

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E A META 4.4: AVALIAÇÃO DO PACTO NACIONAL DE 2024

ODS 4 - Educação de qualidade - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.

Meta 4.4 - Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo

Danielle Ricardo Alves (Centro Universitário do Sul de Minas - UNIS-MG)
Dra. Terezinha Richartz (Centro Universitário do Sul de Minas - UNIS-MG)
Dra. Elisa Maria Andrade Brisola (Centro Universitário do Sul de Minas - UNIS-MG)

Resumo

Este estudo analisa o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos, lançado em 2024, por meio de um modelo teórico integrado que articula três dimensões fundamentais: macroeconômica, institucional e mediação local. A pesquisa fundamenta-se na análise de documentos oficiais e literatura especializada, composta por atos normativos, materiais ministeriais e séries do Inep e do IBGE. O marco teórico integra as perspectivas de Gimenez (2017) sobre políticas sociais, Souza (2002) sobre desenho institucional e Sousa (2022) sobre mediação territorial, fortalecidas pelas contribuições de Harvey (2008) sobre neoliberalismo, Antunes (2011) sobre precarização do trabalho e Behring (2019) sobre contrarreformas fiscais. A questão central da pesquisa é analisar como o Pacto Nacional pode colaborar para que o Brasil atinja a meta 4.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4. O propósito dessa meta é ampliar de forma significativa o contingente de jovens e adultos com competências relevantes para o mercado, incluindo habilidades técnicas e profissionais que favoreçam o acesso ao emprego, ao trabalho decente e ao empreendedorismo (ONU, 2015). A análise leva em conta, além disso, o cenário de restrição fiscal que, historicamente, tem limitado os investimentos na EJA no país. Os resultados indicam que, apesar da previsão de investimento de R\$4 bilhões em quatro anos (Brasil, 2024) e inovações no desenho institucional como a integração entre educação básica e profissional, a efetividade do Pacto dependerá do alinhamento das três dimensões analisadas. A dimensão macroeconômica apresenta um cenário favorável com a equalização do financiamento por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mas enfrenta constrangimentos do ajuste fiscal. Por sua vez, a dimensão institucional revela avanços na articulação intersetorial e descentralização da oferta, contudo persistem contradições estruturais entre políticas de austeridade e compromissos internacionais da meta 4.4. Por fim, a dimensão da mediação local permanece como desafio principal, considerando a necessidade de qualificar 60 mil educadores populares (Brasil, 2024) em contexto de precarização das condições de trabalho docente. O estudo contribui para compreender as condições sob as quais políticas de EJA produzem transformação socioeconômica em oposição à mera certificação formal, oferecendo modelo analítico para avaliação de políticas educacionais redistributivas no contexto das contradições entre desenvolvimento sustentável e austeridade fiscal.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; Políticas Públicas; Desenvolvimento Sustentável; Ajuste Fiscal; Analfabetismo.

Introdução

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil constitui desafio central para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, que estabelece o compromisso de assegurar educação inclusiva e equitativa de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. Especificamente, a meta 4.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 estabelece que até 2030 deve-se "aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo" (ONU, 2015). Esta meta apresenta relevância fundamental para o contexto brasileiro, considerando os desafios estruturais do mercado de trabalho caracterizado pela precarização crescente e pela necessidade de qualificação profissional.

Entretanto, a trajetória recente da EJA no país revela movimento contrário ao esperado para o cumprimento dessa meta. Conforme dados preliminares do Censo Escolar 2024, divulgados em nota técnica pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), as matrículas na EJA somaram cerca de 2,4 milhões naquele ano, mantendo a trajetória de queda desde 2018 (Brasil, 2025). Entre 2020 e 2024, houve queda de aproximadamente 20% no número de matrículas na modalidade (Brasil, 2025). Essa redução sistemática de matrículas

compromete diretamente a capacidade do país de ampliar o número de jovens e adultos com as habilidades relevantes previstas na meta 4.4, exigindo análise criteriosa das estratégias governamentais recentes.

