

A EJA no Rio Grande do Norte: desafios e limites a partir dos resultados do Plano Nacional de Educação 2014–2024

Alessandro Augusto de Azevêdo ^a 

Resumo

Estudo da configuração da Educação de Jovens e Adultos (EJA), no Rio Grande do Norte (RN), tendo referência nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (2014–2024). Estudo exploratório que utiliza a análise documental do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep), um cotejamento das matrículas efetivadas na EJA, conforme os registros dos Censos Escolares, e o dimensionamento da demanda potencial da EJA, a partir do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022). A leitura e análise dos dados dialogam com estudos no campo das políticas públicas para a EJA, indicando a manutenção de um movimento de negação do acesso ao direito à Educação no RN, para a população acima dos 15 anos de idade que pretende iniciar ou retomar os estudos a fim de concluir a Educação Básica, expressa na tendência decrescente de matrícula na modalidade EJA, fenômeno também presente em nível nacional.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos. Políticas Educacionais. Plano Nacional de Educação. Rio Grande do Norte.

1 Introdução

Conforme a Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016 (RIO GRANDE DO NORTE, 2016), o Rio Grande do Norte (RN) dispõe de um Plano Estadual de Educação (PEE), estruturado em 8 dimensões, com metas e estratégias que correspondem àquelas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

^a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Recebido em: 22 jun. 2023

Aceito em: 29 jul. 2024

Sua origem resulta da mobilização em torno da Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, protagonizada por instituições e movimentos sociais do campo educacional, pela construção de um PNE acordado entre sociedade civil e instituições governamentais, o que se tornou compromisso assumido pela então gestão do Ministério da Educação (MEC), quando do envio ao Congresso Nacional do Plano referente ao período posterior.

Assim, com o envio do Projeto de Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010) ao Congresso Nacional e a aprovação do PNE (Lei nº 13.005/2014), para execução no período 2014–2024, abriu-se caminho aos planos estaduais e municipais de Educação, pensados como instrumentos de orientação e gestão da política educacional para todos os entes federativos.

No RN, o PEE estava na pauta dos segmentos do campo educacional local desde 2013, após a criação do Fórum Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (FEE-RN) e a formação de comissão com o objetivo de conduzir discussões coletivas e públicas sobre a confecção de uma proposta de plano estadual – para encaminhamento à Assembleia Legislativa –, ancorada em dados que possibilitassem um diagnóstico do campo educacional local, e contivesse proposições alinhadas com o PNE.

Assim, pela primeira vez, o RN passou a dispor de um PEE (Souza; Menezes, 2015; 2016) e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) inserida/pensada em um instrumento de políticas públicas educacionais, que articulava, pretensamente, a instância estadual e municípios com o PNE 2014–2024.

O presente artigo pretende analisar indicadores de EJA no RN, considerando dados relativos às matrículas, no período de 2016 (ano de promulgação da lei do PEE) a 2023 (último ano cujos dados do Censo Escolar, estão disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com vistas a contribuir na reflexão e avaliação das políticas relacionadas à modalidade e à garantia do direito aos sujeitos que a demandam. Além disso, acessamos dados do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014–2024 (Inep, 2024a), cotejando os resultados alcançados pelo RN no período considerado pelo Relatório, ou seja, entre 2012 e 2023, de modo a dimensionar a demanda potencial da EJA no RN e em que medida o sistema educacional consegue efetivar o direito à Educação para o público a quem se destina a modalidade.

Metodologicamente, se constitui em um estudo exploratório, apoiado na análise documental de relatórios oficiais e estatísticas descritivas do movimento de efetivação de matrículas na EJA, pelas redes públicas de Educação Básica. Trata-se de um esforço no sentido de problematizar a efetivação (ou não) do direito à Educação para pessoas jovens e adultas que demandam a modalidade EJA, apontando-se o quanto se avançou (ou não) nesse sentido, no contexto do RN, considerando os resultados alcançados pelas ações oficiais, conforme registros do sistema de monitoramento do PNE, do Inep. Com isso, intenta-se contribuir na busca de saídas para as crises de política pública que cercam a EJA no RN (e no Brasil).

Parte-se do entendimento de que os planos nacional, estaduais e municipais de Educação são instrumentos de planejamento e desenvolvimento de políticas – e não meros documentos declaratórios ou de registro de consensos formais, ainda que assim possam ser pensados pelos estratos da gestão pública. Se conformam, portanto, em dispositivos, cujos processos constitutivos comprometeram distintos atores sociais e institucionais do campo da Educação, no sentido de dar materialidade ao que foi aprovado.

Fazer o debate sobre sua efetivação traduz a recusa em vê-los como ornamentos ou caricaturas de si mesmos, expressões de uma inanição ou abandono político de quem os gestou ou assumiu a responsabilidade em cumprir seus objetivos. E ainda que essa tenha sido a possibilidade configurada historicamente, ter suas metas e estratégias como objetos de permanente acompanhamento e avaliação, não nos parece esforço menor ou descartável, pois são dispositivos pelos quais as representações sociais e políticas do campo da Educação tecem – com conflitos e consensos – os caminhos da superação das nossas ancestrais desigualdades educacionais.

