educação permanente postulava a incompletude do homem, tendo em vista que os processos educativos são considerados durante toda a vida e não apenas em faixa etária privilegiada da educação básica. Além disso, é também um processo que se realiza em várias instituições da sociedade, não apenas no espaço escolar. Um dos pontos essenciais dessa perspectiva apontava a relação intrínseca entre educação geral e técnica, pois sem a educação

geral de qualidade não se consegue formação profissional satisfatória, logo, capacidade de decisão exigidas pelos novos processos educativos.

Nessa esteira do regime militar, segundo Gabardo (1991); Ferreira e Fonseca (2009); Horta (1982); Fávero, Frigotto, Horta (1992), desencadeou-se no país um processo de elaboração de planos educacionais vinculando educação e economia de modo que a função social da educação se restringiu estritamente aos setores de base tendo em vista o crescimento do país. Surge então o I Plano Setorial da Educação (início dos anos 1970), o II Plano Setorial da Educação (execução de 1975 a 1979) e o III Plano Setorial da Educação (execução de 1980 a 1985). Embora o III Plano Setorial da Educação tenha possibilitado a participação de entidades acadêmicas e técnicas das secretarias estaduais e municipais de educação, todos os planos foram marcados por um viés, preponderantemente, economicista e burocrático (FÁVERO, FRIGOTTO e HORTA, 1992).

A materialidade desses planos se dava mediante programas que almejavam assegurar as ações e o controle estatal. Para Fávero, Frigotto e Horta (1992), o planejamento educacional - enquanto parte desse processo - centrou-se na técnica; expressou a dicotomia entre o discurso e a prática, bem como revelou uma desarticulação entre o técnico e o político.

Por cerca de 20 anos, a partir de 1964, a Federação brasileira passou por profundas mudanças não somente no plano político, mas também no plano fiscal, respaldadas constitucionalmente em 1967 e 1969. Foi o período de maior centralização do poder com enfraquecimento das oposições civis das elites regionais e de redução da autonomia local. O governo federal centralizava fortemente os recursos e exercia um excessivo domínio administrativo sobre os Estados e municípios por meio de eleições indiretas. Todavia, o governo federal era constantemente obrigado a negociar com as elites estaduais. Tal fato se explica pela manutenção de várias eleições para cargos de fundamental importância no âmbito local. E foi pela via das eleições locais que o regime começou a ruir (CUNHA, 1991; ABRUCIO e FRANSEZE, acesso em 07 fev. 2014).

No âmago do federalismo às avessas da ditadura militar, observa-se a transição democrática. De 1974 a 1979, verifica-se a elevação dos percentuais destinados ao Fundo de Participação

dos municípios²⁴, iniciando assim a descentralização dos recursos antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os Estados também sofreram alterações no que tange às transferências intergovernamentais. Em 1980, eles ficavam com 23,3% dos impostos arrecadados no país; em 1985, esse percentual subiu para 26,2%. No bojo desse processo dos anos 1980, o país vivenciou um forte movimento de reivindicação civil por eleições presidências diretas. Assim, do processo constituinte de 1986 a 1988 emergiu a Constituição Federal de 1988 promovendo profundas transformações no federalismo brasileiro.

A emergência de um federalismo notadamente descentralizado se materializa com legitimação do município como ente federado. O novo arranjo federativo, agora com três níveis de governo, assume competências e responsabilidades compartilhadas referentes às políticas públicas em diversas áreas, dentre elas a educação. Nesse contexto, grande parcela das atribuições acabou sendo assumida pelos municípios e, muitas vezes, com pouca cooperação.

Na década de 1980, abriram-se as possibilidades e espaços de discussões e de reflexões para a sociedade debater a questão educacional, embora o país estivesse enfrentando uma profunda crise política e econômica em virtude dos altos índices inflacionários. O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) já refletia o cenário de correlação de forças evidenciado pela redução gradativa da influência dos tecnocratas (FONSECA, 2013; DOURADO, 2011). Diante da situação de instabilidade econômica e política que marcou o final da década em questão, a estratégia de crescimento econômico fora assegurada via programas de desenvolvimento do país sob o monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI), além de parcerias estabelecidas com o Banco Mundial, como apontou a revisão bibliográfica.

A partir dos anos 1980, a ANPED, o CEDES e a ABE promoveram conferências educacionais com o objetivo de atuar na sociedade brasileira em busca de uma educação plenamente identificada com os princípios da democracia e da justiça social. Tendo em vista a relevância dessas conferências, cabe transcrever o fragmento da pesquisa de Cunha (1991, p. 94-95) sobre as principais características desses eventos realizados entre 1980 a 1988:

⁹ Segundo Abrucio e Franzeze (acesso em 07 fev. 2014), o Fundo de Participação foi criado para garantir receita aos municípios menores que pouco arrecadam com tributos próprios. Trata-se da principal fonte de receita da maioria dos municípios brasileiros. Esse Fundo se constitui do repasse da União de 22,5% do que é arrecadado com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados, conforme seguintes critérios: 10% para as capitais, 86,4% para os municípios não capitais e 3,6% para não capitais maiores.

- I Conferência Brasileira de Educação* – abril 1980.
São Paulo (PUC/SP): 1,4 mil participantes.
Tema central: “A política educacional”.
Programa: 11 simpósios e 34 painéis.
- II Conferência Brasileira de Educação* – junho 1982.
Belo Horizonte (UFMG): 2 mil participantes.
Tema central: “Educação: perspectiva na democratização da sociedade”.
Programa: 13 simpósios e 67 painéis.
- III Conferência Brasileira de Educação* – outubro 1984.
Niterói (UFF): 5 mil participantes.
Tema central: “Da crítica às propostas de ação”.
Programa: 12 simpósios e 124 painéis.
- IV Conferência Brasileira de Educação* – setembro 1986.
Goiânia (UFG e UCG): 6 mil participantes.
Tema central: “A educação e a constituinte”.
Programa: 25 simpósios, 77 atividades de atualização, 93 painéis e 23 outras atividades.
- V Conferência Brasileira de Educação* – agosto 1988.
Brasília (UNB): 6 mil participantes.
Tema central: “A lei de diretrizes e bases da educação nacional”.
Programa: 24 simpósios e 250 painéis e atividades de atualização.

Como se vê, o processo constituinte fora marcado pela intensa participação de organizações e movimentos sociais em defesa da educação básica, como se pôde observar, incluindo a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos com propostas específicas para cada uma dessas modalidades.

Segundo Fávero e Freitas (2011), Machado e Oliveira (2013) e Machado (2009), uma conquista significativa para o campo da EJA foi expressa na Constituição Federal de 1988 tendo em vista a instituição do Ensino Fundamental como direito público subjetivo, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria. O retorno das eleições diretas também foi significativo para essa modalidade de ensino, uma vez que os municípios administrados por partidos políticos progressistas qualificaram e institucionalizaram a EJA nas suas secretarias de educação.

Por ora, observa-se que a educação de adultos não foi uma área de interesse e de investimentos com definição de percentuais, metas e finalidades por parte dos gestores públicos na trajetória de elaboração dos Planos Nacionais de Educação.

A história apresentada até o momento registra as oscilações e as discontinuidades da política na organização do sistema educativo no país e na proposta de elaboração de um plano nacional de educação - sob a perspectiva de um plano de Estado. O princípio do direito de todos à Educação, expresso nos documentos oficiais durante a república federativa brasileira, embora represente importante conquista, não se efetivou. O Estudo quantitativo de Cunha

(1991) corrobora essa afirmação. No plano prático, o ensino fora negado à classe trabalhadora, dado o caráter seletivo da educação brasileira.

O projeto de desenvolvimento do país e as disputas em torno do Plano Nacional de Educação revelam a violência das relações de classe no Brasil, pois se observa o caráter patrimonialista e a apropriação privada dos bens públicos. Diante dessa constatação, a educação de adultos reflete essa contradição, principalmente do adulto analfabeto.

Talvez isso explique o fato, advoga Horta, de o CFE não ter se ocupado com essa questão antes de 1964. Enquanto se observa, desde os anos 1930, o princípio do direito de educação a todos, flagra-se o indicador de alta seletividade do adulto analfabeto e semianalfabeto. Somente em julho de 1964 o CFE pronunciou-se pela primeira vez acerca desse assunto que veio à tona pelo fato do Ministério da Educação incluir, entre as cláusulas referentes à aplicação do Fundo Nacional do Ensino Primário, a manutenção do ensino supletivo para adultos como requisito para assinatura dos convênios com os estados. Tal condição não estava prevista entre as normas elaboradas pelo CFE em 1962. Em 1966, o CFE se manifesta em relação aos saldos destinados ao Ensino Médio (HORTA, 1982).

Ressalta-se que vigorou nesse período, em termos macro, um tipo de *regulação burocrático-profissional*. As relações entre Estado, escola e sociedade civil apresentavam um caráter mais hierarquizado e estatal-centralizado, com a finalidade de difundir, debaixo da tutela de um Estado educador, uma educação que tivesse como pressuposto a (de) formação humana para atender as demandas do setor produtivo que se consolidava no país. Embora permeado por processos de lutas em prol dos direitos sociais, prevaleceu, em certa medida, a forte influência dos tecnocratas na elaboração dos planos de desenvolvimento do país e na elaboração das políticas educativas.

5 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DOS NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EJA

Anderson (1995) tinha razão ao salientar que o texto de Hayek (1944) - *O Caminho da Servidão* - atacava qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado. O predomínio da intervenção estatal ameaçava a liberdade não somente econômica, mas também a liberdade política, pois destruía o arbítrio dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia o progresso de todos.

Na grande crise do modelo econômico no início dos anos 1970, quando todo o mundo capitalista avançado caiu em uma grande recessão combinada com as baixas taxas de crescimento econômico e os altos índices inflacionários, as ideias neoliberais começaram a ganhar força em praticamente todo o mundo. A repercussão desse processo incidiu fortemente sobre a América Latina e sobre o Brasil, no contexto dos anos 1990 e 2000, anunciando os novos modos de regulação do mercado. Tais modos passam a regular a administração pública e o planejamento das políticas educativas sob o viés da participação, da flexibilidade, da responsabilização, da eficácia, da competência, da polivalência, da privatização. Deve-se considerar, todavia, que tal processo ocorreu em conexão aos movimentos de resistência e de luta, elementos do potencial criador humano.

Sem desconsiderar tal contradição, as reformas educacionais que marcaram os países latino-americanos na segunda metade do século XX podem ser descritas, em certa medida, conforme destaca Barroso (2011b), como uma decisão política intencional, planejada, destinada a mudar os processos educativos em função de uma determinada visão de futuro. Assim, as reformas aparecem sempre associadas à percepção de crise no sistema educativo.

O autor faz essa afirmativa ao analisar documentos resultantes de conferências internacionais que tratam do planejamento educacional internacional. Analisou, por exemplo, o relatório do Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIPÉ - UNESCO) de 1967 e o documento também elaborado pela UNESCO *Apprendere à être* de 1972. Ambos expressam a concepção de que os sistemas educacionais são totalmente reguláveis sob os critérios da racionalidade e eficácia do mercado, bem como apontam a introdução de mecanismos do tipo participativo, conforme explicita o conceito de *ação pública*. Conclui que o processo de elaboração da reforma contou com estudos realizados por especialistas com a finalidade de produzirem um diagnóstico e apresentarem propostas, as quais seriam submetidas à discussão pública. Nesse

caso, pode-se pensar sobre o papel que o conhecimento (seja acadêmico, seja dos movimentos sociais) tem produzido nesse contexto atual, bem como o entrecruzamento desses conhecimentos na ação de planejar a educação e, por conseguinte, a educação de jovens e adultos enquanto modalidade educativa.

A emergência de novos atores na *ação pública* evidencia um processo de multirregulações (MAROY, 2011a) caracterizado pelo aparecimento de diversos atores locais, nacionais e internacionais, conferindo novos ajustes também aos modelos de governo adotados no Brasil nos últimos decênios. O Estado, apesar de não perder sua essência desigual - o que deve impulsionar-nos em busca de transformações - tem se posicionado mais como um ator no jogo. Nessa direção, o poder central, em uma organização federativa como a brasileira, assume um caráter indutor no sentido de viabilizar a descentralização, destaca Arretche (1999). A descentralização, por sua vez, aparece como sinônimo de democracia (FERREIRA, 2006). Contudo, como se pode observar até o momento, os processos de descentralização - propostos desde o movimento dos pioneiros - tal qual se deram no Brasil, sinalizam, em certa medida, a construção de uma democracia minimalista dada a incompleta e relativa democratização dos partidos políticos acompanhadas do autoritarismo e da ausência de uma burguesia revolucionária (BÓRON, 1995; FERREIRA, 2006). E por que não dizer que se trata de uma democracia delegativa, tendo em vista a baixa densidade política de nossas instituições, a supervalorização da autoridade do presidente da República ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo (O'DONNELL, 1991).

Assim, os processos atuais de participação repercutem esse histórico e ocorrem apoiados e justificados em grande parte por “consensos” realizados em fóruns e conferências educacionais que resultam na proposição de um plano ou um programa de ação.

Tal qual ponderou Oliveira (2009b), uma das explicações para o novo desenho das políticas educativas direcionadas para os mais pobres em nosso país, pode se apoiar no fato de que a realidade social apresenta um alto índice de desigualdade, haja vista o número de destituídos socialmente vivendo na fronteira da sobrevivência. Outra possível explicação, pode se assentar no fato de que a participação e a suposta relação de horizontalidade disfarçam as relações de exploração e de desigualdade social, uma vez que se responsabiliza o professor, o pai, o aluno e a instituição pelos resultados ou pelo êxito que obtiveram.

Construiu-se, dessa maneira, nos anos 1990, um processo de massificação educacional, conferindo à escola a função de gerenciamento da pobreza (FERREIRA e OLIVEIRA, 2009), forjado sob o discurso não mais da laicidade, da gratuidade e da universalidade, mas da eficácia. Isso significa dizer que se a implementação das políticas de universalização culminaram nesse resultado massificado, vale ressaltar que o planejamento educacional apresentou princípios muito peculiares. Contudo, tal massificação representou a oferta do ensino fundamental enquanto direito público e subjetivo, conforme estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Destaca-se que mais uma vez não se garantiu, mesmo que de modo “massificado”, a educação voltada para os jovens e adultos (EJA), haja vista a criação da Lei nº 9.424/96 que instituiu o FUNDEF e excluiu desse fundo o financiamento da modalidade EJA. Assim, mais uma vez, a construção de um plano nacional de educação em 2001, referendado pela Lei nº 10.172/2001, no governo Fernando Henrique Cardoso, deixou a EJA de fora do plano e criou diversos programas focalizados.

