

O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS AGÊNCIAS DO CAMPO RECONTEXTUALIZADOR OFICIAL

Carmen Isabel **Gatto** – MEC

Maria Helena Degani **Veit** – UFRGS

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo apresentar o estudo realizado sobre a definição das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos relativo aos temas da idade mínima para ingresso nos cursos de Educação de Jovens e Adultos e o da certificação para esta modalidade de ensino.

O estudo é resultado de uma pesquisa de Doutorado em Educação em que, através da observação participante foi possível acompanhar, descrever e analisar cinco momentos de discussão entre diferentes agentes e representantes de agências institucionais que atuam na área da Educação, que resultou na definição de Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Inicialmente, o propósito da pesquisa era realizar o estudo sobre a temática da certificação na Educação de Jovens e Adultos, mais especificamente sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências para a Educação de Jovens e Adultos – ENCCEJA, organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (INEP/MEC).

Desde a sua criação em 2002, na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza do Governo FHC, o ENCCEJA é alvo de polêmicas e controvérsias, feitas principalmente pelos participantes dos Fóruns Estaduais de Educação de Jovens e Adultos. Já no IV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (IV ENEJA) realizado no período de 21 a 24 de agosto de 2002 em Belo Horizonte/MG, os Fóruns de EJA manifestaram-se contrários à implementação do ENCCEJA.

Também, o ENCCEJA não foi incorporado como parte das políticas de EJA pelo Departamento de Educação de Jovens e Adultos do Ministério da Educação, nos

primeiros anos de gestão do Governo Lula ocorrendo então, a suspensão da realização do Exame nos anos de 2003 e 2004, sob o argumento da necessidade de uma discussão mais ampla, sobre a sua pertinência, com os segmentos que atuam na EJA.

No entanto, a Portaria nº 3.415, de 21 de outubro de 2004 do Ministério da Educação, determinou a reedição do ENCCEJA para o ano de 2005 e anualmente o exame é realizado no Brasil através da adesão de Secretarias de Educação de Estados, Municípios e Distrito Federal.

Considerando a ausência de dados de pesquisa sobre o ENCCEJA, primeiramente, o estudo tinha por objetivo verificar o desempenho dos participantes no exame e analisar os seus resultados.

Ao longo dos anos de 2006 e 2007, a discussão sobre o tema da certificação foi se entrecruzando com dois outros temas em estudo pelo CNE e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação.

A realização da coleta de dados sobre a certificação, necessariamente acompanhava a discussão que estava ocorrendo sobre a duração e a idade mínima para os cursos de EJA e sobre a educação a distância e EJA resultando na idéia de englobar os três temas. Entretanto, a análise do processo centrou-se nas questões da idade mínima e da certificação.

É possível, pois, perceber que a pesquisa foi se constituindo à medida que o processo ia acontecendo. Os temas apresentados neste artigo são bastante atuais e revelam complexidades e potencialidades das políticas públicas de educação, uma vez que, a discussão não se esgotou com a aprovação das Diretrizes pelo Conselho Nacional de Educação.

A descrição do processo de discussão que ocorreu entre os representantes de diferentes agências sobre os temas em questão, a análise minuciosa das posições assumidas pelos agentes envolvidos e a interpretação do processo de definição das diretrizes operacionais para a EJA, nos aspectos relativos à idade mínima para ingresso nos cursos de EJA, com destaque para o estudo sobre o ENCCEJA, fazem parte deste artigo.

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

A escolha de Basil Bernstein como teórico para a análise se deve, principalmente, às possibilidades que sua teoria oferece para a descrição de processos macro e micro sociológicos, no âmbito dos discursos entre agências e das relações interinstitucionais. Este autor impulsiona para a instigante abordagem do discurso pedagógico oficial e o processo de recontextualização deste discurso, as fronteiras existentes entre o conhecimento científico e os outros saberes e os conceitos de competência e desempenho no contexto do capitalismo reorganizado do século XXI, aspectos relevantes para a área da Educação de Jovens e Adultos.