Tendo como recorte a EJA no RN, a discussão crítica dos resultados das políticas, considerando as metas e estratégias previstas no PNE, longe de ser mera checagem mecânica do que foi (ou não) cumprido, revela-se exercício militante e cidadão (e não apenas acadêmico), alinhado à defesa dessa modalidade como espaço de efetivação da insígnia da Educação como direito humano universal.

2 A EJA no PNE 2014–2024

A presença da EJA no PNE 2014–2024 encontra análises consolidadas na literatura especializada e parte dessa produção – desenvolvida durante a tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010), enviado pelo MEC ao Congresso Nacional – já refletia e comparava o que foi realizado no contexto

do PNE 2001–2011, ante o novo PNE e a agenda da política educacional que se pronunciava.

Naquele momento, Di Pierro (2010) e Brandão (2012) apontavam a secundarização da EJA no âmbito do PNE 2001–2011 e o fracasso do cumprimento das suas metas. Avaliavam e contextualizavam os resultados do PNE 2001–2010, evidenciando o não alcance das metas previstas para a EJA e apontavam, ainda, desafios prioritários a compor o PNE então em discussão: as concepções político-pedagógicas; o financiamento; a formação e profissionalização dos educadores; e o regime de colaboração entre as esferas de governo.

Outros trabalhos foram publicados posteriormente à promulgação da Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014), focados no cumprimento das metas relativas ao campo da EJA, a partir do diálogo com questões específicas, como: a elevação dos níveis de alfabetização da população jovem e adulta (Andrade, 2020; Oliveira, 2022); a ampliação das matrículas na EJA integrada à Educação Profissional (Albuquerque *et al.*, 2021; Garcia; Jorge; Silveira, 2022); as políticas de formação de profissionais para atuação específica na modalidade (Bezerra; Machado, 2016; Machado; Rodrigues, 2014); e as articulações entre os objetivos previstos para a EJA no PNE e as agendas internacionais, especialmente a Agenda 2030. (Silva; Novais, 2023)

Em Alvarenga (2016), encontramos a defesa da inseparabilidade da leitura dessas metas (e das dificuldades à consolidação do direito à EJA) com uma contextualização das opções assumidas pelos governos brasileiros pós-redemocratização quanto às políticas econômicas e a crise política que emerge, pós-eleições presidenciais de 2014.

Já a preocupação em avaliar o desenvolvimento das metas do PNE relacionadas à EJA em contextos locais, aparece em Medeiros (2022) – refletindo as metas destinadas à alfabetização de jovens e adultos no PEE do Amazonas – e em Antongiovanni e Campos (2016) – sobre as intenções e ações de políticas à Educação de pessoas jovens e adultas, no contexto do PNE e do Plano Municipal de Educação de São Paulo.

De modo que uma compreensão dos resultados já alcançados, relativos às metas para a EJA no PNE 2014–2024, deve considerar o previsto na lei e o que tem sido informado/alimentado nos sistemas de monitoramento e avaliação do PNE,

pelos entes federativos, objeto de análises produzidas pela equipe do Inep e publicadas bianualmente¹.

No corpo do PNE 2014–2024, as metas que compõem o campo da EJA são as seguintes: a) Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência do Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE; b) Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional; e c) Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à Educação profissional (Brasil, 2014).

Na Meta 8, temos a elevação de escolaridade média da população de 18 a 29 anos, cujos avanços podem ser configurados em quatro indicadores: (i) as regiões com menos escolaridade; (ii) as populações do campo; (iii) os 25% mais pobres; e (iv) na equidade entre negros e não negros declarados ao IBGE.

Segundo o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (Inep, 2024a), embora esses indicadores tenham apresentado tendência de crescimento entre 2016 e 2023, seu ritmo deixa dúvidas quanto ao alcance dos objetivos.

Enquanto os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua (Ibge, 2022) e do Censo Escolar (Inep, 2024b) atestam a redução (lenta) do número de pessoas sem acesso à Educação Básica, torna-se igualmente evidente a placidez do sistema educacional assistindo à queda acelerada de matrículas na EJA, corroborando a percepção da falsa incorporação da modalidade na pauta e nas estruturas institucionais responsáveis pelas políticas educacionais como determinante à negação do direito à Educação para pessoas jovens e adultas. Com efeito, conforme podemos observar na Tabela 1, entre 2016 e 2023, as matrículas na EJA diminuíram em 25,6%.

¹ Desde 2014, o Inep elabora relatórios de monitoramento e análise dos desafios do cumprimento das metas do PNE, trazendo resultados e análises de tendências de cada indicador dessas metas, bem como análises sobre as tendências em cada indicador. O Relatório relativo ao biênio 2014–2016 (1º Ciclo) foi publicado em 2016. O referente ao 2º Ciclo, em 2018 e o Relatório do 3º Ciclo teve sua publicação em 2020. O Relatório do 4º Ciclo, em 2022, e em junho de 2024, o Inep publicou o Relatório referente ao 5º Ciclo.