5.1 O PROCESSO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO REGIME FEDERATIVO BRASILEIRO NOS ANOS 1990 E 2000

Sob tais mudanças desenhadas em cenário mundial, associadas às pressões internas, a abertura democrática e a promulgação de uma nova constituição deram novos contornos à elaboração dos planos de desenvolvimento do país, aos planos de educação e também aos processos de participação. Nesse sentido, quanto à ação de planejar, a Carta Magna de 1988 dispõe:

Art. 174. Como **agente normativo e regulador da atividade econômica**, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988, p. 105, grifo nosso).

O mesmo instrumento legal aponta ainda em seu texto, no *caput* do Art. 211, a autonomia dos municípios como entes federados. Assegura, portanto, que a partir de então, as três esferas federativas devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Assim, estabelece:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino [alteradas posteriormente pela EC 14/96 e pela EC 53/2006, ambas as alterações referem-se à instituição do FUNDEF e do FUNDEB, respectivamente] (BRASIL, 1988, p. 118).

O texto constitucional em seu artigo 214, alterado posteriormente pela Emenda 59/2009²⁵, dispõe ainda o imperativo de o país elaborar, decenalmente, planos nacionais de educação:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de **articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para **assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades** por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, p. 23, grifo nosso).

Diante do que fora citado, pode-se observar que a ação do planejamento no setor público ficou submetida prioritariamente às questões econômicas; logo, à verdade científica do mercado. A organização social assume relevância de segundo plano, tanto que o dispositivo legal assim apresenta as demais áreas.

Diante disso, entende-se ainda que sob a feição cooperativa assumida no regime federativo brasileiro, o processo do planejamento tornou-se profundamente complexo, uma vez que pressupõe a negociação e a tomada de decisões políticas entre os entes federados e os setores sociais (MARTINS, 2013).

Arretche (1999) acrescenta que na descentralização brasileira os estados e os municípios passaram a assumir funções de gestão das políticas públicas via adesão de algum problema proposto por outro nível mais abrangente. Além disso, em um Estado federativo com sistema partidário competitivo, o controle de postos no executivo e nas agências de governo evidencia um importante instrumento das partes em disputa. Engendradas barganhas federativas por conta das competições eleitorais, cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão e reservar para si apenas os benefícios oriundos dessa relação. Assim, a responsabilidade pela gestão das políticas sociais tornou-se, em nosso país, elemento de troca política.

²⁵ A referida emenda acrescenta o § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

Dessa forma, a coordenação das medidas, fundamentais ao planejamento educacional, tornou-se mais sujeita às dificuldades no ambiente federativo em virtude da multiplicidade dos centros de poder. A esse respeito, a LDB nº 9.394/96 procura superar as dificuldades que surgem no bojo do processo ao dispor que os planos e as políticas educacionais devem ser elaboradas e implementadas convergentemente ao que está explicitado no Art. 3º do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001:

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001, p. 01).

Para harmonizar essa questão, a Lei nº 10.172/2001, no artigo anterior, institui que:

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes (BRASIL, 2001, p. 01).

Diante dessa situação, tendo em vista que o país apresentava, em 2001, um quantitativo de 5.560 municípios e, em 2006, um total de 5.564 municípios²⁶, um dos problemas que surgiu referente ao planejamento diz respeito à dificuldade de alinhamento nas três diferentes esferas. Posteriormente, para resolver essa questão, criou-se um instrumento de indução a fim de viabilizar o regime de colaboração entre os entes. O Plano de Ações Articuladas (PAR), um dos mecanismos que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foi instituído com o propósito de operacionalizar tal regime. Por um lado, o PAR proporcionou o fortalecimento da cultura do planejamento e a necessária presença da União via apoio técnico e financeiro. Por outro, tal ação implicou também em um alto grau de centralização, além de outras questões referentes às dimensões e realidades distintas que existem em um país com extensão territorial tão grande quanto o Brasil.

Durante a formação do novo arranjo federativo, o cenário do final do século XX no Brasil refletia um movimento de grandes manifestações devido aos anseios de participação da sociedade civil e à grande crise financeira e política, crise esta impulsionada pela deposição do presidente Fernando Collor de Mello e pelas dívidas adquiridas durante o governo militar.

²⁶ Dados extraídos do sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tabela 001 de 2001 e tabela 001 de 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.br/fome/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>. Acesso em: 20 abr 2014.

Elaborou-se, nesse contexto, o Plano Brasil Novo. De caráter neoliberal, o plano priorizou o ajuste fiscal, a execução de programas de desestatização por meio de venda das empresas estatais e a transferência de responsabilidades públicas para o setor privado. Abriu-se nesse momento um espaço democrático para as relações com a sociedade civil e com os entes federados. O planejamento educacional oscilou entre a construção de uma proposta nacional, liderada pelo próprio Ministério da Educação e as recomendações da Declaração Mundial de Educação para Todos²⁷ (FONSECA, 2013). Conduzida pela a UNICEF e sob os pressupostos da Declaração dos Direitos Humanos, tal reunião propôs um Plano de Ação para assegurar o direito à educação para todos e reduzir pela metade, nos anos 1990, os índices de analfabetismo, conforme expressa a meta 8, item IV da Declaração Mundial Todos pela Educação. Para tanto, o documento propõe, dentre outras alternativas, o intercâmbio de informações, experiências e consultas técnicas, segundo a meta 37.

5.1.1 O PNE/2001 e a EJA no governo FHC

Sob enfoque internacional, o cientista social Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo do país (1995 - 2002). Apresentou como um dos seus grandes feitos a garantia e a manutenção da estabilidade econômica mediante a consolidação do Plano Real. Tal estabilidade foi o suporte necessário à realização do conjunto de reformas estatais, de caráter neoliberal, empenhadas a fim de racionalizar e modernizar o Estado brasileiro. Por meio do enxugamento dos gastos públicos, essas reformas foram constituídas de privatização e de mudanças profundas na forma de conduzir as políticas sociais. O enfoque gerencial e a responsabilização dos sujeitos ganharam prevalência em detrimento das responsabilidades estatais.

Para tanto, fora elaborado, conforme a Constituição Federal de 1988, os Planos Plurianuais de governo (PPA). Na primeira fase, o governo dedicou-se a adequar o país à globalização econômica. Dessa forma, as ações voltaram-se para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas econômicas por meio do PPA Brasil em Ação reiterando as mudanças neoliberais

²⁷ Realizada na Tailândia em 1990, essa conferência apontou que o mundo inteiro devia esforçar-se para assegurar o direito à educação a todas as pessoas. Apesar do que já fora feito, mais de 960 milhões de adultos eram analfabetos; outrossim, frisava o documento: o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; - mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais (UNESCO, 1998).

iniciadas por Collor. Em 1995, criou o Plano Diretor Reforma do Estado, dentro do qual havia o Programa Nacional de Desestatização. O plano, por sua vez, estimulava a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Em 2000, na mesma esteira, criou-se o PPA Avança Brasil (FERREIRA, 2006; FONSECA, 2013).

Nessa dinâmica, a educação foi uma das áreas mais afetadas. Segundo Oliveira (2011b), as reformas educacionais ocorridas nesse período caminharam na contramão de muitos direitos e garantias conquistadas na Carta Magna de 1988. As reformas educativas assumiram um caráter gerencial e buscaram a descentralização administrativa, financeira e pedagógica para promover a ampliação do acesso à educação básica.

O conjunto de reformas implantadas na educação básica, nesse período, reestruturou a organização escolar também no que tange à orientação curricular - com a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); à avaliação - pelo incremento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação (SAEB); e à gestão e ao financiamento - tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e a instituição da Lei nº 9.424/96 que criou o FUNDEF, sendo este um dos instrumentos legais que representou mais impacto à EJA.

Apesar das intensas mobilizações durante o período constituinte, no governo FHC “[...] as entidades da comunidade educacional não exerceram o protagonismo em todos os momentos do debate legislativo” (MARTINS, 2011, p. 163). Das audiências públicas para a criação do FUNDEF, por exemplo, participaram representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), não por serem produtos de mobilização, mas por serem reconhecidos como atores relevantes. Assim, a promulgação da Lei nº 9.424/96 impediu a inclusão das matrículas dos alunos na modalidade EJA nos cálculos de distribuição do referido fundo. O CNTE reagiu, mas não obteve êxito.

O Veto Presidencial de nº 1.439 de 24 de dezembro de 1996 à lei do FUNDEF explicita a decisão do presidente Fernando Henrique Cardoso em deixar de fora as matrículas da EJA. Dentre as razões descabidas apresentadas no documento, destaca-se que, para efeito de recebimento de recursos, poderia haver uma indesejável corrida por parte dos governos estaduais e municipais pelo recurso, mas não existia no momento uma contabilização dos alunos nessa condição.

Acontecia nesse cenário, média de dois anos depois, a realização da V Conferência Internacional de Educação de adultos (CONFINTEA), em Hamburgo, na Alemanha. Foi a partir desse momento que se consagrou a expressão Jovens e Adultos e que se criou o GT 18, na ANPED, em 1998. A preparação para a V CONFINTEA foi liderada aqui no Brasil por profissionais que atuam nessa modalidade e por aqueles que se interessavam pela temática. O documento final, produzido com ampla participação social, fora rejeitado pelo MEC, haja vista a vigência do FUNDEF, destacam Fávero e Freitas (2011).

Por meio de lutas e de uma intensa mobilização em torno da EJA como modalidade da educação básica, a sociedade civil reafirma, nesse período, o direito da população jovem e adulta ao ensino fundamental e médio, conforme definido pela constituição de 1988, em seu artigo 208, inciso VI, “[...] é dever do Estado oferta educacional de ensino regular noturno, adequado às condições do educando” (BRASIL, 1988, p. 180). Esse dispositivo legal foi reiterado pela LDB nº 9.394/96, artigo 4º, inciso VII: “[...] oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996, p. 02).

Sucediam ainda no bojo desses acontecimentos discussões acerca dos sentidos atribuídos à EJA enquanto modalidade, conforme previsto na Lei nº 9.394 de 1996, artigos 4, 37 e 38²⁸, o que culminou numa demanda dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e dos Fóruns EJA ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a fim de explicitar esse novo sentido atribuído à EJA. Para tanto, audiências públicas foram realizadas com o propósito de discutir o assunto, cujo resultado encontra-se no Parecer nº 11 de 2000 (MACHADO, 2009). Esse Parecer assim expressa “[...] a EJA é uma modalidade da Educação Básica, nas suas etapas fundamental e média. O termo modalidade é diminutivo latino de *modus* (modo, maneira) e expressa uma medida dentro de uma forma própria de ser” (BRASIL, 2000, p. 26).

²⁸ A concepção de EJA enquanto modalidade da educação básica se evidencia nesses artigos. O artigo 4º faz referências ao dever do Estado em ofertar educação pública escolar em nível fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria; e progressiva extensão do ensino ao ensino médio. Determina ainda a oferta do ensino noturno regular, adequado às condições do educando, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo também aos que forem trabalhadores condições de permanência na escola. Mais à frente, os artigos 37 e 38, respectivamente, asseguram que os sistemas de ensino deverão ofertar, gratuitamente, aos jovens e adultos que não puderam estudar em idade regular, oportunidades educacionais apropriadas; os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, viabilizando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

O documento, redigido por Carlos Roberto Jamil Cury, explicita os fundamentos e as funções da EJA. Aponta que as políticas educativas criadas para a EJA ao longo do período republicano ocupavam um lugar de compensação e não de direito, fato que implicou na privação daquilo que é necessário à constituição da formação humana, tendo em vista a sociedade que criamos. Tal tradição se restringia à criação de estudos supletivos e programas, muitas vezes, desarticulados do sistema educacional. O Parecer propõe que a função da educação ofertada à EJA assuma um caráter reparador, equalizador e qualificador. No primeiro caso, não significa apenas a inserção nos direitos negados, mas o reconhecimento da igualdade ontológica de todo ser humano. No segundo, implica na cobertura e na oferta educacional aos diversos segmentos que foram alijados do processo educativo formal (donas de casa, migrantes, encarcerados, etc). No terceiro, significa entender o verdadeiro sentido da EJA, ao possibilitar o aprendizado durante toda vida.

É na defesa do direito à educação, e de tantas outras demandas, que os Fóruns de Educação de Jovens e Adultos lutaram desde 1996, período de surgimento do movimento tendo como ponto de partida os encontros para a V CONFINTEA no final da década de 1990. Tais Fóruns constituem-se espaços que buscam a consonância entre os movimentos sociais pela EJA e a territorialidade com seus 27 Fóruns estaduais e distrital e as tecnologias de informação.

No bojo desse processo, o movimento em prol da criação do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172/2001, envolveu embates entre o projeto proposto pela sociedade civil e a proposta encaminhada pelo Executivo Federal. Os dois projetos expressavam prioridades educacionais diferentes, sobretudo no que tange à abrangência, ao financiamento e à gestão das políticas. Conforme Dourado (2011), a proposta da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram considerados no texto do plano aprovado, dentre as quais destacavam a instituição de um Sistema Nacional de Educação, a criação de um Fórum Nacional de Educação - enquanto espaço democrático de discussão para a elaboração do plano - a redefinição do Conselho Nacional de Educação e a garantia de ampliação do investimento em educação pública de 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

Dessa maneira, a aprovação do Plano Nacional de Educação de 2001, documento estruturado em seis dimensões - *Introdução, Níveis de Ensino, Modalidades de Ensino, Magistério da Educação Básica, Gestão e Financiamento e Acompanhamento e Avaliação do Plano* - composto por quase três centenas de metas, apontava a EJA enquanto modalidade de oferta de ensino. O plano exibia um diagnóstico dos jovens e adultos que não tiveram acesso ou não

lograram término do ensino fundamental e destacava ainda o quantitativo de 16 milhões de pessoas com mais de 15 anos analfabetas no país em 1996. Em face da situação real, o PNE/2001 estabeleceu para a modalidade 26 metas para serem cumpridas, sob a responsabilidade e cooperação dos três entes federados. Entretanto, a limitação imposta pelo FUNDEF deixava a cargo dos municípios e estados a responsabilidade em atender as demandas educativas dos jovens e adultos. Fato que sinalizava a assunção de mais uma responsabilidade sem a colaboração da União, o que promoveu a parceria entre entes federados e ONG, igrejas e empresas privadas.