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

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

Conforme o autor, dispositivos legais e normativos associados à assinatura do Brasil em convenções internacionais, elevaram o direito à educação de todos, de um direito da cidadania nacional, a um direito humano.

O processo de discussão que resultou nas Diretrizes Operacionais para a EJA, aprovadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação em outubro de 2008, iniciou no ano de 2004.

¹ Documento encaminhado à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação em novembro de 2007, como produto final da consultoria realizada no âmbito do projeto UNESCO 914 BRA1121 tratando das Diretrizes Operacionais para a EJA.

Inicialmente, o Parecer CNE/CEB nº 36/2004, da lavra do Conselheiro Arthur Fonseca Filho, contemplou a questão de se determinar nacionalmente a duração mínima dos cursos denominados “cursos supletivos” e de regulamentar a idade mínima de início destes cursos.

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

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

O Ministro da Educação encaminhou este Parecer para a SECAD e neste órgão foi elaborado um parecer contrário à homologação, com o argumento da necessidade de promover uma discussão mais ampla com a inclusão de outros dois temas que deveriam ser explicitados nas Diretrizes de EJA; os temas referidos sendo a educação a distância e a certificação em EJA.

Naquele momento, a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos também se posicionou pela realização de uma reflexão mais ampliada sobre a questão dos exames supletivos e a da certificação em EJA.

A partir das considerações contidas em notas técnicas elaboradas pela SECAD/MEC e encaminhadas ao CNE, a Câmara de Educação Básica deste Conselho realizou nova análise. O mesmo Conselheiro exarou o Parecer CEB/CNE nº 29/2006. Este Parecer, deixava livre para os sistemas a definição do tempo de duração da primeira etapa do Ensino Fundamental e mantinha, para as demais etapas, o mesmo tempo fixado no Parecer 36/04, convertido para meses, ou seja, 24 meses para os anos finais do Ensino Fundamental e 18 meses para o Ensino Médio.

Novamente, o Ministro da Educação encaminhou o Parecer nº 29/2006 para análise da SECAD e com o mesmo argumento da necessidade de uma discussão mais ampla, foi emitido parecer contrário à homologação, retornando para reexame no CNE.

Em 2007, a CEB/CNE em conjunto com a SECAD/MEC retomaram as discussões sobre o tema. O CNE designou uma Comissão de Conselheiros para elaboração de nova proposta e ficou decidida a realização de Audiências Públicas para que os diferentes sujeitos envolvidos com a Educação de Jovens e Adultos pudessem se

manifestar acerca dos três temas propostos: idade mínima para os cursos de EJA, certificação na EJA e educação a distância e EJA.

Tratava-se portanto, de um processo de definições sobre o campo da EJA com fortes repercussões para a formulação de políticas públicas educacionais, não apenas para a modalidade da Educação de Jovens e Adultos, mas também para o Ensino Fundamental Regular, Ensino Profissional e Tecnológico e políticas específicas para a juventude.

Como foi deflagrado o processo de discussão? Quem foi chamado a participar? Quais agências recontextualizadoras oficiais estiveram envolvidas? Quais foram as posições dos representantes institucionais? Quais foram os aspectos consensuais? Que relações se estabeleceram entre os agentes e os discursos? Como essas definições repercutirão no ENCCEJA?

Para viabilizar a análise deste processo, foram acompanhados e registrados cinco momentos de discussão que tratavam das Diretrizes Operacionais para a EJA.

3.OS CINCO MOMENTOS DE DISCUSSÃO NA DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA

Através da interlocução entre os Conselheiros da CEB/CNE e os gestores da SECAD/MEC, foram realizadas articulações no sentido de estabelecer estratégias para o envolvimento de diversos segmentos e entidades da sociedade para a discussão dos temas.

Dessa articulação surgiu a proposta de elaboração de documentos por especialistas da área, para subsidiar as discussões, já que os temas eram polêmicos.

Estes documentos foram amplamente divulgados, culminando com a organização de três audiências públicas, que contemplaram as diferentes regiões do país. Participaram dessas audiências aproximadamente 210 pessoas, representando diferentes segmentos e instituições.