Tabela 1 - Matrículas na EJA, Brasil, por Dependência Administrativa (2018–2022)

Ano	Dependência Administrativa					
	Total	Pública	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2016	3.482.174	3.273.439	11.813	1.917.220	1.344.406	208.735
2017	3.598.716	3.380.008	12.611	1.970.961	1.396.436	218.708
2018	3.545.988	3.324.356	13.023	1.956.621	1.354.712	221.632
2019	3.273.668	3.063.423	14.321	1.744.527	1.304.575	210.245
2020	3.002.749	2.826.401	13.636	1.618.025	1.194.740	176.348
2021	2.962.322	2.779.642	11.843	1.504.506	1.263.283	182.680
2022	2.774.428	2.584.998	11.089	1.328.450	1.245.459	189.430
2023	2.589.815	2.389.458	9.155	1.171.709	1.208.594	200.357

Fonte: Inepdata/Estatísticas Censo Escolar (Inep, 2024b)

Já a Pnad Contínua (Ibge, 2024) indica que há uma trajetória de crescimento da proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade que terminaram a Educação Básica obrigatória – ou seja, concluíram, no mínimo, o Ensino Médio – alcançando, em 2023, 54,5% dessa população.

Quanto à Meta 9, consideram-se dois indicadores: (a) a taxa de alfabetização e (b) a taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade. De acordo com o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE, ocorreu um crescimento de 2,8 pontos percentuais da taxa nacional de alfabetização dessa população, evoluindo de 91,8% em 2012, para 94,6% em 2023.

As análises do Inep cobrem o período de 2012 a 2023 e atestam a persistência de traços marcantes da desigualdade educacional brasileira, como:

- As taxas de alfabetização nas regiões Nordeste e Norte se mantiveram menores que as observadas no País, diferentemente das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, cujas taxas foram maiores.
- A taxa de alfabetização da população do campo menor que a da população urbana.
- A manutenção da desigualdade das taxas de alfabetização de negros e brancos.

- A desigualdade com relação à taxa de alfabetização dos 25% mais pobres e dos 25% mais ricos.
- A lenta redução da taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade, atingindo 12,3% em 2023, distante da meta prevista para 2024, de 8,9%.
- As taxas de analfabetismo funcional nas regiões Norte e Nordeste acima da taxa nacional, diferentemente dos estados das regiões Sul e Sudeste.
- As taxas de analfabetismo funcional da população do campo e da população negra significativamente acima daquelas registradas para a população urbana e branca.

A permanência dessas desigualdades, entre outros fatores, resulta: do preconceito em relação ao analfabeto (Galvão, Di Pierro, 2013); de aspectos internos ao sistema de Ensino (o esvaziamento da capacidade de atendimento da demanda potencial na EJA; a contínua produção elevada de abandonos e repetências, além de questões de natureza administrativa, pedagógica, de financiamento, de infraestrutura); das múltiplas desigualdades socioeconômicas; das diferenças inter-regionais e das diferentes condições de oferta da Educação Básica às populações do campo e da cidade, e no contexto das relações étnico-raciais (Haddad, Siqueira, 2015).

Além disso, há aspectos relacionados às concepções e representações que permeiam o desenho e a execução das políticas públicas para a EJA e aos seus sujeitos. Persiste na cultura escolar hegemônica uma concepção compensatória, centrada na reparação dos direitos educativos violados na infância/adolescência e na reposição da escolaridade não realizada nessas etapas do ciclo de vida, equivocadamente denominadas de “idade própria” (Di Pierro, 2017).

Pontes e Clark (2016), nas trilhas de Souza (2012; 2016), denunciam um padrão de ação institucional de gestore(a)s em relação ao público da EJA e à modalidade – que denominam “má-fé institucional” – como responsável pela não efetivação do direito, perenizando a condição de subcidadãos dessa população.

Por sua vez, Ferraro (2014) defende a necessidade da reflexão quanto ao modo de elaboração e execução das políticas de alfabetização e EJA, questionando se o tipo de resposta dada pelo sistema à problemática, não guardaria correspondências com uma visão preconceituosa em relação a população que a demanda. Para

ele, a construção sócio-histórica desse preconceito, em torno da problemática do analfabetismo, afetou negativamente “tanto o entendimento a respeito da alfabetização e escolarização das camadas populares quanto as políticas que foram sendo criadas com esse objetivo” (Ferraro, 2014, p. 66). Com efeito, a história da Educação para pessoas jovens e adultas encontra-se atravessada pelo desenvolvimento de programas (Catelli Junior, 2014), revelando um formato incapaz de reverter a baixa escolarização de parcela significativa da população jovem e adulta brasileira.

Por isso, abordando as estratégias da Meta 9 do PNE, Oliveira (2022, p. 193) caracteriza-as como um conjunto de intenções desprovidas de efetividade, dado que: não se implementaram políticas públicas mais robustas de alfabetização do contingente de analfabetos com idade entre os 15 e 59 anos (Estratégia 9.3); não se estabeleceram mecanismos e incentivos de compatibilização da jornada de trabalho dos trabalhadores analfabetos com a oferta das ações educativas (Estratégia 9.10). Acrescente-se, também, a ausência, no programa de transferência de renda, de benefício adicional específico ao público envolvido em iniciativas de alfabetização (Estratégia 9.4). Por fim, não se desenvolveu qualquer processo de aferição das aprendizagens dessa população (Estratégia 9.6).

Relativamente à Meta 10, suas estratégias articulam esforços para a universalização da Educação Básica (objeto das metas 1, 2, 3 e 4 do PNE) e expansão da escolaridade das pessoas jovens e adultas (metas 8 e 9), dimensionando a oferta da EJA em integração à Educação profissional, visando a inserção dos sujeitos no mundo do trabalho.