Além dos entraves impostos ao financiamento e a execução das metas, outras questões permeavam o PNE/2001. Machado e Oliveira (2013), ao analisarem os princípios e as metas para a EJA nesse plano, constataram a recorrência de uma visão estigmatizada e preconceituosa acerca do analfabetismo e dos sujeitos da EJA no país. Expressões como: “[...] o número de analfabetos ainda é excessivo e envergonha o país” (BRASIL, 2001, p. 70), e “[...] estoque de analfabetos” (BRASIL, 2001, p. 71) se articulavam ao princípio da erradicação sem considerar a desigualdade estrutural produzida historicamente em nosso país.

Diante das políticas engendradas no governo FHC, constata-se que os caminhos e as opções hegemônicas adotadas no planejamento e nas políticas educacionais de governo, não se efetivaram enquanto políticas de Estado ampliado, apesar de alguns restritos processos de participação. Isso, segundo Dourado (2011), se efetivou com a Lei nº 10.172/2001, que embora aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da república Fernando Henrique Cardoso, tendo, portanto, força de lei, não se constituiu em uma referência-base do planejamento e das políticas educacionais. Isso tendo em vista a centralidade de políticas e ações de governo em detrimento de políticas de Estado, cuja lógica e dinâmica do planejamento não contribuíram na construção coletiva e na efetivação de políticas de Estado, além do desprezo em relação ao financiamento da EJA.

Na esteira dos novos marcos regulatórios, destaca-se ainda que as medidas neoliberais iniciadas nos anos 1990 foram levadas a termo pelo governo FHC. As reformas acompanharam a tendência que acontecia em nível mundial ao se determinar novas formas de financiamento, gestão e avaliação assentadas na descentralização via criação do FUNDEF, o que redundou num repasse de responsabilidades para o nível local; na flexibilização; na gestão e na avaliação por resultado.

Tendo por referência as políticas para a EJA em torno do PNE/2001, pode-se afirmar que, ao final do governo em questão, a educação nacional encontrava-se em um processo de (des) sistematização, pois a orientação do governo caminhou na contramão do que pode se considerar um sistema. Isso porque prevaleceu uma organização fragmentada, flexível, dual e dispersa, o que não contribuiu para fortalecer as bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federados e muito menos entre os indivíduos na sociedade.

5.1.2 A EJA no PNE/2001 no governo Lula

A implementação, o monitoramento e a avaliação das metas do PNE/2001 se deram na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Durante esse período, o governo apresentou para o primeiro mandato (2003-2007) o Plano Brasil de Todos e para o segundo mandato (2008-2011) o plano intitulado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade. Segundo Fonseca (2013), a agenda social do presidente eleito enfatizou a educação, pois, pela primeira vez, inclusive compondo o título do plano, a meta de qualidade na educação teve prioridade, apesar do termo qualidade guardar aspectos polissêmicos e contraditórios.

Dessa maneira, oito dos dez anos de vigência do PNE/2001 transcorreram nos dois mandatos do governo Lula (2003 - 2010). É unânime, entre alguns pesquisadores, a opinião de que, nos primeiros anos, optou-se pela estabilidade econômica e pelo equilíbrio fiscal, buscando, para isso, conciliar e articular interesses públicos e privados no sentido de minimizar a pobreza. Apesar de tais ações constituírem-se em programas focalizados aos mais vulneráveis e receberem profundas críticas da comunidade acadêmica, não se pode negar que iniciou-se, nesta gestão, um processo de transferência de renda aos mais carentes. Além disso, no âmbito político, tal gestão imprimiu um caráter mais democrático às relações sociais, apesar das reiteradas críticas à focalização das políticas, abrindo espaço para o diálogo.

Pela primeira vez na história do país, um novo fundo de financiamento da educação foi construído mediante uma instância de negociação federativa: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade, composta pelos entes federados, pelo MEC e por entidades representativas da sociedade civil, tais como, o CONSED, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a UBES, o Conselho Nacional de Educação (CNE). Assim, a criação do FUNDEB, instituído pela Lei nº 11.494/2007, foi uma

experiência que contou com a participação social na câmara dos deputados (BRASIL, 2007; MARTINS, 2011).

Em 2006, às vésperas da aprovação do FUNDEB, a Comissão Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos (CNAEJA), composta na ocasião por 16 segmentos da sociedade civil²⁹, reuniu-se para discutir, dentre outros assuntos, as resoluções dos programas Brasil Alfabetizado, Fazendo Escola e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). Dentre os encaminhamentos da reunião, tendo em vista o momento de discussão do FUNDEB, a Comissão decidiu redigir uma carta a ser entregue ao senador José Jorge aprovando a criação do fundo como instrumento de consolidação da política educacional em defesa da EJA (acesso em 10 mai. 2014).

Assim, dado o novo aparato constitucional responsável pela concretização do regime de colaboração, tão importante para o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE/2001 em relação a EJA, o FUNDEB passou a regulamentar (até 2020) a distribuição de recursos para serem aplicados em toda a educação básica, considerando as etapas e as modalidades de oferta. Nessa perspectiva, fixou-se ponderações para efeito de tal distribuição. O cálculo matemático realizado incide sobre o valor de referência por aluno (séries iniciais do ensino fundamental urbano - fator 1,00) de modo que as demais etapas e modalidades contem ou não com acréscimo de recursos por aluno, segundo estejam acima ou abaixo do valor referência. Tais ponderações são definidas dentro de uma média que varia de 0,7 a 1,3 (BRASIL, 2007). Mesmo assim, desde a gênese do FUNDEB em 2007, a educação de jovens e adultos e a EJA integrada à Educação Profissional, seja em nível fundamental, seja médio, sempre esteve nos patamares mais baixos de ponderações (MARTINS, 2013).

Apesar disso, não se pode negar os avanços ocorridos no contexto do governo Lula. O primeiro aspecto positivo e distinto do governo anterior foi a mudança de posição em relação à EJA conferindo maior importância a esse campo. Constata-se, efetivamente, a institucionalização da modalidade no sistema básico, tendo em vista a sua inclusão nos mecanismos de financiamento a partir da regulamentação da Lei nº 11.494/2007 com a criação do FUNDEB.

²⁹ Entre as representações dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil, destacam-se a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC); a UNESCO; o CONSED; ONG com experiência em EJA; Segmento Juventude; FÓRUMS EJA; dentre outros.

Criou-se, também na gestão do presidente Lula, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007. Para Oliveira (2011b) esse plano pode ser considerado uma grande iniciativa do ministro Fernando Haddad no sentido de buscar uma reorientação para o rumo da educação no governo Lula. Segundo o documento oficial (MEC, 2007), o PDE caracteriza-se como um plano executivo composto por programas organizados em quatro eixos: *Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização*. Além disso, o documento aponta o entrelaçamento entre avaliação, financiamento e gestão como aspectos inéditos no sistema educacional balizados na responsabilização e mobilização social.

A respeito do PDE, Dourado (2011) faz uma crítica, apesar de reconhecer os avanços proporcionados pelo plano. Para o autor, na gestão do governo Lula, o PNE também não foi considerado a base de uma política central no planejamento e na implementação das metas educacionais. A aprovação do PDE se configurou como um conjunto de políticas que traduziu as prioridades da política governamental e, nesse sentido, não se apresentava como uma estratégia instrumental para cumprir as metas do PNE, pois o documento *PDE: razões, princípios e programas* afirma que

[...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (MEC, 2007, p. 7)”.

Conforme destacam Ferreira e Fonseca (2001), faziam parte dessa política descentralizadora o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/Escola). Esses programas compõem um planejamento educacional que segue as orientações de um Estado gerencial, cujo objetivo principal é garantir mais eficiência ao setor público do país com vistas a organizar a escola para o mundo do mercado. Busca-se, nessa lógica, avaliar os resultados das políticas implementadas baseadas no princípio da autonomia.

Apesar disso, as ações desenvolvidas no bojo do Plano de Desenvolvimento (PDE), a partir de 2007, incidiram, mesmo que de forma indireta, sobre a EJA, além de ações específicas dentro desse plano, como é o caso da Lei nº 11.497/2009 que insere a modalidade no PDDE e no Programa Nacional de Alimentação (PNA). Dentre os programas que repercutiram na EJA de forma indireta, registra-se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; o Programa Nacional de Bibliotecas (PNBEM) e a Nova Lei de Estágio (BRASIL, 2009).

De acordo com Di Pierro (2010), das 26 metas estabelecidas para a EJA, pode-se destacar cinco objetivos: 1) alfabetizar, em cinco anos, 10 milhões de pessoas, de modo a erradicar o analfabetismo em uma década; 2) garantir, em cinco anos, a oferta do primeiro ciclo do ensino fundamental à metade da população adulta que não tenha atingido esse nível de escolaridade; 3) ofertar, até o final da década, cursos de segundo ciclo do ensino fundamental para toda a população de 15 anos ou mais que concluiu as séries iniciais; 4) dobrar em cinco anos e quadruplicar em 10 anos a capacidade de atendimento nos cursos EJA de nível médio; 5) implantar ensino básico e profissionalizante em todas as unidades prisionais que atendam adolescentes infratores. Ressalta-se que tais objetivos se articulam à temática da valorização da diversidade.

A esse respeito, o documento *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008 (Volume II)* explicita as ações e os programas desenvolvidos pelo governo federal a fim de alcançar as metas estabelecidas pelo PNE/2001. Tais mecanismos revelam o importante papel do Estado nesse período na indução de políticas para a EJA. O *Quadro 8* elenca as metas que se relacionam aos objetivos apontados pela pesquisadora bem como as políticas e ações desenvolvidas pelo governo Lula.

Quadro 8 - Metas 2, 3, 16 e 17, respectivos programas (EJA), estratégias e ações do PNE-2001

<i>Meta 2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.</i>	
Políticas, programas e ações do Governo Federal	Observações e recomendações
Programa Fazendo Escola (de 2003 a 2006); Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (PRONERA – 1998); Proposta de Emenda Constitucional para criação do FUNDEB; Parceria MEC/Natura (a partir de 2004); Programa Saberes da Terra (2005); Projeto Tecendo o Saber (Fundação Roberto Marinho); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM); dentre outros.	1 – Proporcionar processos de aceleração da Aprendizagem para esse grupo sem perder a qualidade; 2 – Adotar estratégias pedagógicas adequadas à faixa etária de 15 a 17 anos; dentre outras.
<i>Meta 3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.</i>	
Políticas, programas e ações do Governo Federal	Observações e recomendações
FUNDEB, Programa Recomeço (até 2002); Programa Fazendo Escola (de 2003 a 2006); PROJOVEM (2005); PROEJA (2005); PRONERA (1998); CNAEJA.	1 – Reorganizar os quatros anos finais do ensino fundamental de EJA; 2 – Propor revisão dos currículos para aproximá-los; 3 – Adotar estratégias pedagógicas adequadas à faixa etária de 15 a 17 anos.

(continua)

<i>Meta 16. Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos a capacidade de atendimento nos cursos de nível médio para jovens e adultos.</i>	
Políticas, programas e ações do Governo Federal	Observações e recomendações
Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica (PROEJA); Escola de Fábrica; PROJOVEM; Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET); Conselho de Alimentação Escolar (CAE).	1 – Expandir a EJA de ensino médio na educação de jovens e adultos; 2 – Adotar estratégias adequadas à faixa etária de 15 a 17 anos, para o atendimento de jovens que se encontram fora da escola, sem conclusão dos níveis fundamental e médio, bem como a inclusão de profissionalização para este grupo; 3 – Garantir alimentação aos alunos da EJA por meio do PNAE.
<i>17. Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional.</i>	
Políticas, programas e ações do Governo Federal	Observações e recomendações
Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica (PROEJA); Escola de Fábrica; PROJOVEM; Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET); Conselho de Alimentação Escolar (CAE).	1 – Expandir a EJA de ensino médio na educação de jovens e adultos; 2 – Adotar estratégias adequadas à faixa etária de 15 a 17 anos, para o atendimento de jovens que se encontram fora da escola, sem conclusão dos níveis fundamental e médio, bem como a inclusão de profissionalização para este grupo; 3 – Garantir alimentação aos alunos da EJA por meio do PNAE.

Diante das ações apresentadas e do que expõe o Quadro 8, em termos mais gerais, pode-se observar o lugar que a EJA ocupou nessa gestão mediante as diversas ações e programas criados para cumprimento das metas estabelecidas no PNE/2001, inaugurando assim um movimento diferente do que se constatou nas décadas anteriores. Ressalta-se ainda que o redirecionamento dos recursos via criação do FUNDEB representou um avanço no financiamento da educação básica, além de constituir-se num mecanismo de colaboração e participação entre União e entes federados que incluiu a EJA enquanto modalidade. Verifica-se também que o desenvolvimento de tais programas pressupõe a adesão dos estados e municípios evidenciando estratégias de descentralização de recursos, mas que, ao mesmo tempo, sinaliza um processo de centralização por parte do governo central e uma corrida por parte dos entes federados a programas de financiamento. Evidencia-se ainda a superposição de programas em áreas correlatas devido às quase três centenas de metas e à proliferação de programas com caráter estritamente focalizados.

À luz de Di Pierro (2010), em termos mais específicos, pode-se observar os avanços e recuos no tocante a essas metas. Quanto à meta 2, a autora registra que as matrículas escolares para

os primeiros anos do ensino fundamental demonstram que menos de 10% do contingente frequenta cursos de EJA. No tocante à meta 3, as avaliações são mais positivas, pois constatou-se um crescimento de matrículas no segundo ciclo do ensino fundamental. Em relação à meta 16, houve um crescimento de matrículas no ensino médio para jovens e adultos a partir de 2006 (ampliação possivelmente influenciada, em certa medida, pela exarcação do Decreto nº 5.154/2004³⁰), mas o ritmo de matrículas no ensino fundamental ainda era superior. No que tange à meta 17, apenas 11% dos detentos participavam de atividades educativas.

Embora a EJA tenha ocupado um lugar relevante durante essa gestão, não se pode negar que a pulverização de programas para essa modalidade apresenta um caráter fragmentado sob a lógica da regulação pós-burocrática assentado em dispositivos da flexibilidade mediante a postura de um Estado avaliador. Muitos desses programas são direcionados a públicos-alvo específicos e criados para atender demandas de determinados municípios, cuja implementação fica sob a responsabilidade local, além das parcerias e integrações entre poder público local, governos estaduais, Sistema S, Organizações Não-Governamentais e Igrejas, evidenciando o caráter privado.