A primeira audiência pública foi realizada em Florianópolis/SC no dia 03 de agosto de 2007, para o atendimento das regiões sul e sudeste, a segunda ocorreu em Brasília/DF no dia 14 de agosto de 2007 para o atendimento das regiões norte e centro-oeste e a terceira ocorreu em Natal/RN, em 30 de agosto de 2007, para o atendimento da região nordeste.

As discussões ocorridas nas audiências públicas foram sistematizadas e analisadas pelo consultor Carlos Jamil Cury que elaborou documento que serviu de subsídio para as deliberações do CNE.

O segundo momento deste processo foi a reunião coordenada pela CEB/CNE no dia 04 de agosto de 2008, para discussão da Minuta de Parecer e resolução das Diretrizes Operacionais para a EJA. A relatora apresentou para os demais conselheiros da Câmara de Educação Básica, para os representantes do Ministério da Educação e membros da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), os principais tópicos dos documentos e ouviu as considerações dos participantes.

O terceiro momento do processo foi a reunião da CNAEJA que ocorreu nos dias 26 e 27 de agosto de 2008. Dentre os pontos da pauta constava a discussão das diretrizes operacionais para a EJA, a partir da minuta de parecer e resolução do CNE.

A reunião da relatora da CEB/CNE realizada no dia 02 de outubro de 2008 na SECAD/MEC buscou aprofundar aspectos polêmicos da resolução sobre as diretrizes e definir próximos encaminhamentos.

No dia 08 de outubro de 2008 ocorreu reunião da CEB/CNE para discussão e votação do Parecer e Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA. Estavam presentes os conselheiros da CEB com direito a voz e voto e como ouvintes, representantes dos Fóruns de EJA, dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, da UNESCO e da SECAD/MEC. Esta reunião foi considerada o quinto e último momento do processo analisado no âmbito da pesquisa.

4.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA EM BASIL BERNSTEIN

Para a descrição e análise das relações entre as agências do campo recontextualizador oficial na definição das Diretrizes Operacionais para a EJA foram utilizadas as contribuições de Basil Bernstein.

Bernstein (1996 a, p.276) elabora um modelo para explicar os aspectos que constituem a produção e a reprodução do discurso pedagógico oficial e insere, em um quadro, os elementos que atuam nos contextos de produção e reprodução deste discurso, partindo de uma dimensão mais ampla (macro), neste caso o campo internacional - até a dimensão mais restrita (micro), como é o caso do contexto recontextualizador primário, ou seja, a família.

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

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

Segundo Bernstein (1996a, p.276), o primeiro nível do modelo refere-se à geração do que ele designou como “princípios dominantes” da sociedade. Tais princípios definem a estrutura e as relações sociais dos campos envolvidos na produção do discurso pedagógico oficial: o Estado, o campo da produção e o campo do controle simbólico engendram uma arena de desafios, conflitos e dilemas, mas, em dado momento emergem os princípios básicos da ordem, da relação e da identidade da sociedade. Tais definições constituem por sua vez a gramática interna do discurso pedagógico. Por outro lado, este discurso vai sofrer um processo de recontextualização, que corresponde ao segundo nível do modelo definido por Bernstein.

Os campos e contextos que constituem a arena onde são definidos os princípios dominantes da sociedade estabelecem um conjunto complexo de relações, que vão contribuir para a formação do discurso pedagógico oficial.

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

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

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

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

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

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

Segundo Bernstein (1996a, p.276), o campo do Estado define e articula, através de seus princípios dominantes, as relações estruturais entre os campos de produção e do controle simbólico, definindo-lhes os graus de autonomia relativa, mas é também, ele próprio, influenciado pelas relações dentro e entre esses campos. Bernstein esclarece também que, os princípios dominantes da sociedade podem ser vistos como uma expressão do partido político dominante no Estado ou, em vez disso, como uma expressão das relações entre os vários partidos ou grupos de interesse.