Quando da aprovação do PNE, três programas em desenvolvimento se associavam a essa meta: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Contudo, análises disponíveis em Brasil (Ibge, 2022), Albuquerque *et al.* (2021), e Garcia, Jorge e Silveira (2022), indicam os limites que implicam o possível não cumprimento dessa meta, no tempo previsto.

Assim, conforme o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Inep, 2024a), enquanto o número total das matrículas na EJA diminuiu 32,4%, no período de 2013 a 2023, o número de matrículas da EJA integrada à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) cresceu 14,6%.

3 Observações acerca dos resultados das políticas de EJA no RN à luz das metas do PNE 2014–2024

A imersão nas sistematizações e referências do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014-2024 (Inep, 2024a) quanto aos resultados alcançados no RN, para cada meta relativa à Educação de pessoas jovens e adultas, no período entre 2016 e 2023, é condição ao entendimento da configuração da EJA no Estado e dos seus desafios.

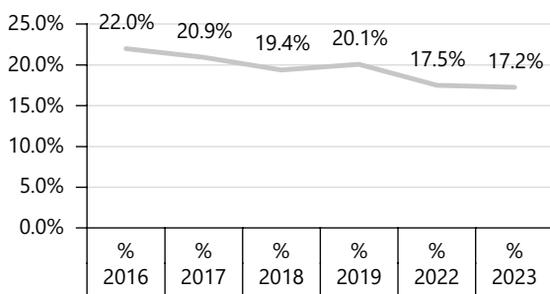
O Relatório aponta progressos no aumento da escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos, no RN: em 2016, essa média estava em 10,7 anos e em 2023 chegou a 11,3, ou seja, variou positivamente em 0,6 anos. Porém, o percentual dessa população sem Ensino Médio Completo, no RN, ficou em 37,0%, à frente apenas de Pará, Alagoas e Paraíba e distante da média nacional (27,7%).

Considerando a elevação da escolaridade média da população dessa faixa etária, residente no campo, entre 2016 e 2023, o RN registrou variação positiva de apenas 0,1 anos, a menor entre todos os Estados da federação.

Na ampliação da escolaridade dos 25% mais pobres, nessa mesma faixa de idade, o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento considera o período de 2016 a 2022 e identifica que o RN obteve uma variação de 0,7 anos, superior apenas à média de Goiás. Esse baixo desempenho sinaliza à necessidade de mais ações de política educacional, dado que o Relatório do Inep aponta que a razão percentual de escolaridade entre a população negra e não negra, decresceu, nesse intervalo temporal, da ordem de 92,0%, em 2016, para 91,6%, em 2023.

Relativamente à meta 9, o Estado apresentava 86,2% de alfabetizados acima de 15 anos de idade, em 2016, e 89,1%, em 2023, ocupando a terceira colocação entre os estados do Nordeste, abaixo apenas de Pernambuco e Bahia. Avanço saliente em se tratando dos dados de analfabetismo funcional que nesse período obteve uma queda de 4,8%, similar aos percentuais de queda registrados para os demais estados nordestinos e acima da média nacional no período (3,3%).

Gráfico 1 - Taxa de analfabetismo funcional da população com 15 anos de idade ou mais, RN (2016–2023)²



Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014–2024 (Inep, 2024a).

O Gráfico 1 demonstra que no período 2016–2023, o analfabetismo funcional na população acima de 15 anos teve oscilações, com tendência de queda, evidenciadas, particularmente, em dois momentos: entre 2016 e 2018 e, após leve aumento, de 2019 a 2023. Essa constatação exige aprofundamentos, dado que entre 2016 e 2021, municípios e Governo do Estado não implementaram iniciativas de alfabetização de jovens e adultos em larga escala, além de, a partir de 2016, as ações da União nesse campo – restritas ao Programa Brasil Alfabetizado – tiveram forte contração de recursos, junto com o desmonte da estrutura organizativa de políticas para a EJA, no MEC (Ação Educativa; Cenpec; Instituto Paulo Freire, 2022).

No tocante à meta 10, o Relatório (Inep, 2024a), aponta que entre 2013 e 2016, nacionalmente, a razão percentual de matrículas da EJA Integrada à EPT, comparadas ao total de matrículas na EJA, encontrava-se estável, no patamar de 2,8%. Porém, o abandono das políticas de indução nesse campo, a partir de 2016, pelo bloco político que assumiu o Governo Federal, implicou acentuado decréscimo, fazendo esse indicador atingir seu menor valor (1,3%), em 2018. Os pequenos avanços, a partir de 2019, possibilitaram o indicador alcançar, em 2023, o percentual de 4,8%, muito distante, no entanto, da meta prevista de 25%.

A Tabela 2 atesta o quão os indicadores do RN em relação à oferta dessa forma de atendimento da EJA, revelam-se desafiantes.

²Os dados extraídos do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014–2024 não consideram os anos de 2020 e 2021, em razão do impacto do contexto pandêmico, nesse período, na coleta de dados por parte das instituições produtoras.