A coluna *Observações e Recomendações* aponta elementos notados durante a avaliação do plano e que requeriam ajustes para o cumprimento das metas para o PNE/2011-2020. Apesar das inúmeras campanhas e movimentos sociais, chegamos ao final da primeira década do século XXI com um total de 14, 1 milhões de pessoas acima de 15 anos de idade que não tiveram acesso à educação formal. Isso sem mencionar a taxa de analfabetismo funcional³¹ (IBGE, 2010). Nesse sentido, por compreender que o planejamento das políticas educativas faz parte de um *processo cíclico* - composto por etapas e mecanismos de formulação, de implementação e de avaliação - entende-se que a avaliação das políticas é imprescindível para o redirecionamento das metas, pois, durante o planejamento, os atores se reúnem para discutir e apontar novas proposições mediante determinadas finalidades.

³⁰ Decreto publicado para se contrapor ao Decreto nº 2.208/98. O Decreto nº 2.208/98, criado na gestão FHC, instituiu a separação entre formação profissional e formação propedêutica. Dentre outras medidas, o estudante deveria realizar matrículas distintas, uma em curso de ensino propedêutico e outra em curso de ensino profissionalizante.

³¹ Segundo IBGE (2010), é considerada analfabeta funcional a pessoa que não completou, pelo menos, quatro anos de estudos. O cálculo é feito pela proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de 4 anos de estudos completos em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais de idade.

Nessa configuração, há menos de um ano da data de encerramento do PNE (2001-2010), ainda no segundo mandato do governo Lula, realizou-se a CONAE com ampla participação dos diversos segmentos que compõem a sociedade. O mote da conferência era “*Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*”. As deliberações da conferência se vincularam ao Projeto de Lei nº 8.035/2010, enviado pelo Executivo Federal, em 15 de dezembro de 2010, ao Congresso Nacional, projeto este aprovado em 25 de junho de 2014 e materializado na Lei nº 13.005 de 2014 para vigência entre 2014-2024.

5.1.2.1 A Conae/2010 e a EJA

Objetivando a construção de um novo plano plurianual de educação, durante a realização da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), em 2008, o Ministério da Educação assumiu o compromisso, junto à sociedade civil, de apoiar a realização da CONAE. Para tanto, criou-se uma comissão organizadora, composta pela representação de 34 entidades civis³², cujos membros foram designados pelo ministro da educação Fernando Haddad (CONAE, 2010).

Em ampla parceria entre os Sistemas de Ensino, os Órgãos Educacionais, o Congresso Nacional e a Sociedade Civil ficou definido que a CONAE seria realizada em Brasília, no mês de abril em 2010. Assim, instalou-se no país um ciclo de conferências municipais e estaduais no primeiro e segundo semestre de 2009 que deu início ao processo participativo resultando na realização da CONAE no período previsto (MEC, 2008; CONAE, 2010).

Para a realização da conferência, a comissão organizadora criou um documento que servia de base para as discussões teórico-práticas nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, de modo que as mudanças propostas fossem analisadas na Conferência. Tal documento apresenta seis eixos: (I) *Papel do Estado no Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional*, (II) *Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação*, (III) *Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar*, (IV) *Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação*, (V) *Financiamento da Educação e Controle*

³² Dentre os segmentos que participaram da CONAE, destacam-se: as Centrais Sindicais dos Trabalhadores, a Confederação dos Empresários e do Sistema “S”, o Movimentos de Afirmação da Diversidade, a Entidade de Estudos e Pesquisa em Educação, a Representação Social do Campo e Órgãos e Secretaria do governo.

Social e (VI) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. Desse movimento de construção, algumas propostas foram suprimidas e outras acrescentadas culminando, assim, em um documento final.

Em que pese o fato da instauração dos novos marcos regulatórios evidenciar mudanças na relação entre Estado e sociedade civil dadas as transformações no sistema econômico, a CONAE/2010 constituiu-se em um importante espaço para participação social. Isso porque não se observou, na história do planejamento educacional brasileiro, incluindo a partir de então a EJA no bojo da discussão das políticas educativas, iniciativas similares a essa conduzidas pelo Estado em articulação com a sociedade civil. Sob o objetivo de construir o Plano Nacional de Educação (2011-2020), esse espaço fora e tem sido utilizado como objeto de estudo e deliberações, reunindo, portanto, o debate de todos os níveis, etapas e modalidades em um fórum de mobilização nacional.

Nesse contexto de mobilização em torno da CONAE/2010, grande parte dos atores sociais do campo da EJA também estava envolvida na preparação e na realização da VI CONFINTEA, sediada em Belém (PA), em dezembro de 2009. Ressalta-se que a CONFINTEA constitui-se em uma reunião intergovernamental convocada pela UNESCO que acontece de 12 em 12 anos, realizada ao longo do século XX, para tratar de assuntos voltados especificamente para a educação de jovens e adultos. Os Fóruns da EJA participaram ativamente e simultaneamente das reuniões preparatórias e das reuniões de elaboração do documento nacional apresentado tanto na CONFINTEA quanto nas conferências que precederam à CONAE.

Acresce ainda que, há três dias do evento internacional, um conjunto de redes e movimentos internacionais, nacionais e locais (Belém) organizou o Fórum Internacional da Sociedade Civil (FISC). Tal estratégia da sociedade civil, ressalta Haddad (2009), é comum acontecer antes das reuniões das Nações Unidas. Faz-se um encontro com a participação de ativistas, pesquisadores e educadores com vistas à constituição de alianças e intercâmbio de ideias como exercício preparatório para o encontro oficial.

Os Fóruns EJA, apesar das tensões internas existentes, segundo Machado e Oliveira (2013), empenharam-se intensamente para a CONAE/2010, especialmente no que se refere aos debates propostos para o Eixo VI - *Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade*.

No extenso Documento Referência, composto por 287 pontos e debatido para a CONAE/2010, a EJA era apontada de modo específico no Eixo III “*Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar*”; no Eixo V, “*Financiamento da educação e controle social*” e no Eixo VI, *Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão na Diversidade e Igualdade*. Tais eixos apresentam uma reflexão sobre os princípios, a função social da educação e o papel regulador do Estado em promover uma educação de qualidade para todos sob o viés da diversidade e da responsabilidade do Estado.

No Eixo III, propôs-se (CONAE, 2009, p. 53, 54)

A consolidação de uma política de educação de jovens e adultos (EJA), concretizada na garantia de formação integral, de alfabetização e das demais etapas de escolarização, ao longo da vida, inclusive àqueles em situação de privação de liberdade. Essa política – pautada pela inclusão e qualidade social – prevê um processo de gestão e financiamento que assegure isonomia de condições da EJA em relação às demais etapas e modalidades da educação básica, bem como a implantação do sistema integrado de monitoramento e avaliação, além de uma política de formação permanente específica para o professor que atue nessa modalidade de ensino e maior alocação do percentual de recursos para estados e municípios.

No Eixo V, os itens 233, 234 e 235 ressaltaram as vantagens advindas da ampliação do FUNDEB de 15% para 20% e na importância de reservar parcela significativa dos recursos para a EJA (CONAE, 2009, p. 90). No Eixo VI, item 277, letras *d* e *e*, o documento assinala a necessidade de se criar mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas afirmativas pelo MEC de modo que se introduza junto ao (CNPq) pesquisas voltadas para a diversidade (educação indígena, educação e relações étnico-raciais, do campo, educação de jovens e adultos, quilombola, ambiental, gênero e orientação sexual, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens em situação de risco). Esse mesmo Eixo apresenta ainda como proposta a viabilização de modalidades, como a EJA, para o homem e para mulher do campo, respeitando as especificidades. Ainda no Eixo VI, o item 287, apresentava uma parte específica em relação à educação de jovens e adultos:

- a) Consolidar uma política de educação de jovens e adultos (EJA), concretizada na garantia de formação integral, da alfabetização e das demais etapas de escolarização, ao longo da vida, inclusive àqueles em situação de privação de liberdade.
- b) Construir uma política de EJA pautada pela inclusão e qualidade social e alicerçada em um processo de gestão e financiamento, que lhe assegure isonomia de condições em relação às demais etapas e modalidades da educação básica, na implantação do sistema integrado de monitoramento e avaliação.
- c) Adotar a idade mínima de 18 anos para exames de EJA, garantindo que o atendimento de adolescentes de 15 a 17 anos seja de responsabilidade e obrigatoriedade de oferta na rede regular de ensino, com adoção de práticas

concernentes a essa faixa etária, bem como a possibilidade de aceleração de aprendizagem e a inclusão de profissionalização para esse grupo social.

d) Estabelecer mecanismos para a oferta, acompanhamento e avaliação da EJA sob a forma de educação a distância, garantindo padrões de qualidade para esse atendimento.

e) Consolidar, nas instituições de ensino, uma política de formação permanente, específica para o professor que atua nessa modalidade de ensino, maior alocação do percentual de recursos para estados e municípios e que essa modalidade de ensino seja ministrada por professores licenciados.

f) Inserir, na EJA, ações da educação especial, que possibilitem a ampliação de oportunidades de escolarização, a formação para a inserção no mundo do trabalho e a efetiva participação social.

g) Desenvolver cursos e programas que favoreçam a integração da educação profissional à educação básica na modalidade de EJA, tendo em vista a formação inicial e continuada de trabalhadores e a educação profissional técnica de nível médio.

Ao analisar o Documento Final da CONAE, observa-se que o conceito de educação defendido está em consonância com a LDB nº 9.394/96 de que a educação se desenvolve nos diversos âmbitos da vida e não apenas no circuito escolar (CONAE, 2010). O texto, reconhecendo as altas taxas de analfabetismo e baixa escolaridade dos brasileiros, propõe que “[...] a alfabetização deve ser encarada como prioridade nacional” (CONAE, 2010, p. 70), e que os problemas a serem enfrentados exigem “[...] a regulamentação do regime de colaboração [...] tendo como critérios indicadores, o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade de oferta educacional na EJA” (CONAE, 2010, p. 23).

Observa-se que no Eixo III, “*Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar*”, reiterou-se as formulações propostas no Documento Referência enfatizando a articulação entre formação geral e educação profissional, principalmente por meio de cursos gratuitos oferecidos pelo “Sistema S” (CONAE, 2010).

Em meio às diversas formulações apresentadas no Eixo IV, “*Formação e Valorização dos Profissionais da Educação*”, destacam-se a formação continuada dos profissionais do magistério que atuam na EJA, de modo que as práticas pedagógicas possam contemplar as necessidades e as especificidades dos diferentes sujeitos; e a valorização dessa categoria, com justa remuneração e com progressão na carreira, a fim de evitar a rotatividade docente nessa modalidade (CONAE, 2010).

No Eixo V, “*Financiamento da Educação e Controle Social*”, defende-se que à oferta equitativa e universal à educação de qualidade faz-se necessário uma reforma tributária pautada na justiça social e no equilíbrio regional. Para tanto, entre as numerosas proposições,

luta-se pela alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao lado da isonomia do tratamento do FUNDEB a fim de aumentar os recursos destinados à EJA (BRASIL, 2010).

No Eixo VI, *Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão na Diversidade e Igualdade*, observou-se o acréscimo de um extenso rol de proposições em mais de 10 páginas. A inserção desses elementos, em certa medida, parece retomar as proposições anteriores ao destacar a concepção de EJA, ao reforçar os aspectos pedagógicos quanto ao planejamento e estratégias de ensino para a modalidade, ao considerar a diversidade dos educandos e ao ressaltar questões relativas ao trabalho docente. Ainda nessa seção do documento, inserem-se proposições referentes à educação prisional e à educação de pescadores. Todavia, Machado e Oliveira (2013) assinalam a importância do intenso debate acerca desse eixo, cujas propostas não foram incorporadas posteriormente ao PL nº 8.035 de 2010. As autoras argumentam que a CONAE colocou, em um mesmo patamar, posições divergentes sem o devido enfrentamento das diferenças existentes.

Enquanto deliberação da CONAE/2010, criou-se também o Fórum Nacional de Educação, instituído pela Portaria nº 1.407/2010, como um espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil, produto de reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da CONAE. Conforme a Portaria nº 1.407/2010, em seu artigo 2º, incisos I a VII, (MEC, 2010, p. 24), o Fórum tem a responsabilidade de:

- I - Participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação;
- II - Acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à política nacional de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009;
- III - Acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação;
- IV - Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- V - Elaborar seu Regimento Interno e aprovar “ad referendum” o Regimento Interno das conferências nacionais de educação;
- VI - Oferecer suporte técnico aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação;
- VII - Zelar para que os fóruns e as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas à Conferência Nacional de Educação;
- VIII - Planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações.

Face à profunda fragmentação vivenciada nos dias atuais, este Fórum é composto por 35 segmentos da sociedade civil, entre eles: a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); a Associação Brasileira das Universidades

Comunitárias (ABRUC); a Comissão Assessora de Diversidade para Assuntos Relacionados aos Afrodescendentes (CADARA); a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEED); a Confederação Nacional da Indústria (CNI); a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); a Comissão de Educação, Cultura e Esporte - Senado Federal (CEC); Conselho Nacional de Educação (CNE); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos (CONFENAPA); o movimento Todos Pela Educação (TPE)³³ e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

5.2 PROPOSIÇÕES SOBRE A EJA NO PROJETO DE LEI Nº 8.035/2010

A centralidade da ação governamental, historicamente, esteve presente na formulação das políticas educativas, sobretudo nas ações e nos programas sem articulação com políticas mais amplas que considerassem a participação social como base para a constituição de uma política de Estado. Em contraposição a esta postura, observa-se o esforço em alterar tal lógica no governo Lula, embora evidenciada a intensa fragmentação vivenciada pela sociedade brasileira.

Na mesma linha de governo do presidente Lula, a presidenta Dilma Roussef (2010-2014) sanciona sem vetos o Projeto de Lei nº 8.035 de 2010 em meados de 2014. Apesar do referido projeto ter tramitado por quase quatro anos, a CONAE cumpriu um papel importante na elaboração do PNE/2011-2020 e na avaliação do PNE/2001-2010, apresentando proposições que foram incorporadas, em certa medida, ao Projeto de Lei nº 8.035/2010. Cabe destacar, todavia, que as numerosas metas estabelecidas pelo PNE/2001-2010 dificultaram o processo de avaliação e acompanhamento tendo em vista o número de municípios que o país apresenta (DOURADO, 2011; GRACINDO, 2011).