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

Os discursos oficiais do Estado, designados como discurso regulador geral, são realizados através de textos legais e administrativos que constituem o substrato material,

político e ideológico dos princípios dominantes. Assim, "o Estado ao instituir os seus princípios dominantes através de discursos e de práticas específicas, procura criar condições para o consenso social e esbater as contradições entre grupos sociais diferentes" (DOMINGOS *et al.*, 1985, p. 298).

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

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

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

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

Conforme Bernstein (1996a, p. 43), considerando-se um dado contexto social, para que o isolamento entre categorias seja mantido, devem existir mantenedores do isolamento e uma conseqüente divisão do trabalho constituída de reprodutores, reparadores e controladores, que servem para constituir, manter e defender fronteiras. O princípio de classificação "é criado, mantido, reproduzido e legitimado pela manutenção do isolamento". Este isolamento pressupõe, portanto, relações de poder.

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

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

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

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

Como última referência a esta teoria, o discurso pedagógico, conforme Bernstein (1996a, p.258) é constituído por dois tipos de discursos: o discurso instrucional e o discurso regulativo tendo o segundo, caráter dominante em relação ao primeiro. O discurso instrucional é o discurso que “transmite as competências especializadas e sua mútua relação” e o discurso regulativo é o discurso que “cria a ordem, a relação e a identidade especializadas”. Sendo assim, é o discurso regulativo que está na base da produção e reprodução de normas e valores que geram, ao nível dos sujeitos, as relações sociais e as práticas legítimas.

5.AS FRONTEIRAS ENTRE AS AGÊNCIAS QUE ATUARAM NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EJA

Podemos considerar como agências do campo recontextualizador oficial, participantes do processo de definição das diretrizes, as seguintes instituições ou órgãos: Ministério da Educação através do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e da Secretaria de Educação Básica (SEB).

Integram este estudo, os depoimentos dos representantes das várias instituições e segmentos que compõem a CNAEJA, ligada à SECAD e as posições assumidas pelos participantes das audiências públicas organizadas pela SECAD/MEC e pela CEB/CNE, em que estão representadas diversas instituições e agentes que atuam com a Educação de Jovens e Adultos.

Para analisar a relação entre as agências do campo recontextualizador oficial foi utilizado o conceito de “classificação” de Basil Bernstein.

Para Bernstein (1998), conforme o grau de isolamento entre categorias, podemos distinguir entre classificações fortes e fracas. Assim, no caso de classificação forte, cada categoria tem a sua identidade única, as suas próprias regras especializadas de relações internas. No caso de classificações fracas, temos discursos menos especializados, identidades menos especializadas, vozes menos especializadas.

O Quadro 1 se refere às relações/fronteiras, entre as agências envolvidas no processo. Se existirem fronteiras muito nítidas entre as agências será utilizado o C++ e se as fronteiras forem pouco nítidas será utilizado C--. Os níveis intermediários serão representados por C+ e C-.

	Agências				
	SECAD	SEB	INEP	CNE	CNAEJA
SECAD	(a) C--				
SEB	(b) C+	(f) C--			
INEP	(c) C++	(g) C++	(j) C--		
CNE	(d) C++	(h) C+	(k) C++	(m) C--	
CNAEJA	(e) C++	(i) C+	(l) C+++	(n) C++	(o) C++

Quadro 1 – Relações entre as agências do campo de recontextualização oficial.

Observa-se no quadro 1, fronteiras muito nítidas (C++) entre INEP / SECAC e INEP / SEB. Como autarquia, o INEP possui um corpo técnico especializado na área de avaliações, estudos e pesquisas educacionais com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas educacionais, funções realizadas pela SECAD e SEB. As secretarias são *agências executoras* que possuem um corpo de profissionais formado por gestores, técnicos educacionais e consultores que formulam e implementam políticas públicas para a área da educação na relação com os demais entes federativos. Mesmo que as duas secretarias atuem no campo da Educação Básica, são mantidos os princípios da divisão social do trabalho, vozes especializadas e

identidade específica, caracterizando fronteiras relativamente nítidas entre estas duas agências (C+).