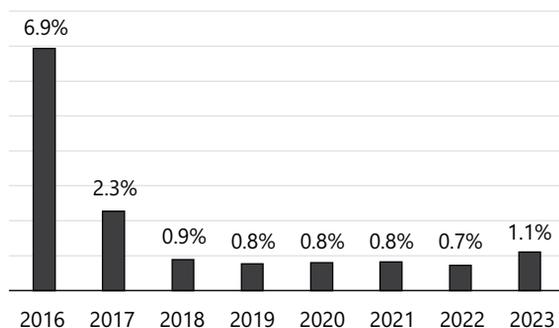
Tabela 2 - Número de matrículas em EJA Integrada à Educação Profissional e Tecnológica no RN (2016–2023)

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nº matrículas	5.001	1.567	588	506	530	486	392	591

Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014–2024 (Inep, 2024a)

Quanto ao segundo indicador dessa meta 10, referente à percentagem de matrículas em EJA Integrada à Educação Profissional, em relação ao número total de matrículas na EJA, o Gráfico 2 mostra resultados relativos ao RN igualmente preocupantes, pois, se é verdade que, nesse período, há uma tendência de redução do total de matrículas em EJA (no Brasil e no Estado), no concernente à EJA Integrada à EP, essa queda, depois de 2016, é mais acentuada, indicando dificuldades de incorporação dessa modalidade no âmbito dos institutos federais de Educação, ciência e tecnologia – que, no RN, se configuram como a principal rede a oferecer esses cursos.

Gráfico 2 - Razão percentual do número de matrículas em EJA Integrada à Educação Profissional em relação ao número total de matrículas em EJA, no RN (2016–2023)



Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014–2024 (Inep, 2024a)

Especificamente em relação a esse indicador, ocorre a combinação da inexistência de uma rede estadual de EPT com a reduzida participação da rede federal no cumprimento dessa meta, que precisa ser contextualizado no panorama político-educacional de 2016, marcado pelo *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e a assunção de um novo bloco político, que abandona as políticas educacionais anteriormente vigentes, impõem diretrizes e reordenamento legal conformadores de

um novo arcabouço para o Ensino Médio e, dentro dele, da EPT, com a chamada Lei do Novo Ensino Médio (nº 13.415/2017); a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Médio, pela Resolução CNE/CEB nº 17/2018; e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EPT (DCNEPT), aprovadas pela Resolução CNE/CP nº 01/2021 (Pelissari, 2021).

4 A crise de acesso e garantia do direito à EJA no RN

Para além dos indicadores do PNE 2014–2024, as políticas de EJA no RN se configuram, também, na resposta das instâncias locais à demanda pelo direito à Educação aos sujeitos, mediante o registro das matrículas efetivadas na modalidade.

Analisar esses resultados implica considerar o caráter indutor assumido pela União na atual forma de estruturação de políticas educacionais, mas, também, os espaços de manobra das gestões locais, conferindo (ou não) dinâmicas próprias às políticas e programas oriundos do governo federal. Trata-se, pois, de reconhecer que ações e omissões da União impactam os subsistemas nacionais (Estados e municípios) nas respostas, com eficácia e eficiência, aos desafios produzidos pela desigualdade social e educacional.

No entanto, é preciso recusar, igualmente, a ideia de que os sistemas estaduais e municipais não dispõem de margens de manobra para o desenvolvimento de políticas próprias, ou incremento, de acordo com especificidades locais, de iniciativas oriundas da União.

Entre a concepção das políticas, no âmbito de um ministério, e o seu desenvolvimento, em territórios reais (estados e municípios), não se estrutura um modelo linear – a política pensada e legislada por um ator e “implementada” direta e automaticamente por outro (Ball, 2009) –, mas desenvolve-se um processo em que lógicas específicas se entrecruzam, (re)configurando e ressignificando o fazer das políticas, retraduzindo-as no plano local, contexto de disputas de sentidos e interpretações, envolvendo múltiplos atores, na gestão e no desenvolvimento das ações, desde o ministério até a própria escola (Mainardes, 2006).

Outra questão refere-se às limitações de uma análise exclusivamente quantitativa das matrículas no Censo Escolar, pois esses registros captam um momento específico – em que os sujeitos formalizam o desejo da vivência escolar –, não captando, contudo, o percurso pós-matrícula e sua qualidade.

Também não refletem a dinâmica – comum na modalidade EJA – de matrículas efetivadas após o envio dos dados às instâncias responsáveis pelo Censo Escolar, nem se apresenta como instrumento de identificação, mapeamento e qualificação da demanda pelo sistema de Ensino.

Nesta comunicação, procedemos uma leitura da dinâmica das matrículas da EJA no RN, segundo dados do Censo Escolar, entre 2016 e 2023, considerando como questões o comportamento estatístico das matrículas na modalidade EJA, nas redes públicas de Educação Básica, por etapa.

As tabelas e gráficos a seguir nos ajudam a respondê-las, apontado aspectos aprofundáveis em outras pesquisas e relevantes para efeito de avaliação das iniciativas de política pública para a EJA desenvolvidas pelo Estado e municípios.