Assim, sob os princípios da Constituição Federal de 1988, conforme estabelece o artigo 214 (alterado pela EC 59/2009), o Projeto de Lei nº 8.035/2010 dispõe 10 diretrizes para o PNE/2011-2020, a saber: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do

³³ Movimento mantido e realizado por empresas privadas, dentre os quais destacam-se: a Fundação Bradesco, a Fundação Social Itaú, a Fundação Telefônica Vivo, o Grupo Gerdau, o Instituto Unibanco e o Santander. Tais grupos atuam em parceria com a Rede Globo, com o Instituto Natura, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/quem-esta-conosco>. Acesso em: 03 mai. 2014.

atendimento escolar; III - formação para o trabalho; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho; VI - promoção da sustentabilidade socioambiental; VII - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; IX - valorização dos profissionais da educação; X - difusão dos princípios de equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática.

Tal documento, encaminhado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2010, estrutura-se em 12 artigos, 20 metas e 170 estratégias. Registra-se que o PNE anterior apresentava 7 artigos e quase trezentas metas. Os textos dos artigos do PL nº 8.035, em maior ou menor grau, se articulam às propostas da CONAE/2010.

Assim, dando continuidade ao que dispõe os artigos anteriores, o artigo 4º estabelece que as metas previstas devem articular-se ao censos educacionais, o que é importante. Embora a criação de indicadores seja fundamental para acompanhar e avaliar as políticas, bem como verificar o que precisa melhorar, deve-se considerar que tais critérios podem promover o estímulo à competição e à responsabilização escolar e docente. Outra implicação provável é a utilização das “*boas práticas*” como elemento de referência que pode desconsiderar as diferenças geográficas, econômicas e sociais do país. Ressalta-se ainda que a instituição de tais elementos, apesar de necessários, pode ainda repercutir na intensificação do trabalho docente, haja vista o reduzido número de trabalhadores em condição de suporte técnico na educação básica e no ensino superior.

O artigo 5º aponta para uma possível revisão da meta de ampliação progressiva do investimento público em educação, no quarto ano de vigência da lei, para atender às necessidades financeiras em face das metas do PNE/2011-2020. Esse artigo deveria ser mais preciso. A CONAE propôs a ampliação do investimento “[...] de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014” (CONAE, 2010, p. 112).

O artigo 6º avança agregando a deliberação da CONAE e propõe a realização de pelo menos mais duas conferências nacionais com vistas a avaliar e monitorar a execução do PNE por meio do Fórum Nacional de Educação. A esse respeito o documento final da CONAE registra a responsabilidade do fórum em “[...] convocar e coordenar as próximas edições da CONAE; acompanhar a tramitação do novo PNE (2011-2020) no Congresso Nacional” (CONAE, 2010, p. 44).

O artigo 7º reafirma o regime de colaboração entre os entes federados na consecução das metas e na implementação das estratégias do plano. Ratifica ainda que tais estratégias definidas na lei não suprimem a adoção de medidas adicionais.

O artigo 8º define o prazo de um ano para que os estados e municípios elaborem seus planos decenais ou adequem seus planos em consonância às diretrizes do PNE. Diante do arranjo federativo existente em nosso país, deve-se criar ações e medidas de suporte técnico que viabilize aos entes federados garantirem esse alinhamento ao Sistema Nacional assegurando equidade educacional em todas as modalidades.

O artigo 9º retoma o dispositivo legal que disciplina a gestão democrática e aponta que os estados, os municípios e o Distrito Federal devem aprovar leis específicas regendo a gestão democrática. A CONAE, nesse sentido, reforçou a participação de professores, de estudantes, de pais e da comunidade escolar na elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de educação, dos planos institucionais e dos projetos pedagógicos das unidades educacionais (CONAE, 2010).

Sobre esse aspecto faz-se uma ressalva. Oliveira (2009a), inspirada em Held, sinaliza aspectos importantes para serem considerados no bojo da discussão da gestão democrática. Assegura que a democracia deve ser compreendida como um fenômeno dual, ou seja, um fenômeno ligado à reforma do poder estatal e à reestruturação da sociedade civil. Nesse sentido, a transformação tanto do Estado quanto da sociedade civil é fundamental para a concretização do princípio da autonomia. É necessária uma sociedade civil segura e independente, pois, sem um Estado democrático empenhado em promover profundas medidas redistributivas, entre outras coisas, a democratização da sociedade civil tem pouca chance de dar certo. No caso brasileiro, é necessário assegurar condições mínimas de igualdade a fim de que os indivíduos participem de modo autônomo.

O artigo 10º prevê a formulação articulada entre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a fim de assegurar a plena execução do PNE/2011-2020. Esse artigo apresenta grande relevância e pode promover mudanças na base do planejamento do país, incluindo cooperação técnica e financeira.

O artigo 11º naturaliza a atual política do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parâmetro avaliativo para a qualidade do ensino. Acerca desse assunto, registra-se as contribuições da CONAE ao apresentar importantes deliberações sobre a temática destacando conexão entre qualidade, avaliação, custo-aluno-qualidade e valorização dos profissionais da educação. Defendeu-se a redução do número de alunos por turma, remuneração adequada e formação continuada aos profissionais da educação, viabilização de dignas condições de trabalho, materialização de um padrão mínimo de infraestrutura (laboratórios de informática, com acesso à internet banda larga, biblioteca, refeitório, quadra poliesportiva) e redução da jornada de trabalho docente. Tais aspectos devem ser considerados na avaliação nacional e implementados.

Ao examinar o Projeto de Lei nº 8.035/2010, observa-se que todas as diretrizes gerais estão relacionadas à EJA. Todavia, observa-se mais uma vez o foco na erradicação do analfabetismo e não na alfabetização; fato que revela a recorrente e arraigada mentalidade do povo brasileiro, tanto das pessoas mais simples quanto dos magistrados, legisladores e, por que não dizer, dos pesquisadores, da ideia de que, ingênua ou arditamente, considera o analfabetismo como um mal a ser extirpado da sociedade (FREIRE, 1977). Reafirma-se: não se pode tratar o analfabetismo sem vinculação ao contexto mais amplo da formação e da constituição social, bem como da distribuição desigual dos bens materiais e simbólicos. Portanto, são necessárias propostas que tratem a questão em sua raiz.

Sob esse enfoque, ao analisar as 20 metas delimitadas no referido Projeto de Lei, embora outras metas se relacionem à oferta da EJA, constata-se que as metas 8, 9 e 10 foram alvo de debates e de novas proposições no 3º Seminário de Educação Brasileira³⁴ tendo em vista a concepção de EJA presente em tal projeto. A esse respeito, à luz das contribuições de Machado e Oliveira (2013), e diante da necessidade de enfrentamento do analfabetismo e do imperativo de superação da visão desse fato como anomalia, concebe-se que as tais metas, bem como algumas estratégias, precisam ser redirecionadas e até mesmo suprimidas.

Sendo assim, primeiramente, a diretriz I - *erradicação do analfabetismo* - deve ser substituída por - *universalização da alfabetização*. Na mesma direção, a meta 8 - que prevê a elevação da

³⁴ Tal evento congregou pesquisadores de todo o país. Na ocasião, os princípios de argumentação em relação às metas para a EJA foram: (1) a educação é direito de todos e (2) o país necessita construir um sistema nacional público de educação de jovens e adultos trabalhadores. Resultou do seminário, o documento Emendas do CEDES ao Projeto de Lei nº 8.035 de 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/EMENDAS%20COMPLETA%20-%20CAPA%20-%20>

escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar o mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo de menor escolaridade e 25% dos mais pobres; propõe ainda igualar a escolaridade média entre negros e não negros, a fim de reduzir a desigualdade educacional por meio de programas que propiciem a correção de fluxo; propõe ainda fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica, por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino público - também deve ser modificada.

A emenda modificativa dessa meta propõe a elevação da escolaridade média *de toda a população* de modo a alcançar o mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, além de igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com o objetivo de reduzir a desigualdade educacional.

Às estratégias dessa meta também são propostas mudanças. O texto original do Projeto de Lei nº 8.035 de 2010, estratégia nº 8.1, propõe a institucionalização de programas e o desenvolvimento para correção de fluxo, acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial, bem como a priorização dos estudantes com rendimento escolar defasado, considerando, para tanto, as singularidades dos segmentos populacionais envolvidos. Sobre essa estratégia, o texto proposto pelo CEDES (2011) indica a institucionalização da EJA em todas as redes públicas de ensino, criando condições de atendimento às demandas do público a ser atendido e acrescenta mais seis subitens a essa estratégia: gestão pedagógica e administrativa específicas; formação inicial e continuada de professores para a EJA; currículos diferenciados; suporte de infraestrutura e materiais apropriados aos estudantes da EJA; criação de mecanismos de acesso, permanência e sucesso dos alunos trabalhadores; e articulação intersetorial e intergovernamental envolvendo as áreas da saúde, da educação, do trabalho, do desenvolvimento social e cultural, da ciência e da tecnologia, entre outros.

Outra proposição foi feita pelo CEDES (2011) à estratégia 8.4. O texto original do Projeto de Lei nº 8.035 de 2010 propõe fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e formação profissional vinculadas ao sistema sindical, concomitantemente, ao ensino público, para segmentos populacionais considerados. Nesse caso, a proposição do CEDES (2011) se desdobra em duas estratégias, a saber: (1) fomentar a expansão da oferta de matrículas

gratuitas de educação profissional técnica por parte de entidades públicas com enfoque no currículo integrado; (2) estabelecer normas e procedimentos que regulem a oferta da educação profissional pelo serviço social e de formação profissional, articuladas ao sistema sindical, pautadas na gratuidade dos cursos, com acesso irrestrito dos alunos aos equipamentos disponíveis para a formação profissional.

A meta 9 do Projeto de Lei nº 8.035 de 2010 propõe elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015; erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% o analfabetismo funcional.

Tal meta deve ser suprimida, pois a alfabetização deve ser compreendida como um componente da educação básica e, portanto, foco de uma ação alfabetizadora que precisa ser detalhada no conjunto de estratégias da meta 8.

A meta 10 do Projeto de Lei em questão determina oferta de, no mínimo, 25% das matrículas de EJA na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Em oposição ao texto da meta 10, propôs-se uma emenda substitutiva. A proposição do CEDES (2011) destaca a necessidade de se constituir um sistema público de educação para trabalhadores, em colaboração entre o sistema público de ensino, as redes públicas federais, estaduais e municipais, de modo que se garanta ao jovem e ao adulto uma educação integrada à educação profissional tanto no nível fundamental quanto no nível médio.

Dentre as estratégias elencadas para a meta 10, propõem-se duas alterações. No item 10.2, o texto original do referido Projeto de Lei registra a necessidade de se fomentar a expansão das matrículas na educação de jovens e adultos de forma a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores e a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade. O texto proposto pelo CEDES (2011) é enfático e indica o imperativo de *implementar* - ao invés de fomentar - a expansão das matrículas na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, com o propósito de elevar o nível de escolaridade do trabalhador. No item 10.6, o texto original propõe, novamente, sem ser diretivo, o fomento da oferta inicial e continuada para trabalhadores articulada à EJA, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Na contramão, o CEDES (2011) propõe a *garantia da oferta pública e gratuita* de formação

inicial e continuada de trabalhadores, integrada à EJA das redes estaduais e municipais de educação, o acesso às estruturas físicas e matérias disponíveis privadas de formação prisional, do campo sindical ou empresarial, em regime de colaboração, a fim de consolidar a expansão da integração entre EJA e educação profissional.

Quanto a essas metas, o documento final da CONAE expressou outras demandas não incorporadas ao Projeto de Lei, dentre elas as propostas relativas à educação socioeducativa de nível fundamental e médio, bem como de formação profissional em todos os estabelecimentos prisionais por meio de parcerias com o Ministério da Justiça.

Face às demandas sociais, às metas apresentadas e à participação da sociedade brasileira na elaboração do Plano Nacional de Educação, testemunha-se o seguinte movimento: a profunda fragmentação do social vivenciada nas últimas décadas, embora o país esteja experimentando o início de um processo democrático, em um contexto que emerge novas formas de regulação e de controle social.

Entende-se que o processo de fragmentação das relações humanas na atualidade provém da própria segmentação do humano. Nesse sentido, impulsionada pelas indagações de Oliveira (2011b), reflete-se: que razões levaram amplos setores da sociedade civil, com interesses tão díspares - do público ao privado, do laico ao religioso, do profissional ao patronal, entre outros - a se conectarem na defesa da construção de um Sistema Nacional de Educação? Por que motivo o novo PNE (2011-2020) deveria trazer como foco o Sistema Nacional de Educação? Em que medida os sistemas escolares podem afetar de modo positivo a *integração* e a *coesão* das sociedades? De que maneira e em que condições?

A resposta a tais questões não pode ignorar os processos de exploração e de conflitos que se desenvolveram no projeto de sociedade criado pela humanidade; os obstáculos que o regime federativo - tal qual o brasileiro - impõe à gestão e à organização da educação; e a insistência da desigualdade e dos desequilíbrios históricos entre regiões. É nesse sentido que se percebe as alterações na relação entre Estado e sociedade civil face às transformações do sistema-mundo.

Depreende-se, assim, que a passagem de uma fase fordista - *regime de acumulação mais rígido* centrado na produção de massa, na presença de fortes sindicatos e na normatividade do salário familiar - para uma fase pós-fordista - *regime de acumulação mais flexível*

caracterizado pela produção para os nichos de mercado, pelo enfraquecimento dos sindicatos e pelo aumento da participação - demonstra o desenho do novo cenário político mundial. Esse cenário promoveu mudanças também na forma de a sociedade civil se organizar, evidenciando o surgimento de novos atores sociais (GOHN, 2003) e, ao mesmo tempo, o esfacelamento da pauta de luta coletiva.

A globalização, produto da organização do sistema-mundo, acirrou a pobreza provocando um intenso processo de migração dos países periféricos para os países centrais. Nesse contexto, o multiculturalismo e a diversidade ganharam centralidade nas discussões atuais ao invés da justiça radical, haja vista a preponderância do acentuado discurso relativista e ceticista. A esse respeito, parte-se da premissa que o estágio de alienação sob o qual o homem se encontra, interfere também em sua ação criativa e na relação que estabelece com a natureza e com o outro. O fato de o homem não se reconhecer naquilo que produz, porque não tem chance de se apropriar dos bens históricos e simbólicos produzidos historicamente, promoveu uma espécie de ruptura entre o criador (o gênero humano) e a criatura (o objeto, *a coisa em si*). A criatura passa a definir o criador e ganha vida própria.