Fronteiras muito nítidas (C++) estão presentes também, entre CNE/SECAD e CNE/INEP. O CNE, como um órgão normativo, deliberativo e de assessoramento ao Ministério da Educação, define diretrizes e normas para a educação. Pode ser considerada, conforme Bernstein (1996a, p.196) uma *agência reguladora*. No entanto, tanto a SECAD quanto o CNE, ao organizarem as audiências públicas com o intuito de garantir a participação mais efetiva de outros agentes que atuam na EJA, possibilitaram uma discussão mais ampla sobre as Diretrizes Operacionais apoiadas no princípio democrático da participação dos segmentos sociais.

A relação SECAD e CNAEJA pode ser considerada como apresentando fronteiras muito nítidas (C++). Significa dizer que a SECAD como *agência executora* se relaciona com um conjunto de agências que compõem a CNAEJA. Podemos considerar que, nesta Comissão, as *agências modeladoras* estão representadas como é o caso da ANPED, também, as *agências executoras* através dos Conselhos de Administrações Públicas Estaduais e Municipais (CONSED e UNDIME), as *agências reguladoras* como é o caso das representações dos Fóruns dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, as *agências reparadoras* que realizam um trabalho social como é o caso das ONGs e de movimentos como o MOVA (Movimento de Alfabetização de Adultos) e finalmente, as *agências reprodutoras* que atuam na Educação, mais especificamente no sistema escolar (associação de professores). Esta complexa rede de agências está separada internamente, por princípios fortes de classificação, fronteiras muito nítidas entre elas, identidades e especializações próprias, ou seja, diferentes *vozes*.

Ao tratarmos da relação CNAEJA e CNE, podemos constatar fronteiras muito nítidas (C++) entre estas duas agências que possuem atribuições bastante distintas: uma de caráter consultivo e a outra de caráter normativo. No entanto, o CNE ao convidar os representantes da CNAEJA para a discussão da Minuta de Resolução sobre as Diretrizes Operacionais para a EJA estabelece uma relação consultiva. Este aspecto torna o processo da elaboração da norma, mais democrático e participativo.

Quanto ao INEP e a CNAEJA, diferentemente da relação desta Comissão com as agências executoras do MEC, o INEP não possui assento na Comissão. Portanto, as fronteiras são muito nítidas. Para diferenciar este aspecto acrescentaríamos C+++, ou seja, classificação fortíssima.

Por último, consideramos que existem fronteiras muito nítidas no interior da própria CNAEJA por isso, a classificação é forte (C++) dada a complexidade das relações entre as diferentes agências que compõem a Comissão, cada uma delas com atribuições diferenciadas.

Destaca-se a relação no interior das próprias agências como apresentando classificações fracas (C--) pela possibilidade da relação entre seus membros e aos consensos produzidos no exercício das atribuições.

1. AS POSIÇÕES DOS REPRESENTANTES DAS AGÊNCIAS DURANTE O PROCESSO

Momentos de discussão	Idade mínima de 18 anos para ingresso na EJA				Exame de certificação para a EJA			
	Posição favorável	Posição contrária	Não houve consenso	Não emitiu posição	Posição favorável	Posição contrária	Não houve consenso	Não emitiu posição
Audiências Públicas			X			X		
Reunião CEB/CNE e representantes institucionais			X				X	
Reunião da CNAEJA	X				X			
Reunião CEB/CNE e SECAD/MEC				X				X

Reunião da CEB/CNE	X				X			
---------------------------	---	--	--	--	---	--	--	--

Quadro 2– Posições defendidas nos cinco momentos de discussão, ordenados temporalmente, sobre a idade mínima de 18 anos para ingresso na EJA e Exame de certificação para a EJA.

O quadro 2 apresenta uma visão geral das posições referentes à idade mínima de ingresso na EJA e à certificação. Observa-se que nas audiências públicas os posicionamentos sobre a elevação da idade mínima para 18 anos não foram consensuais, no entanto, foram majoritários, o que acabou influenciando o posicionamento da CEB/CNE que elaborou o Parecer e a Resolução sobre as Diretrizes. Quanto à questão da certificação, os participantes das audiências públicas posicionaram-se contrários ao ENCCEJA. Defenderam por outro lado, a autonomia dos Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais para a realização dos Exames de certificação.