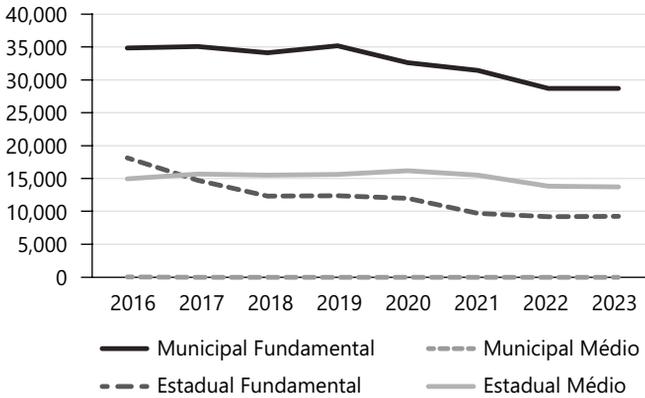
Na Tabela 3 temos os totais de matrículas da rede municipal, estadual, federal e privada, por etapa de Ensino, para o estado do RN e como eles variam, entre os anos de 2016 e 2021. Já o Gráfico 3, demonstra a variação do total, em números absolutos, de matrículas na EJA, no Estado, nesse período, numa tendência de queda.

Tabela 3 - Matrículas em EJA no RN por ano, dependência administrativa e etapa de Ensino (2016–2023)

Dep. Adm.	Etapa de Ensino	Ano							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Municipal	Fundamental	34.831	35.037	34.167	35.154	32.589	31.392	28.719	28.689
	Médio	48	0	0	0	0	0	0	0
Estadual	Fundamental	18.146	14.694	12.305	12.407	11.956	9.723	9.227	9.237
	Médio	14.981	15.723	15.548	15.636	16.199	15.492	13.838	13.710
Federal	Médio	479	446	382	407	469	413	342	257
Privada	Fundamental	1.451	1.255	1.361	1.157	743	710	713	388
	Médio	2.211	1.959	2.059	1.887	1.247	1.226	836	1.001

Fonte: Inepdata/Estatísticas Censo Escolar (Inep, 2024b)

Gráfico 3 - Variação do total de matrículas na EJA, no RN, nas redes públicas estadual e municipal de Educação Básica (2016–2023)



Fonte: Inepdata/Estatísticas Censo Escolar (Inep, 2024b)

Na análise do Gráfico 3, percebe-se que o comportamento das taxas de matrícula na EJA, nas redes públicas municipais e estadual de Educação Básica do RN – as principais a ofertarem vagas na modalidade – obedece à mesma lógica de diminuição progressiva das taxas, ao longo do período, registradas em nível nacional (ver Tabela 1). No entanto, quando consideramos as matrículas no Ensino Fundamental, vê-se que na rede estadual há uma lógica permanente de redução nas matrículas, que se acentua após o período pandêmico, enquanto nas redes públicas municipais vê-se uma relativa estabilidade com leves oscilações, de 2016 a 2019, com quedas nos anos seguintes, mantendo-se, no entanto, nos dois últimos anos, uma relativa estabilidade.

No âmbito da rede estadual, percebe-se um comportamento que combina um movimento de redução permanente de matrículas no Ensino Fundamental e leve crescimento delas no Ensino Médio.

A compreensão das taxas alcançadas pela rede pública estadual exige mais pesquisas, no sentido de se identificar se a progressiva redução das matrículas no Ensino Fundamental e leve crescimento no Ensino Médio seriam efeito casual ou intencional dos estratos dirigentes da gestão pública (seja em âmbito municipal, estadual ou em ambos) ou se expressão de demandas espontâneas dos sujeitos. Isso porque, embora haja uma tendência à municipalização da oferta do Ensino Fundamental e assunção prioritária pelas redes estaduais quanto à oferta do Ensino Médio, como desdobramento das reformas educacionais da década de 1990 e do

que prevê o LDB – nos seus artigos 10, VI, e 11, V –, não encontramos documentos ou declarações oficiais públicas que apontem uma relação direta ou intencional entre decisões em favor da oferta da EJA no Ensino Médio em detrimento do Ensino Fundamental, no contexto da gestão da rede pública estadual.

5 Considerações finais

O acompanhamento do cumprimento das metas dos planos nacional, estaduais e municipais de Educação se apresenta como desdobramento de um amplo e longo movimento no campo educacional brasileiro no sentido de superação de padrões verticalistas e centralistas de elaboração e execução de políticas educacionais.

Em meio à pluralidade e conflitualidade dos atores sociais envolvidos nos processos de discussão e elaboração desses planos, as leis resultantes (consagradoras das metas e estratégias de cada plano em cada nível da federação) se constituem (ou deveriam se constituir) em instrumentos/parâmetros para as políticas educacionais e, também, em objetos de disputa sociopolítica.

O esquecimento, proposital ou involuntário, dos planos, seja como instrumentos de gestão, seja como objetos de disputa, é um sintoma das dificuldades de se consolidar um movimento de subversão das razões que verticalizam e compõem em processos centralizadores a dinâmica de construção, elaboração e execução de políticas educacionais, considerando a participação e o controle social.

Nesse sentido, o cotejamento das sistematizações realizadas pelo Inep no tocante ao cumprimento das metas do PNE 2014–2024, no nível dos entes federativos, é um exercício funcional à reflexão da sociedade civil, acerca do que foi consensuado, planejado e realizado no âmbito dos planos nacional, estaduais e municipais de Educação e, principalmente, do que deve ser modificado a fim de que se gestem uma nova configuração da Educação pública.