Tal processo alcança também o gênero humano, pois submetidos a essa lógica (criada por nós), a relação com o outro também se altera fundamentalmente. O outro também se transforma em coisa. Assim, não nos percebemos mais como produtos da natureza e da relação com o outro, portanto, seres produzidos na cultura e produtores de cultura. No fundo, o homem parece ter se perdido de si mesmo. Tal análise não implica em dizer que a igualdade pressupõe o abafamento da diversidade. Pelo contrário, a reconhece, mas não ignora as condições objetivas necessárias à subsistência e, portanto, imprescindíveis à ação criadora do homem. Della Fonte (2007, p. 339) denuncia esse processo:

[...] o estranhamento engendrado pelas relações capitalistas rompe a relação de reconhecimento do indivíduo com essa universalidade, porque torna o acesso à riqueza das objetivações humanas restrito a poucos, e faz da vida genérica apenas um meio de manutenção da existência física. O estranhamento corrói a vida humana em sua totalidade e, desta forma, liquida da práxis humana a sua paixão”.

Ao mesmo tempo, não se pode perder de vista que o processo de mudança reside na ação criadora do humano e nem mesmo ignorar que o conhecimento que circula na produção e na elaboração das políticas educativas não é um mero instrumento nas mãos dos atores mais poderosos. Existe um movimento de interseção entre diversos fatores, os quais se

interpenetram ao conhecimento validado. Nesse sentido, o fragmento abaixo ilustra de forma clara o fenômeno ocorrido nas últimas décadas:

Fóruns EJA pra mim são espaços de mobilização que congregam atores da EJA. Quando eu falo em atores, falo dos diversos segmentos que atuam no campo [...], da aproximação entre quem faz a gestão dessa ação formativa, seja na sala de aula, nas Secretarias, no MEC e na academia - esta que pesquisa a área em uma forte parceria com os sistemas e com aqueles que são do movimento social que demandam e pressionam pela EJA. Pra mim, o espaço do Fórum é o lugar onde se reúnem esses sujeitos para discutir as possibilidades de políticas públicas diferenciadas [...] Fórum é uma instância coletiva para a discussão da política e dos rumos que essa política irá tomar. Nesta instância de mobilização estão assentados Estado e sociedade civil. Este é o exercício difícil que o Fórum faz [...]. Mais do que se sentir fragmentado ou aliado demais ao governo ou totalmente sociedade civil, o que enriquece é não ser apenas uma coisa ou outra, mas estabelecer possibilidades de diálogo para construir a política de jovens e adultos. Eu acho que não dá para existir um Fórum só de educador e de educando, só de gestores do Estado [...]. Essa é a maior riqueza: não significa o tempo todo ter consenso, mas, seguramente, ter coragem para enfrentar os conflitos que advém de cada segmento que compõem os fóruns no Brasil [...]. O que estamos conseguindo construir em cada estado, isso representa um acerto no formato de organização e definição de política que tem contraditoriamente essas instituições que atuam no campo³⁵.

Considerando o momento político atual, sopesando seus limites e suas possibilidades, inclusive conjunturais com o PL nº 8.035/2010, na construção de um Plano Nacional de Educação como política de Estado - entendido aqui na perspectiva gramscianiana, resultante da articulação entre sociedade civil e sociedade política, mas formado ao mesmo tempo sob uma conjunção ambígua -, compreende-se que a busca para romper com a tradição histórica patrimonialista do Estado brasileiro passa pela efetiva participação da sociedade.

Nesse sentido, Oliveira (2011b), inspirada em Dubet, Duru-Bellat e Véréout, oferece contribuições para responder às questões suscitadas anteriormente e para compreender a elaboração das políticas educativas, em especial a EJA. A *integração* de uma sociedade diz respeito à estrutura de distribuição objetiva das posições sociais que a escola pode realizar. Nesse caso, a integração proporcionada pelo sistema relaciona-se fundamentalmente aos níveis de desigualdade social e escolar, aos índices de desemprego e emprego, às transferências sociais e ao nível socioeconômico dos cidadãos. Já o conceito de *coesão* define-se pelo conjunto de atitudes, valores e disposições favoráveis à cooperação, à confiança e à tolerância. Não obstante, *integração* e *coesão* nem sempre estão juntas, embora possam apresentar uma dinâmica de complementariedade.

³⁵ Fala proferida pela prof^a Dr^a Maria Margarida Machado acerca dos Fóruns EJA, em agosto de 2008, em preparação para VI Confinteja. Disponível em: < <http://forumeja.org.br/audiovisualxeneja> >. Acesso em: 23 mar. 2014.

A *integração* de uma sociedade depende do papel que o Estado exerce em relação à sociedade civil no tocante às políticas sociais que coloca em ação. Portanto, a *integração* de um país está ligada às políticas de saúde, de segurança, de previdência e à regulação das relações de trabalho. Interferem ainda, nesse processo, as desigualdades sociais e de renda e outras variáveis, tais como a dimensão territorial e populacional.

Já a *coesão*, definida pelo sentimento de pertencimento social, é uma tarefa atribuída à escola, pois nela forja-se a construção dos valores, das atitudes e das tradições culturais e históricas. Todavia, a noção de *coesão* hoje é imposta pelas agências internacionais e por organismos vinculados à ONU, que, por sua vez, se preocupam com a *governance* de sociedades cada vez mais fragmentadas. Assim, tais organismos têm defendido o desenvolvimento da *coesão* como mecanismo para governabilidade dos sistemas. Diante dos dois conceitos apontados pela autora, pensar sobre a educação brasileira e sobre o papel que o Estado poderia desempenhar na construção do Sistema Nacional de Educação, mostra que há muito por se fazer.

No que tange à integração, verifica-se que o país não chegou a consolidar um sistema de proteção social forte; soma-se a isso as políticas privatistas e neoliberais instauradas nos anos 1990 com gravíssimas repercussões no sistema de proteção social. Ademais, o complexo sistema federativo brasileiro apresenta entraves à real repartição de obrigações e de recursos orçamentários colocando em risco o regime de colaboração entre os entes federados, uma vez que a assunção de responsabilidades pelos municípios não significou necessariamente uma democratização do poder local. A “prefeiturização” do poder, o pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo nas áreas mais pobres e em pequenos municípios, além da reduzida qualidade da burocracia local, diminuiram o potencial descentralizador (ABRUCIO e FRANSEZE, 2014). Associada a esses fatores, a intensificação do trabalho docente, a fragmentação da coletividade, o grande número de jovens e adultos que ainda não tem acesso ao conhecimento sistematizado e o relativismo ontológico pelo qual passamos podem refletir o baixo grau de coesão de nosso sistema.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na trajetória percorrida durante esta dissertação, por diversas vezes “me questionei” se não estava deslizando para o mais absoluto pessimismo e fatalismo e, nesse sentido, despotencializando toda e qualquer ação de mudança. Mas, retomando as contribuições de Gramsci (2009) e de Delvaux (2009) articuladas à perspectiva de Wallerstein (2007) e de O’Donnell (1987), “visualizei” que existem possibilidades de transformação. O conhecimento que circula na produção, na implementação e na avaliação das políticas educativas não é mero instrumento nas mãos dos mais poderosos. A interseção de diversos conhecimentos evidencia os movimentos de luta e de resistência em prol do acesso aos bens materiais e simbólicos produzidos pelo trabalho humano, enquanto elemento de primeira ordem.

Embora, em alguns momentos, a interpretação e a análise pareçam pessimistas e dogmáticas, não é esse o horizonte a ser idealizado na perspectiva dialética. Trata-se, de fato, da necessidade de localizar as brechas e os desafios por onde agir, pois no atual cenário - face à profunda fragmentação intensificada pela emergência dos novos marcos regulatórios -, em que projetos tão díspares e opostos se conectam, é imprescindível reafirmar a relevância das condições objetivas para o exercício democrático, ainda que este apresente um caráter polissêmico e restrito no caso brasileiro, dada a configuração histórica apresentada nesta pesquisa.

Nesse ângulo, depreende-se algumas assertivas. Hipótese não é sinônimo de perspectiva teórica, mas uma resposta, ainda embrionária, que se tem no início da pesquisa quanto ao problema lançado. Portanto, as considerações apontadas neste trabalho não apresentam um caráter irrefutável e absoluto. Assim, sob tais premissas associadas ao exame criterioso e rigoroso, como é próprio do conhecimento científico, constatou-se que o *planejamento educacional*, realizado no primeiro decênio dos anos 2000, apresenta significativo grau de participação da sociedade civil; participação esta não observada na história educacional brasileira durante o século XX.

Tal participação, reflexo das injunções políticas, econômicas, culturais e sociais - as quais sinalizam as múltiplas interfaces entre movimentos sociais, academia, representantes de governo, organismos internacionais, dentre outros segmentos da sociedade civil -, evidencia os novos modos de regulação, confirmados por Barroso (2004; 2005; 2011a; 2011b), Dourado (2011), Maroy (2011a; 2011b; 2013), Oliveira (2009a; 2009b; 2009c; 2011a; 2011b), dentre

outros. Apesar de não ser um processo linear, tampouco unívoco, a globalização promoveu profundas mudanças na forma de organização da vida das pessoas, na relação estabelecida entre Estado e sociedade civil e, conseqüentemente, na gestão das políticas educativas. Assim, a constatação da hipótese se deu à medida que se recuperou a construção do processo democrático no país. Dessa maneira, elenca-se os elementos que direcionaram à conclusão geral a que esta dissertação de mestrado chegou.

Nessa lógica, no período compreendido entre as décadas de 1930 a 1980, durante o *regime de acumulação mais rígido do capital*, com predomínio de um Estado centralizador, evidenciou-se a permanência de uma regulação *burocrático-profissional* com restritos espaços de participação social. As leis, a elaboração de um plano nacional de educação - com propostas praticamente inexistentes e frágeis em relação à educação de jovens e adultos - e a própria organização federativa apontam a esse caráter regulador desempenhado nesse momento.

Sob esse regime *burocrático-profissional*, as relações entre Estado, escola e sociedade civil apresentavam um caráter mais hierarquizado e estatal-centralizado com a finalidade de difundir, debaixo da tutela de um Estado educador, um projeto de educação de massa com foco no progresso e no desenvolvimento econômico. A educação escolar tinha a função social de adequar o ensino básico à formação humana para o setor produtivo que se consolidava no país. Dessa maneira, mediante cooperações internacionais, a educação era o fundamento para o desenvolvimento da nação. Esta concepção doutrinária de formação de um homem útil ao país, fundamentou-se no pragmatismo econômico que vigorou à época (FONSECA, 2009), conferindo à EJA um caráter compensatório. Observa-se ainda, no período apresentado, a preponderância de uma estrutura tecnocrática na organização pública, especialmente no período da ditadura militar. O crescimento da burocracia e da tecnocracia foram elementos importantes na diferenciação da divisão social do trabalho e na organização financeira do capital. O Estado, nesse contexto, fora marcado pela hegemonia do poder executivo (FERREIRA, 2006).

Verifica-se, no final do século XX e início do século XXI, sob o *regime de acumulação mais flexível do capital*, a emergência de um novo marco regulatório designado *pós-burocrático*. A função social da educação, nesse novo cenário, pauta-se no discurso da qualidade e da eficácia. A educação escolar, uma das facetas da educação que se desenvolve nos diferentes âmbitos da sociedade - na família, nos movimentos sociais, no trabalho -, torna-se o elemento

central para a promoção da cidadania e, assim, fazer jus às demandas flexíveis do mercado (FONSECA, 2009).

Surge, então, uma nova maneira de governar influenciada pelas formas de organização empresarial. Desse modo, por meio da descentralização, tornou-se possível limitar a perda de eficácia nos processos decisórios cada vez mais especializados e compartimentados. O Estado passa a participar como órgão de coordenação central, (re) estabelecendo a autoridade no sistema autorregulado de atores em situação de mudança. Essa nova forma de gestão, assentada em um Estado avaliador, tende a tratar com eufemismo os conflitos e a mascarar as relações de poder. Dessa forma, as medidas de descentralização vêm sempre acompanhadas de uma noção de democracia participativa com o envolvimento dos atores na formulação e implementação das políticas educativas.

Sob tal dinâmica, associada ao arranjo federativo brasileiro, os objetivos e os programas educativos implementados nas escolas são definidos, geralmente, de forma central. Na mesma esteira, a gestão pedagógica e financeira fica condicionada a contratos estabelecidos com o poder central, embora desenvolvidas com autonomia e elaboradas, na última década, com participação e mobilização dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil. A título de exemplo, cita-se o conjunto de programas expostos no último capítulo da pesquisa, dentre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), programa vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e que repercutiu no financiamento da EJA.

É possível evidenciar ainda o caráter compósito, fragmentário e complexo na elaboração das políticas nos dois últimos decênios. A CONAE e o Fórum Nacional de Educação, enquanto espaços democráticos de discussão e proposições, confirmam tal caráter. Nesse sentido, a relativização do impacto nos momentos decisórios apresenta uma feição de não ser conduzida somente pelo Estado unificado, mas sob uma multiplicidade de atores que apresentam interesses díspares, atores oriundos tanto da esfera pública quanto da esfera privada.

O Estado, nesse sentido, não é mais o único ator público, não obstante ser ele ainda o agente responsável direto no exercício da política social, pois se apresenta como um parceiro da relação. Por isso, entende-se que as políticas educacionais voltadas para a educação de jovens e adultos são também o resultado de um conjunto de conflitos, de arranjos e de compromissos nos quais intervém uma diversidade de atores públicos e privados, evidenciando, dessa maneira, novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Isso implica dizer que, no

caráter flexível e fragmentário da ação pública, a ação não é conduzida mais linearmente por um Estado unificado, e sim por uma multiplicidade de atores que interfere tanto na formulação quanto na implantação dessas políticas. Trata-se de uma ação que se desenvolve, simultaneamente, em cenas interdependentes, entre atores públicos e não públicos, em cenário local, nacional e global, conforme Delvaux (2009).

Se por um lado verifica-se os mecanismos em voga como elementos que tendem a mascarar as relações de classe, por outro, considerando os períodos selecionados para análise, certifica-se que, no processo de elaboração das políticas educativas, o conhecimento presente nos documentos examinados - em especial nas fontes primárias ligadas à CONAE (2010) - não se reflete como um mero objeto que se desloca em sentido único, “de cima para baixo”, dos “produtores para os utilizadores”. Ao contrário, apresenta-se como um movimento contínuo de circulação, de transformação, de negociação, de conflito, de tensão, de junção, de conexão, de interseção, de divisão e de recomposição que integra elementos dos movimentos sociais, da academia, dos órgãos do governo, das agências internacionais. Nessa dinâmica conflituosa, diversos tipos de conhecimento se agregam e acabam por se combinar, transformando-se, circulando-se (DELVAUX, 2009).