Na reunião entre a CEB/CNE e representantes institucionais, os participantes manifestaram diferentes posicionamentos. Alguns eram favoráveis à elevação da idade mínima para 18 anos, outros manifestaram posição contrária. A preocupação destes referia-se à necessidade de atendimento para os alunos de 15 a 17 anos, que já abandonaram o Ensino Regular. Quanto à certificação, alguns representantes defenderam o ENCCEJA e outros manifestaram posição contrária.

Os participantes da reunião da CNAEJA realizaram um debate bastante profícuo sobre os temas das Diretrizes evidenciando a mudança de posições de alguns participantes. O diálogo construtivo na busca dos consensos permitiu a elaboração de uma proposta que defendia a elevação da idade apenas nos anos finais da EJA e no Ensino Médio. Para os anos iniciais, a proposta era a da manutenção dos 15 anos, sob o argumento de que as pessoas desta faixa etária, não alfabetizadas ou que estão nas turmas de alfabetização de jovens e adultos necessitam ingressar nos anos iniciais da EJA.

A reunião da relatora da CEB/CNE com a SECAD/MEC tinha por objetivo a discussão sobre os encaminhamentos acerca das Diretrizes Operacionais para a EJA. Por isso, no Quadro 2 aparece o item “não emitiu posicionamento”. Por último, a

reunião da CEB/CNE aprovou as Diretrizes Operacionais para a EJA, portanto, posicionaram-se favoravelmente pela elevação da idade mínima de ingresso para a EJA e com relação à questão da certificação. Os conselheiros da CEB/CNE também foram construindo os seus posicionamentos a partir dos argumentos dos demais participantes. A questão da idade mínima de 15 anos para os anos iniciais da EJA, sugerida pela CNAEJA, não foi acatada pela relatora da Resolução e conseqüentemente não foi aprovada na CEB/CNE.

2. À GUIZA DE CONCLUSÃO DE UM PROCESSO QUE CONTINUA...

Podemos considerar que o processo de definição das Diretrizes Operacionais para EJA que envolveu diferentes agências do campo recontextualizador oficial e do campo recontextualizador pedagógico, foi democrático e suscitou reflexões sobre as políticas públicas para a Educação Básica.

As fronteiras, os limites e as especificidades de cada agência não impediram que houvesse a abertura à participação de outros setores e segmentos sociais.

O significado deste processo só poderá ser devidamente avaliado, quando os Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino assumirem, cada vez mais, no interior de sua política educacional, a oferta qualificada de Educação de jovens e adultos como um direito e a superar os problemas e desafios apontados durante o processo de discussão.

Nos últimos anos, ao lado dos esforços para avançar rumo à universalização da educação básica, o Brasil ampliou e fortaleceu um conjunto de políticas voltadas especificamente para os grupos sociais historicamente fragilizados que não se beneficiaram da expansão do sistema educacional verificada nas últimas três décadas. Fazem parte deste público: os jovens e adultos não-alfabetizados ou com baixa escolaridade, afrodescendentes e quilombolas, populações do campo, povos indígenas, ribeirinhos, crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, a população prisional, entre outros.

A educação se sobressai como um campo estratégico de políticas inclusivas, embora a escola não possa operar sozinha. Reformas estruturais que enfrentem as causas da pobreza e das desigualdades são caminhos promissores.

Nesta perspectiva, a alfabetização de jovens e adultos deixou de ser vista como uma ação periférica e compensatória, relegada pelo Estado e atribuída subsidiariamente às organizações não-governamentais, e passou a constituir-se um dos eixos estratégicos da política educacional do país, integrando-se a outras políticas públicas voltadas para a inclusão dos grupos sociais. Não podemos mais pensar em políticas de alfabetização de jovens e adultos desvinculada de políticas de continuidade do processo de escolarização bem como, de políticas de fomento à leitura e materiais didáticos e pedagógicos específicos para a EJA, para promover a consolidação do processo de aquisição da leitura e da escrita pelos alunos jovens, adultos e idosos.