O foco deste artigo, quanto a observar as taxas de matrículas em EJA resulta de uma perspectiva que vê na efetivação da matrícula a materialidade do direito à Educação pública como intencionalidade mútua: do sujeito de direitos, que procura o sistema, e do próprio sistema como garantidor desse direito. Nesse sentido, uma política de garantia de direitos à Educação, atualmente na EJA, passa por um conjunto de iniciativas que apresentem como resultado a expansão das taxas de matrícula e se viabilize como ação intencional e intersetorial.

Observamos os registros quantitativos sistematizados pelos Censos Escolares, considerando que eles não evidenciam o acolhimento (a forma, o conteúdo e as microdinâmicas que mobilizam a expectativa de permanência) ou a própria permanência dos sujeitos da EJA. Aqui, a análise quantitativa é apenas uma camada (superficial) da discussão mais ampla sobre a garantia do direito à Educação para os sujeitos dessa modalidade, mas pode se constituir em ponto de partida para a compreensão de outros vetores dessa problemática.

Assim, o que exercitamos não pretende esgotar questões, mas perfurá-las, de modo que outros/novos estudos façam imersões de natureza qualitativa, evidenciando os aspectos que operam e concretizam os movimentos que configuram e efetivam o atendimento da demanda da EJA. Nesse campo, por enquanto, o que percebemos é a insuficiente ação oficial (no âmbito das redes estadual e municipal) para o cumprimento mínimo de metas e estratégias previstas nos planos nacional e estadual de Educação.

Quaisquer tentativas de superação desse quadro implica processos complexos que envolvem iniciativas intersetoriais e territoriais para identificação e mobilização qualificada da demanda para a EJA, além de políticas que efetivem uma diversificação e flexibilização das formas de atendimento dos sujeitos da EJA, acolhendo os sujeitos não – como propugna o modelo compensatório – buscando preencher supostas lacunas de suas trajetórias passadas, mas em suas expectativas e necessidades atuais de aprendizagem.

Esses dados nos indicam que a garantia do direito à Educação Básica para os sujeitos da EJA implica políticas públicas que combinem atração/acolhimento da demanda potencial da EJA e estratégias de estímulo à permanência. Além de mobilização social para mapeamento qualificado de demanda, há de se considerar a oferta de processos pedagógicos significativos, diferentes formatos de atendimento dessa demanda, integrados num todo articulado, capaz de responder em condições adequadas às necessidades e expectativas desse público diverso em termos de faixa etária e experiências de vida; inserção precária no mundo de trabalho e submetido aos efeitos cotidianos dos preconceitos racial e de gênero.

The Adult and Youth Education in Rio Grande do Norte: challenges and limits from results of the National Education Plan 2014–2024

Abstract

Study of the configuration of Youth and Adult Education (EJA), in Rio Grande do Norte (RN), with reference to the goals and strategies of the National Education Plan (2014–2024). Exploratory study that uses documentary analysis Report of the 5th PNE Monitoring Cycle, produced by the National Institute of Pedagogical Studies Anísio Teixeira (Inep), a comparison of enrollments made at EJA, according to School Census records, and the dimensioning of EJA's potential demand, based on the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022). The reading and analysis of the data dialogue with studies in the field of public policies for EJA, indicating the maintenance of a movement of denial of access to the right to education in RN, for the population over 15 years of age who intend to start or resume studies in order to complete Basic Education, expressed in the decreasing trend of enrollment in the EJA modality, a phenomenon also present at national level.

Keywords: Youth and Adult Education. Educational Policies. National Education Plan. Rio Grande do Norte.

La Educación de Jóvenes y Adultos en Rio Grande do Norte: desafíos y límites de los resultados del Plan Nacional de Educación 2014–2024

Resumen

Estudio de la configuración de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), en Rio Grande do Norte (RN), con referencia a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Educación (2014–2024). Estudio exploratorio que utiliza el análisis documental de lo Informe del V Ciclo de Monitoreo del PNE, elaborado por el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep), una comparación de las matriculaciones realizadas en la EJA, según los registros del Censo Escolar, y el dimensionamiento de la demanda potencial de la EJA, con base en el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022). La lectura y análisis de los datos dialogan con estudios en el campo de las políticas públicas para EJA, indicando el mantenimiento de un movimiento de negación del acceso al derecho a educación en RN, para la población mayor de 15 años que pretende iniciar o retomar estudios para culminar la Educación Básica, expresado en la tendencia decreciente de la matrícula en la modalidad EJA, fenómeno también presente a nivel nacional.

Palabras clave: Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas Educativas. Plan Nacional de Educación. Rio Grande do Norte.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA, CENPE, INSTITUTO PAULO FREIRE. *Em busca de saídas para as crises de política pública de EJA*. São Paulo: Ação Educativa; CENPEC; Instituto Paulo Freire; Movimento pela Base, 2022. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2022/10/Dossie_EJA-versao-03-10-2022.pdf. Acesso em: 28 out. 2022.

ALBUQUERQUE, A. E. M., *et al.* Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional: uma análise das estratégias da meta 10 do plano nacional de educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.(orgs.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação I*, Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5).