Nessa esteira, conclui-se que o planejamento das políticas educacionais brasileiras tem sido marcado por políticas governamentais e não por políticas de Estado desde os anos 1930, quando segmentos da sociedade civil se organizaram em torno de melhorias na educação nacional, destacando-se os Pioneiros. Os limites à instalação de políticas de Estado prosseguiram, pois o autoritarismo do Estado Novo (1937-1945), a centralidade conferida ao pensamento tecnocrático durante a ditadura militar (1964-1985), a descontinuidade política dos anos 1980 e início dos anos 1990, as medidas neoliberais consumadas e levadas a termo no governo FHC (1995-2002), indicam essa constatação.

Ressalta-se ainda as frágeis políticas e a secundarização da oferta educacional a milhares de pessoas jovens e adultas que sequer chegaram a sentar nos bancos escolares. Não obstante, observou-se uma mudança significativa a esse respeito somente no governo Lula. Além disso, evidencia-se também um conjunto de políticas, embora focalizadas, na contramão das medidas e ações tomadas no governo FHC, sobretudo com a instituição da CONAE.

Em que pese o fato desses espaços serem requeridos pela sociedade civil, conclui-se que *o país não vivencia a maturidade de sua experiência democrática*, pois “[...] em quase seus dois

séculos de vida independente [o Brasil] não conheceu uma única revolução burguesa que tivesse culminado na instauração de um regime democrático estável” (BÓRON, 1995, p. 64); pelo contrário, a regra - parafraseando Cunha (1991) - parece ter sido a ditadura, a centralização do poder nas mãos das oligarquias, e não a democracia. Além disso, a existência da escravidão por mais de três séculos; a estreita faixa de votantes dentre a população livre; os processos eleitorais fraudulentos; a ditadura de 1964 que durou uma média de 20 anos e a reforma do Estado nos anos 1990, sem ao menos o país ter organizado um sistema de proteção social, como ocorrera nos países centrais, são elementos suficientes para assegurar que o país não atingiu uma democracia coroada no século XXI.

Porém, tendo em vista o momento político atual, seus limites e possibilidades, inclusive conjunturais com o PL nº 8.035/2010, na construção do Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado - *compreendido aqui na perspectiva gramsciniana* - entende-se que o país está vivenciando uma experiência democrática, embora ainda em sua gênese. Tal processo representa um caminho na busca de romper com a tradição histórica autoritária e aponta a possibilidade de construção por meio da efetiva participação e articulação entre sociedade civil e sociedade política, de políticas de Estado, as quais devem promover o acesso pleno à apropriação das condições objetivas da vida humana.

O fato desta dissertação, em sua análise documental, comprovar a hipótese de que as políticas educacionais atuais para a educação de jovens e adultos contam, em seu planejamento, com a participação de diversos segmentos sociais, é preciso destacar que o direito da EJA de existir com qualidade e com o respeito na formação integral dessas pessoas, ainda é uma meta necessária e urgente, ressaltando a função reparadora, equalizadora e qualificadora.

O planejamento das políticas educacionais dessa modalidade da educação básica precisa ser assegurado de forma participativa e integrado a um projeto de nação brasileira autônoma e com desenvolvimento focado no bem-estar de sua população, independentemente da classe social. Para além do planejamento, as condições objetivas e subjetivas devem ser adequadas em comunhão entre o Estado e os atores sociais comprometidos com a emancipação humana no seu todo.

Esta dissertação buscou contribuir nessa reflexão, com o compromisso ético-político com as classes populares, entendendo que muito há para se investigar e, nesse sentido, que a ciência ajude no desenvolvimento da sociedade.

7 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F.; FRANSEZE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil, [S.I.; s.n., 200-]. Brasil. Disponível em: <http://www.defesasocial.rn.gov.br/content/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 07 fev 2014.
- ADORNO, T. L. W. Teoria da Semicultura. **Primeira Versão**, Rondônia, v. 13, n. 191, p. 02-20, 2005.
- ALGEBAILLE, E. B. **Escola pública e pobreza: expansão escolar e a formação da escola dos pobres no Brasil**, 2004. (Tese de Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.
- ANDERSON, P. Balanço do pós-neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.
- AZEVEDO, F. et al. A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo. **Revista Histedebr**, Campinas, n. especial, p. 188-244, 2006.
- BARROSO, J. Da Política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, A (org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. p. 91-116. Belo Horizonte, Fino Traço, 2011a.
- BARROSO, J. O Estado, A Educação e a Regulação das políticas educativas. **Cedes**, v.26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação dos sistemas a sistema de regulações. In: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39. p. 19-28, jul. 2004.
- BARROSO, J. Reformas Escolares. In: VAN ZANTEN Agnes. **Dicionário de Educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011b.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BÓRON, A. Sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1967.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os artigos 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 14 mai. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 out. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 fev. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 30 fev. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 de jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 de jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.497, de 16 jun. 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 20 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 ago. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em: 04 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 de dez. 1996. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.9394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o plano nacional de educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 dez. 2010.

BRASIL. Veto presidencial nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 de dez. 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mv1439-96.htm>. Acesso em: 17 mai. 2014.

CALAZANS, M. J. Planejamento da educação no Brasil: novas estratégias em busca de concepções. In: CALAZANS, M. J.; GARCIA, W.; KUENZER, A. Z. (Org.). **Planejamento e educação no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CAMINI, Lúcia. A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/plano de metas compromisso todos pela educação: tensões e tendências: **Jornal de políticas educacionais**. Paraná: 2010. Disponível em: < http://www.jpe.ufpr.br/n8_1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, S. M. G. A construção de parcerias e a educação de jovens e adultos no campo: uma análise a partir do PRONERA/UFC (1998 -2002), 2007, Minas Gerais. **Anais eletrônicos...** Disponível em:< <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT18-3848--Int.pdf>>. Acesso em: 30 jul, 2013.

CASTEL, R. As Transformações da questão social. BELFIORE-WANDERLEY, M.; YZABEK, M. C. (Org.). **Desigualdade e questão social**. 2.ed. São Paulo, 2000.

CEPAL. **Emprego, Desenvolvimento e Trabalho Decente: a experiência brasileira recente**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/empregodesenvhumanotrabdecente.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v.4, n.3, p. 03-08, 1999.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília. **Construindo o sistema nacional de educação articulado**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010. Brasília. **Construindo o sistema nacional de educação articulado**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Base. Brasília, DF: MEC, 2009a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010. Brasília. **Construindo o sistema nacional de educação articulado**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2009b.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer nº 11 de 19 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 jul. 2000. Seção 1, p. 18.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

DELLA FONTE, S. S. Amor e paixão como facetas da educação: a relação entre escola e apropriação do saber. **Botucatu**. São Paulo, v. 11, n. 22, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832007000200012>. Acesso em: 07 mai. 2014.

DELVAUX, B. Qual é o papel do conhecimento na acção pública? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n.109, p. 959-985, 2009.

DI PIERRO, M. C. A educação de jovens e adultos no plano nacional de educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112, p. 939-959, 2010. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/15.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2013.

DOURADO, L. F. O plano nacional de educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliações e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (org.). **Plano nacional de educação (2011-2020): avaliações e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: Editora UFG, 2011.

DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 63-102, 2003.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. 10. ed. São Paulo: Nacional, 1982.

ESTÊVÃO, J. C. **Educação, justiça e democracia**: um estudo sobre as geografias da justiça em educação. São Paulo: Cortez, 2004.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.28-29, [s.n.], 1993. Disponível em:< <http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

FÁVERO, O.; FREITAS, M. A educação de adultos e jovens e adultos: um olhar sobre o passado e o presente. **Inter-Ação**, Goiânia, n. 2, p. 365-392, 2011. Disponível em: <<http://http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao>>. Acesso em: 4 dez 2013.

FÁVERO, O.; FRIGOTTO, G.; HORTA, J. S. B. Políticas educacionais no Brasil: desafios e propostas. **Cad. Pesq.** São Paulo, n.83, p. 5-14, 1992.

FERNANDES, F. S. **Planejamento educacional**: conceitos, definições e mudanças. Recompilando e relendo as concepções latino-americanas da década de 1980 e início de 1990.

2006. Tese (Doutorado e Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2006.

FERREIRA, E. B. **A educação profissional no planejamento plurianual do governo FHC**. 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Gerais, Belo Horizonte, 2006.

FERREIRA, E. B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século XXI. In: _____. E. B.; FONSECA, Marília. (Org.). **Política e planejamento no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.57-81.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **O Planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais**. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, 2011.

FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas estado da arte. **Educação e Sociedade**, campinas, ano. 23, n. 79, 2002. Disponível em: <<http://www.fe.unicamp.br/alle/textos>>. Acesso em: 19 novembro 2012.

FONSECA, M. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B.;_____, M. (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 83-122.

FONSECA, M. **Análise da clientela de suplência e determinantes do seu rendimento nos exames**. Dissertação (Mestrado), 1977. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

FONSECA, M. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade pessoal**. Cad. CEDES, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, 2009.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **O Plano nacional de educação: o planejamento educacional no Brasil**. Brasília: FNE, 2011. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento>>. Acesso em: 09 out. 2013.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GABARDO, C. V. **Planejamento da Educação no Brasil. Limites e possibilidades: a experiência nacional e a experiência no município de Toledo**. 1991. 274 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1991.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e educação**. 3. ed. São Paulo: Cortêz, 1999.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortêz, 2001.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRACINDO, R. V. Educação de jovens e adultos e o PNE 2011-2020: avaliações e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliações e perspectivas**. 2.ed. Goiânia: Editora UFG, 2011.

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GREEN, A. Estado e Educação. In: VAN ZANTEN, A. **Dicionário de Educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

HADDAD, S. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI, **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n. 41, p. 355-369, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27511688013>> ISSN 1413-2478>. Acesso em: 30 abr. 2014.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). **Síntese de indicadores 2009**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

JUNQUEIRA, D. S. S. **A implementação de novos modos de regulação do Sistema Educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola-união**. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, Juscelino. Discurso na abertura do II Congresso Nacional de Educação de Adultos em 9 de julho de 1958, Rio de Janeiro. Biblioteca da Presidência da República do Brasil. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jk/discursos-1/1958/48.pdf/download>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1987.

LESSARD, C. Pesquisas e políticas educativas: uma interface problemática. In: OLIVEIRA, D.; A. DUARTE. (org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, Fino Traço, 2011.

LIMA, L. C. **Elementos da hiperburocratização da administração educacional**. São Paulo: Xamã, 2012.

MACHADO, M. M; OLIVEIRA, E, C. O analfabetismo e tantos outros desafios da educação de jovens e adultos no PNE 2011-2020. In: ZAN, D, D, P.; PINO, I, R (Org.). **Plano nacional da educação (pne): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Distrito Federal: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2013, p. 129-143.

MACHADO, M. M. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. In: MACHADO, M. M. (Org.). **Educação de jovens e adultos**. Brasília: INEP/MEC, 2009. p. 17-39.

MACHADO, M. M. **O que são fóruns EJA?** Vídeo disponibilizado em ago. 2008. In: Audiovisuais do ENEJA. Disponível em: <http://forumeja.org.br/audiovisualxeneja>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas educativos na Europa. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, A (org.). **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, Fino Traço, 2011b.

MAROY, C. Regulação dos Sistemas Escolares. In: VAN ZANTEN. **Dicionário de Educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011a.

MAROY, C.; VISION, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências nas ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

MARTINS, P. S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. São Paulo: Autores Associados, 2011.

MARTINS, P. S. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século XXI**. Brasília: Líber Livro, 2013, p. 123-145.

MARX, K. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da economia política. São Paulo: Civilização Brasileira, 1996.

MATUS, C. O plano como aposta. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, n. 5, 1991, p. 28-42.

MEC. INEP. **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001/2008**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2010. V. 2, p. 317-374. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume2.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

MENDES, D. T. **Anotações sobre o pensamento educacional no Brasil**. [S.I.; s.n, 1987]. Disponível em: <<http://www.durmevaltrigueiro.pro.br/textos1.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

MENDES, D. T. Educação de Adultos. [S.I.; s.n.,1976]. Disponível em: <<http://www.dumervaltrigueiro.pro.br/textos1.html>>. Acesso em: 29 jan. 2006.

MENDES, M.; LINDEZA, P. A construção sócio-histórica da educação de adultos: da educação permanente à aprendizagem ao longo da vida. In: TEODORO, A.; JEZINE, E. (Org.). **Movimentos sociais e educação de adultos na ibero-américa**. Brasília: Liber livro, 2011, p. 167-198.

MICHEL, M. H. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 14 set. 2010. Seção 1, p.24.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Portaria nº 10, de 03 de setembro de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 set. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões e princípios**. Brasília, DF: MEC, 2007.

MORAES, M. C. M. Teoria tem consequências: indicações sobre o conhecimento no campo da educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 107, p. 585-607, 2009.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa. **Novos Estudos**, [S.I.], n.31, 1991, p. 25-40.

O'DONNELL, G. **Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários**. São Paulo: Vértice, 1987.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.25, n.2, 2009a, p. 197-209.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo às políticas de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, v.32, nº 115, p.323-337, 2011b.

OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas educacionais: ação pública, regulação e governança. IN: DOURADO, L. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009b.

OLIVEIRA, D. A. Política Educacional e Regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas Brasília**, v.15, nº 28, 2009c, p.45-62.

OLIVEIRA, D. A.; As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: _____; DUARTE, A. (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011a.

PEREIRA, Luiz. História e planificação. In: PEREIRA, Luiz. **Ensaio de sociologia do desenvolvimento**. São Paulo, Pioneira, 1970, p. 11-51.

RELATÓRIO-síntese da reunião da comissão nacional de alfabetização e educação de jovens e adultos / MEC / SECADi. [S.I.:s.n, 2006]. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/?q=node/817>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

RODRIGUES, M. E. C. Construção das políticas de educação de jovens e adultos em Goiás. In: 28º REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2005, Minas Gerais. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://28reuniao.anped.org.br/gt18.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

SADEK, M. T. O pacto federativo em questão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n.42, p. 153-154, fev. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcs/v15n42>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

SALAMA, P; VALIER, J. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 2007a.

SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12 n.34, 2007b, p.152-180.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional**: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2007. 255 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SCAFF, E. A. S. O modelo gerencial de gestão pública e a sua aplicação na educação brasileira. In: LIMA, P. G.; FURTADO, A. C. (Org.). **Educação brasileira**: interfaces e solicitações recorrentes. Dourados: UFGD, 2011, p. 13-30.