Existem campos de pesquisa na área da EJA que precisam avançar. As Instituições de Ensino Superior do Brasil tem o enorme desafio de incluir nas linhas de pesquisa e formação de professores a temática da EJA. A consolidação de uma rede de instituições formadoras no Brasil poderá qualificar o processo de formação de professores e conseqüentemente, melhorar a qualidade pedagógica da alfabetização e educação de jovens e adultos.

O tema da elevação da idade durante todo o processo de discussão das Diretrizes foi o mais polêmico. A preocupação com o atendimento do público de 15 a 17 anos que atualmente está na EJA e a adequação dos sistemas de Ensino para oferecer o Ensino Regular, diurno ou noturno para estes adolescentes foi basicamente a tônica dos debates. Assim, o processo serviu para a problematização das questões e principalmente para demonstrar a complexidade destes temas.

A primeira constatação é de que a SECAD, como agência do Estado que atua na área das políticas públicas para a EJA não poderia ser a única secretaria envolvida na discussão. A presença da SEB foi fundamental. Não podemos avançar para uma proposta de elevação da idade mínima de ingresso na EJA sem pensarmos nas conseqüências desse processo, que é o não atendimento desses adolescentes. Além disso, existe uma parcela considerável da população que de 15 a 17 anos que ainda não freqüenta a escola.

Temos que aprofundar os estudos de como a escola pode ser mais efetiva no processo ensino-aprendizagem das crianças e adolescentes possibilitando que tenham sucesso na escola e, como conseqüência ocorra a diminuição das taxas de evasão escolar. O estudo de David Rose (2004, pp.91-107) nos mostra as possibilidades de uma

prática pedagógica na área de ciências sociais e da linguagem, adequada também a públicos que não têm no ambiente do lar, as oportunidades de aprendizagens que os filhos de pessoas da classe média possuem. As pesquisas sobre a utilização da “pedagogia mista”, desenvolvidas por Domingos et al. (1992, 2004) também são indicações de que é possível avançarmos nos processos de ensino-aprendizagem dessas crianças e adolescentes. Do ponto de vista destes pesquisadores: a democratização precisa e pode chegar na sala-de-aula.

Outro grande desafio é o da certificação através de Exames. Propõe-se a discussão sobre a qualificação dos Exames Supletivos pelos Sistemas Estaduais e Municipais de Educação. O INEP/MEC poderá contribuir com estudos e pesquisas para o levantamento da realidade dos exames no Brasil e oferecer suporte técnico para a qualificação deste processo. O elevado contingente de pessoas que não concluíram o Ensino Fundamental no Brasil não permite ainda pensarmos na supressão dos exames de certificação. No entanto, podemos avançar na proposta de certificação de escolaridade associada à certificação profissional. É necessário estudar também, as experiências de certificação de outros países para aprendermos com as experiências exitosas.

A perspectiva de validação de percursos formativos de jovens e adultos a partir de seus saberes e experiências acumulados ao longo de suas trajetórias, diminuindo as fronteiras entre os discursos escolares e discursos não-escolares, poderá ser uma alternativa. A União, através de suas agências executoras como a SECAD, a SEB, a SETEC e o INEP, poderão, inspirados neste movimento de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA fomentar, também, um debate nacional com os segmentos que atuam na área educacional, envolvendo outras agências de outros Ministérios que desenvolvem ações de qualificação profissional e mundo do trabalho, sobre a certificação profissional associada à elevação da escolaridade.

O Parecer e a Resolução aprovados na CEB/CNE facultam aos Sistemas de Ensino a elaboração de seus próprios exames ou a adesão a um Exame elaborado sob a coordenação do INEP. No entanto a prerrogativa da certificação está garantida aos Sistemas de Ensino. O ENCCEJA hoje vigente, poderá ser repensado no sentido da ampliação de sua perspectiva. Os elementos teóricos de Basil Bernstein trazidos para análise do ENCCEJA demonstraram que estamos tratando de um exame de avaliação de

desempenho dos participantes e não de suas competências. Cabe uma discussão mais profunda entre as agências, incluindo sempre a posição dos maiores interessados que são os alunos.