ALVARENGA, M. S. A educação de jovens e adultos no PNE 2014-2024: entre os ajustes econômicos e os direitos sociais na atual conjuntura de crises no Brasil. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 33, p. 122-138, 2016. <https://doi.org/10.5935/2238-1279.20160064PDF>

ANDRADE, R. C. Considerações sobre a evolução da meta nove do atual Plano Nacional de Educação e o desmonte da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. *EJA em Debate*, Florianópolis, IFSC, v. 9, n. 16, p. 36-60, jul./dez. 2020.

ANTONGIOVANNI, L. M.; CAMPOS, S. EJA em debate: reflexões sobre o Plano Nacional de Educação. *Revista Amazônica*, Manaus, v. 1, n. 1, p. 51-60, 2016.

BALL, S. J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional [Entrevista concedida a: Jefferson Mainardes; Maria Inês Marcondes], *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>

BEZERRA, A. A. C.; MACHADO, M. A. C. Políticas de formação de formadores para Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024. *Formação Docente – Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação Docente*, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 65-82, jan./jun. 2016. <https://doi.org/10.31639/rbpfp.v8i14.133>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRANDÃO, C. F. Educação de Jovens e Adultos: entre o “Velho” e o “Novo” Plano Nacional de Educação (PNE). *Educação em Revista*, Marília, v. 13, n. 2, p. 7-24, jul.-dez., 2012. <https://doi.org/10.36311/2236-5192.2012.v13n2.3284>

CATELLI JUNIOR, R. Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: de Programa em Programa. In: MORTATTI, R. L.; FRADE, I. C. A. S. (Orgs.). *Alfabetização e seus sentidos: o que sabemos, fazemos e queremos?* Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 91-108.

DI PIERRO, M. C. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010.

DI PIERRO, M. C. Tradições e concepções de Educação de Jovens e Adultos. In: CATELLI JUNIOR, R. (org.). *Formação e práticas na educação de jovens e adultos*. São Paulo: Ação Educativa, 2017. p. 10-21.

FERRARO, A. R. Alfabetização no Brasil: problema mal compreendido, problema mal resolvido. In: MORTATTI, R. L.; FRADE, I. C. A. S. (orgs.). *Alfabetização e seus sentidos: o que sabemos, fazemos e queremos?* Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 65-90.

GALVÃO, A. M. O.; DI PIERRO, M. C. *Preconceito contra o analfabeto*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

GARCIA, S. R. O.; JORGE, C. M.; SILVEIRA, P. EJA integrada à educação profissional: avanços no PNE – retrocessos na BNCC. *Trabalho Necessário*, v. 20, n. 41, p. 1-26, jan./abr. 2022.

HADDAD, S.; SIQUEIRA, F. Analfabetismo entre jovens e adultos no Brasil. *Revista Brasileira de Alfabetização – ABAlf*, Vitória, v. 1, n. 2, p. 88-110, jul./dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - PNADC/A. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em: 14 jul. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Estatísticas Censo Escolar*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>. Acesso em 20 jul. 2024b.

MACHADO, M. M.; RODRIGUES, M. E. C. A EJA na próxima década e a prática pedagógica do docente. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 383-395, jul./dez. 2014. <https://doi.org/10.22420/rde.v8i15.448>

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>

MEDEIROS, A. F. A alfabetização de jovens e adultos no PEE/AM (2015-2025). *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 1, p. 438-455, jan./abr. 2022. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-60224>

OLIVEIRA, B. A. É possível erradicar o analfabetismo absoluto no Brasil até 2024? In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (orgs). *Estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6)

PELISSARI, L. B. *A reforma da educação profissional e tecnológica no Brasil*. 2021. SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3150>

PONTES, E. M. F.; CLARK, G. N. A má-fé institucional: a educação de jovens e adultos no Brasil. *Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos*, Salvador, v. 4, n. 7, p. 53-78, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.049, de 27 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2016/01/29/be5a8e56ae78b3174b64f1275f8a27ed.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

SILVA, V. L. F.; NOVAIS, V. S. M. Políticas para a EJA nas agendas nacional e internacional: interseções entre o PNE (2014/2024) e Agenda 2030. *Revista Cocar*, Belém, v. 18, n. 36, p. 1-20, 2023.

SOUZA, D. B.; MENEZES, J. S. S. Acompanhamento e avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 313-334, abr./jun. 2016. <https://doi.org/10.1590/2175-623650693>

SOUZA, D. B.; MENEZES, J. S. S. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, out./dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000400005>

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012 (Coleção Humanitas)

SOUZA, J. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016.



Informações sobre o autor

Alessandro Augusto de Azevêdo: Pós-Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo. Membro Colaborador do Grupo de Pesquisa Pensamento, Políticas e Práticas em Educação de Jovens e Adultos e Educação Popular da mesma. Contato: alessandroazevedo.ufm@gmail.com

Contribuição do autor: Alessandro Augusto de Azevêdo – Coleta e análise dos dados das pesquisas, discussão dos resultados; concepção, elaboração e escrita do manuscrito deste artigo, revisão de versões e revisão crítica do conteúdo.

Dados: Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo, e encontra-se disponível no Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>; e nos Resultados do Censo Escolar, publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, no campo de Pesquisas, Estatísticas e Indicadores: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>

Conflitos de interesse: O autor Alessandro Augusto de Azevêdo declara que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.