TENTI FANFANI, E. **Nuevos temas em la agenda de política educativa**. Argentina: Siglo XXI, 2008.

TRIVINÕS, A. N. S.; **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. [S.I.: s.n, 1998]. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

WALLERSTEIN, I. **O Universalismo Europeu**. São Paulo: Boitempo, 2007.

VAN ZANTEN, A. Políticas educativas. In: VAN ZANTEN. **Dicionário de Educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

Anexos

Anexo A

Produções Acadêmicas levantadas no site da CAPES

(Planejamento Educacional Brasileiro)

Levantamento bibliográfico das produções acadêmicas, em nível de **mestrado**, realizadas no período de 1987-2011

Descritor: Planejamento Educacional

Autor	Título/ Data	Metodologia	Objetivo da Pesquisa
Celia Maria R. da Costa Pereira UFPE	O Planejamento Educacional Participativo e o Movimento Docente - 1991	Estudo de caso	Examinar a proposta de participação na definição da política e do planejamento educacional implementada pela secretaria de educação de Pernambuco, durante duas gestões - 1980/1983 - 1984/1987.
Claudia Pereira de Pádua Sabia UNESP	Mudança na Gestão das Instituições Privadas de Ensino Superior do Estado de São Paulo na década de 90: da gestão tradicional à gestão profissionalizada - 2001	Estudo exploratório	Investigar as mudanças ocorridas no processo de gestão das instituições privadas de ensino superior do Estado de São Paulo, na década de 90.
Cleusa Valério Gabardo UFPR	Planejamento da Educação no Brasil: limites e possibilidades: a experiência nacional e a experiência no município de Toledo - 1991	Estudo de caso	Investigar como se deu o processo de planejamento educacional no Brasil e quais foram os fatores que nele interferiram. Questiona ainda como superar as limitações por meio de uma prática mais democrática e participativa.
Cristiane Liberato da Nóbrega UFPE	O Plano de Desenvolvimento Da Escola numa perspectiva de governo - 2005	Estudo de caso	Analisar a elaboração e a execução do PDE Escola em Recife - PE, de 1997 a 2004.
Deborah Saib Da Silva Junqueira UFMG	A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações Escola-União -2011	Estudo de caso	Analisar a emergência de novos mecanismos de regulação no sistema de educação básica brasileiro, a partir do repasse de recursos financeiros do MEC às escolas, em especial pelo PDE.

(continua)

Autor	Título/ data	Metodologia	Objetivo Geral
Domingos Pereira da Silva PUC-Goiás	Planejamento e gestão escolar: concepções e implicações	Estudo de caso	Investigar as implicações inerentes à concepção de planejamento e gestão implementada na escola.
Ivoneide Ramos da Silva UNB	Uma proposta de Planejamento Educacional: o caso do Distrito Federal no período 1987 - 1990/ 1988	Estudo de caso	Analisar o processo de planejamento adotado ao se elaborar o plano quadrienal de educação - 1987/1990 - referente ao ensino público do distrito federal.
José Cavalcante Arnaud UFPE	Sistema de Administração Educativa Municipal com base no modelo de Planejamento Estratégico: estudo realizado na Secretaria Municipal de Educação do Município de Trairi-Ce	Pesquisa de caso	Analisar os modelos da gestão educacional municipal, focado no Planejamento Estratégico da Secretaria – PES – do Ministério da Educação.
Jose Policarpo Junior UFPE	Significações da modernidade no Planejamento Educacional do governo do Estado de Pernambuco - gestão Joaquim Francisco - 1994	Estudo de caso	Analisar as significações da modernidade presentes no discurso do governo do estado de Pernambuco.
Luciana Teófilo Santana UEJMF	O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise – 2011	Pesquisa bibliográfica e documental	Analisar o movimento recente de articulação entre Governo Federal, representado pelo Ministério da Educação, e os demais entes federados, que em regime de colaboração buscam empreender políticas educacionais frente às atuais demandas. Especificamente, o estudo se volta para o Plano de Ações Articuladas.
Maria Das Graças C. De Oliveira UFPE	A prática do planejamento ou o planejamento na prática: um estudo sobre educação e clientelismo político - 1987	Múltiplo estudo de caso	Investigar as articulações entre o planejamento educacional, enquanto instrumento moderno de intervenção estatal, e as práticas clientelistas do poder tradicional local, contribuindo, no âmbito da educação, para mostrar a pertinência da teoria moderna conservadora, segundo a qual a expansão acelerada do capitalismo no nordeste não tem produzido alterações substantivas nas relações que regem dominação de classe.

(continua)

Autor	Título/ data	Metodologia	Objetivo Geral
Maria Ivone Benevenuto Jardim UNB	Planejamento Educacional: indicação e dissimulação de políticas - 1994	Pesquisa exploratória	Analisar os fatores que vêm influenciando e prejudicando o planejamento educacional no Brasil, tornando-o um instrumento de dissimulação e manipulação de uso político ao invés de ser um indicador de diretrizes e um mecanismo de implementação de políticas de educação. Mapeia os planos nacionais de desenvolvimento e setoriais de educação, editados entre 1972 e 1991.
Maria Teresinha E. De Oliveira UFF	O Planejamento Educacional a nível municipal: o caso de Niterói - 1989	Pesquisa bibliográfica? Análise documental?	Discutir a questão do planejamento educacional, analisando-o na forma de sua execução, a interferência das práticas políticas nas medidas adotadas para seu desenvolvimento.
Somaya De Albuquerque Souza UFAL	A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas 2006/2015 - 2007	Estudo de caso	Analisar a complexidade do processo de democratização e de participação do Comitê Gestor na elaboração do Plano Estadual de Educação do Estado de Alagoas (PEE/AL) 2006-2015
Tiago Leandro da Cruz Neto UFAL	Planejamento Educacional e participação democrática: um estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas 1999/2004 - 2008	Estudo de caso	Investigar, no período de 1999-2004, o planejamento educacional, sob a perspectiva da participação escolar, realizado pelo aparelho burocrático estatal Secretaria Executiva de Educação de Alagoas (SEE/AL), a partir da implantação na rede do modelo de gestão educacional democrático em 1999.
Welma Alegna Terra UFG	O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): organização do trabalho escolar e educação - 2004	Estudo de caso	Investigar o sentido do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), tendo em vista as orientações mundiais que interferiram no processo educacional, sobretudo a partir da realização de conferências mundiais sobre educação na década de 1990.
Willian Antônio Pinto UFU	Planejamento Educacional em Minas Gerais: concepções políticas e ideologia - 2000	?	Verificar as concepções políticas e ideológicas presentes no planejamento educacional de Minas Gerais no ano de 1997.

*Fonte: Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

Anexo B

Produções Acadêmicas levantadas no site da CAPES

(Planejamento Educacional Brasileiro)

Levantamento bibliográfico das produções acadêmicas, em nível de **doutorado**, realizadas no período de 1987-201

Descritor: Planejamento Educacional

Autor	Título/ data	Metodologia	Objetivo Geral
Carlos Pedreira de Cerqueira UFRJ	Plano Integral de Educação e Cultura: uma experiência avançada de Planejamento Educacional na Bahia – 1991	Pesquisa bibliográfica e documental	Estudar o Plano Integral de Educação e Cultura do estado da Bahia, 1968/1971, a partir dos aspectos antecedentes da educação baiana após a redemocratização do país em 1945 até o início do governo Luiz Viana filho, para em seguida fazer referência às providências preliminares levadas a efeito para que o plano pudesse ser elaborado.
Carlos Alberto Nascimento de Andrade UFC	Os limites da burocracia racional-legal: neopatrimonialismo e hegemonia política local – 2003	Estudo de Caso	Investigar os empecilhos políticos que limitaram a operacionalização do planejamento educacional estadual do Rio Grande do Norte no interregno 1995 - 2002. Para tanto, procura evidenciar e analisar a prática dos agrupamentos políticos partidários que hegemonizaram a política neste Estado, focalizando o jogo de interesses particulares de tais agrupamentos no âmbito do sistema educacional.
Elisângela Alves da Silva Scaff USP	Planejamento da Educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola	Pesquisa bibliográfica e documental	Identificar a trajetória percorrida pelo BM na implantação da lógica de planejamento nas escolas públicas brasileiras, a partir de dois programas: Projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste - Monhangara e do Fundescola.

(continua)

Autor	Título/ data	Metodologia	Objetivo Geral
Eliza Bartolozzi Ferreira UFMG	A Educação Profissional no planejamento plurianual do governo FHC – 2006	Pesquisa bibliográfica e documental	Pesquisar as políticas de gestão econômica e educacional configuradas nos planejamentos plurianuais realizados pelo Governo FHC, definidos como instrumentos de planejamento de médio prazo para o período de 1996-1999 e 2000-2003. Para tanto, foram analisados os documentos do Poder Executivo: o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999) e o “Avança Brasil” (2000-2003), e a legislação pertinente.
Fabiana Silva Fernandes UEJMF	Planejamento Educacional: conceitos, definições e mudanças. Recompilando e relendo as concepções latino-americanas da década de 1980 e início de 1990 - 2006	Pesquisa bibliográfica e documental	Analisar documentos elaborados no âmbito das atividades do Congresso Internacional “Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación”, realizado no México, em 1990, pela iniciativa da UNESCO.
Gabriela Rizo UERJ	Aprender a ser, aprender a reinventar- caminhos da Unesco na era global: o relatório Delors, o planejamento situacional e o processo civilizado	Análise Documental e Pesquisa Bibliográfica	Analisar o conceito de ser humano ansiado por estes parâmetros internacionais, que fazem a educação mundial cada vez mais igual.
Joao Eudes Rodrigues Pinheiro UFES	O Premen no Espírito Santo: educação, autoritarismo e tecnocracia - subsídios para a história da educação capixaba – 1993	Estudo de caso	Analisar criticamente a presença do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino - PREMEN no estado do Espírito Santo. O estudo analisa o problema a partir de sua inserção nas dimensões econômica, política, social e cultural que configuravam a realidade brasileira no período compreendido entre 1956 e 1976.
Lia Caetano Bastos UFSC	Planejamento da rede escolar: uma abordagem utilizando preferência declarada – 1994	Abordagem baseada em um método de preferência declarada para planejamento da rede escolar	A autora não aponta no resumo.

(continua)

Autor	Título/ data	Metodologia	Objetivo Geral
Luiz Alberto Ribeiro Rodrigues UFPE	Políticas de gestão escolar e a melhoria da qualidade do ensino - uma análise do Plano de Desenvolvimento da Escola na Região da Mata norte de Pernambuco 1999/2007 – 2009	Estudo de caso	Analisar a política do PDE na Zona da Mata Norte do Estado de Pernambuco, no período de 1999 a 2007. Partiu-se do pressuposto de que o PDE é um marco na política educacional originado no contexto de políticas públicas impulsionadas pelo BM, a partir da década de 1990, e que, como processo de política passa por um modo dinâmico de regulação em todas as suas dimensões.
Mardônio E. Silva Guedes UFC	Nos atalhos do pedir: favores, paternalismo e Planejamento Educacional no Ceará (1963-1982) - 2010	Pesquisa documental	Discutir a produção de discursos sobre planejamento educacional, paternalismo e troca de favores, no Ceará de 1963 a 1982.
Maria Amélia Sabbag Zainko UNESP-Marília	Planejamento Universitário: requisito da modernidade ou instrumento de modernização	Análise documental	Buscar respostas para os "agoras" do planejamento educacional, em especial na sua utilização nos meios universitários como manifestação da racionalidade instrumental. Lança-se um olhar histórico sobre a ideia de universidade brasileira, tomando como um dos elementos constituintes no seu processo de modernização o planejamento, este instrumento da racionalidade técnica que foi incorporado na vida das instituições, quase como decorrência dos desígnios da Modernidade.
Maria Cristina Leal UFRJ	Clientelismo na Educação: condicionantes do planejamento na alocação de recursos no 1º e 2º graus	Investigação exploratória	Examinar o impacto das práticas clientelistas sobre os recursos educacionais alocados para o 1º e 2º graus.
Maria da Gloria Arrais Peter UFC	Planejamento e projeto pedagógico institucional nas universidades federais brasileiras - 2007	Estudo de vários casos	Analisar os elementos considerados essenciais para a formulação de diretrizes de planejamento nas universidades federais brasileiras.
Maria do Carmo Xavier UFMG	A tradição (re) visitada: a experiência do Centro Regional e Pesquisas Educacionais de Minas Gerais 1956/1966 - 2007	?	Investigar a experiência científica do Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Minas Gerais-CRPEMG e interrogar a produção do sentido desse empreendimento para os sujeitos envolvidos.

(Continua)

Autor	Título/ data	Metodologia	Objetivo Geral
Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque UFC	Planejamento Educacional no Ceará (1995/2002): a escola como ponto de partida?	Estudo de caso	Analisar as articulações/relações que ocorreram no processo de planejamento entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, e qual sua repercussão para que a escola se configurasse como ponto de partida da política educacional.
Masako Shirai PUC-SP	A educação na Constituição de 1988: agência reguladora da educação - uma proposta - 2010	?	Analisar os aspectos necessários à instalação de uma Agência Reguladora da Educação, tendo em vista que a Constituição Federal instituiu um novo formato de administração pública com a adoção de órgãos reguladores.
Reynaldo Mauá Júnior UNESP-Marília	Planejamento escolar: um estudo a partir de produções acadêmicas 1961/2005 - 2007	Pesquisa bibliográfica ?	Analisar por meio de dissertações e teses defendidas em algumas das principais universidades do Estado de São Paulo o tema "Planejamento Escolar".
Rogério Cid Bastos UFSC	Avaliação de desempenho de sistemas educacionais: uma abordagem utilizando conjuntos difusos - 1994	?	?
Soraia Chafic El Kfouri Salerno UNICAMP	Administração gerencial ou gestão administrativa? Foco do Planejamento Educacional- 2006	Estudo de caso	Buscou-se identificar os caminhos escolhidos pelo Sistema de Ensino a partir da década de 1990 e seus reflexos em unidades escolares, reconhecendo o uso de conceitos e concepções administrativas, buscando desvelar intencionalidades para uma ação consciente e consistente pelos profissionais da educação.
Viviane Klaus UFRS	Governamentalidade (Neo) Liberal: da administração para a gestão educacional - 2011	Pesquisa bibliográfica histórica	Compreender como se deu a mudança de ênfase de uma concepção da administração educacional para a gestão educacional e o que essa mudança de ênfase implica.

*Fonte: Banco de Teses e Dissertações da CAPES.