O estudo realizado demonstrou que é possível estabelecer relações mais democráticas e participativas na definição de normas educacionais e conseqüentemente, na formulação das políticas públicas. O conceito de classificação de Basil Bernstein serviu para mostrar o nível de “especialização” das agências do Ministério da Educação. No entanto, no processo de definição das Diretrizes Operacionais para a EJA, os representantes das agências tiveram a possibilidade de argumentar e ouvir argumentos que possibilitaram a construção de consensos.

Para finalizar, é importante trazer a contribuição de Basil Bernstein (1998, p.24) sobre a democracia. O autor enuncia três direitos relacionados entre si que podem promover a democracia. O direito ao desenvolvimento pleno, o direito à inclusão e o direito à participação. O direito ao desenvolvimento pleno não se limita ao direito de “ser mais” apenas no plano pessoal, mas de ser mais no plano intelectual, no plano social e no plano material, ou seja, o direito aos meios para a compreensão crítica e para o vislumbre de novas possibilidades. A inclusão refere-se ao direito de ser incluído em todas as dimensões: social, intelectual, cultural e pessoal. Ser incluído não significa ser “absorvido”. Por isso o direito de ser incluído exige também o direito a ser independente e autônomo. O terceiro é o direito a participar. A participação não se refere somente ao discurso, à discussão, mas à prática. Mediante a participação se constrói, se mantém ou se modifica a ordem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Miguel G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria A; GOMES, Nilma L. (Org.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 19-50.

BERNSTEIN, Basil. **Classes e pedagogia: visível e invisível**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n.49, mai. 1984. Tradução: Marlene Domingos Orth e Dagmar Zibas.

_____. **A Estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle**. Petrópolis: Vozes, 1996a.

_____. **Pedagogy symbolic, control and identity : theory, research, critique**. London: Taylor & Francis, 1996b.

_____. **Pedagogia, control simbólico e identidad: teoria, investigación y crítica**. Madrid: Morata, 1998.

_____. **A pedagogização do conhecimento: estudos sobre recontextualização**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, n.120, nov. 2003. Tradução: Maria de Lourdes Soares e Vera Luiza Macedo.

CURY, Carlos R. J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, n. 48, dez. 2008.

_____. **Novos passos da Educação de Jovens e Adultos**. [S.l.: s.n.], 2007. Texto não publicado.

DI PIERRO, Maria C. **Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos**. São Paulo: Educação & Sociedade, v.27, n.2, p. 321-328, 2001.

DOMINGOS, Ana M. et al., **A teoria de Bernstein em sociologia da educação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (orgs). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas [São Paulo]: Autores Associados; Ação Educativa, 2006.

MORAIS, Ana M. **Práticas pedagógicas na formação inicial e práticas dos professores**. *Revista de Educação*, XI (1), 51-59 (2002).

MORAIS, Ana M. *et al.* **Socialização primária e prática pedagógica: análise de aprendizagens na família e na escola**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. Basil Bernstein: Antologia. **Revista e Educação**, n. 2, p. 149-159, 2001.

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. **Estudos para uma sociologia da aprendizagem**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. **Processos de intervenção e análise em contextos pedagógicos**. [S.l.]: Educação, Sociedade & Cultura, v.19, p. 49-87, 2003.

PIRES, Delmina; MORAIS, Ana M.; NEVES, Isabel P. **Desenvolvimento científico nos primeiros anos de escolaridade: estudo de características sociológicas específicas da prática pedagógica**. *Revista de Educação*, V. XII, nº2, 2004.

ROSE, David. Sequencing and pacing of the hidden curriculum: how indigenous learners are left out of the chain. In: MULLER, Johan; DAVIES, Brian; MORAIS, Ana. **Reading Bernstein, researching Bernstein**. London: Routledge Falmer, 2004.

SOARES, Leôncio. (org.). **Formação de educadores de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica; SECAD/MEC/UNESCO, 2006.