Diante desse cenário de desalinhamento entre a trajetória nacional e os compromissos internacionais assumidos, o governo brasileiro lançou em junho de 2024 o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos, com previsão de R\$4 bilhões em quatro anos, visando 3,3 milhões de novas matrículas em EJA, inclusive na oferta integrada à educação profissional (Brasil, 2024). A ênfase na integração entre educação básica e qualificação profissional dialoga diretamente com os requisitos da meta 4.4, que prioriza competências técnicas e profissionais. Além disso, o desenho prevê a formação de 60 mil educadores populares (Brasil, 2024), elemento decisivo para a mediação local dessa política redistributiva.

Este contexto suscita a questão central: em que medida e sob quais condições o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo contribui para o alcance da meta 4.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, considerando os constrangimentos impostos pelo ajuste fiscal permanente às políticas redistributivas como a EJA? A relevância dessa questão intensifica-se quando se considera que a meta 4.4, além de estabelecer metas quantitativas, demanda qualidade na formação, especificamente no desenvolvimento de competências em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), mensuradas pelo indicador 4.4.1, essenciais para a inserção social e econômica de jovens e adultos no contexto contemporâneo.

Neste sentido, o objetivo geral consiste em examinar os mecanismos de contribuição do Pacto para a meta 4.4 e os condicionantes que influenciam sua efetividade, avaliando como as tensões entre investimento social e austeridade fiscal configuram possibilidades de implementação da política de EJA no Brasil, particularmente no que se refere ao desenvolvimento de habilidades relevantes para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.

Na próxima seção, revisamos a literatura e apresentamos o marco histórico-normativo e as perspectivas teóricas sobre ajuste fiscal e ODS 4.4, em seguida, descrevemos a metodologia depois, discutimos os resultados à luz das três

dimensões (macroeconômica, institucional e mediação local) e por fim, apresentamos as conclusões e as recomendações práticas.

Revisão da literatura

Modelo Teórico para Análise de Políticas de EJA

A literatura sobre políticas sociais no Brasil oferece modelo teórico integrado robusto para compreender as condições sob as quais políticas redistributivas como a EJA produzem transformação socioeconômica versus mera certificação formal. Gimenez (2017) evidencia a dupla função da política social como a dinamização econômica e redistribuição de renda, com efeitos heterogêneos no território nacional. O autor destaca que as políticas sociais desempenham papel relevante na redução das desigualdades, mas enfrentam limitações estruturais em contextos de ajuste fiscal, quando a radicalização da austeridade fragiliza a política social brasileira e sua capacidade distributiva.

Complementarmente, Souza (2002) oferece ferramentas conceituais decisivas ao demonstrar que governos traduzem seus propósitos em programas por meio do processo de formulação de políticas públicas. A EJA pode ser compreendida analiticamente como política redistributiva, na medida em que busca alterar a distribuição de oportunidades educacionais e ampliar capacidades de grupos com escolarização interrompida. Tal classificação é relevante porque políticas redistributivas enfrentam maior resistência política e dependem de coalizões amplas para sua sustentação.

Por sua vez, Sousa (2022) complementa esta análise ao identificar o papel dos mediadores sociais na tradução de diretrizes de política em práticas territoriais. O autor identifica que extensionistas, gestores, pesquisadores, docentes e movimentos sociais atuam como mediadores entre as diretrizes políticas e a realidade dos públicos beneficiários. Esta perspectiva oferece contribuições relevantes para compreender a EJA, onde docentes, coordenadores pedagógicos e gestores educacionais funcionam como mediadores educacionais que traduzem diretrizes curriculares em práticas territoriais.

Marco Normativo e Construção Histórica da Identidade da EJA

A compreensão dos condicionantes que afetam o Pacto Nacional demanda perspectiva histórica sobre a construção da EJA como campo de políticas públicas. Xavier (2019) oferece contribuição central ao demonstrar como a tradição historiográfica da EJA fixou a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), de 1947, como marco da atuação da União, obscurecendo "o processo de incorporação da educação dos trabalhadores ao sistema educacional brasileiro republicano" que se desenvolveu desde o final do século XIX.

A autora evidencia que essa operação historiográfica, baseada na polaridade 'regulação X emancipação', terminou por invisibilizar experiências anteriores e criar uma memória histórica que privilegia os anos 1960 como origem de um pensamento avançado sobre educação de adultos. Tal perspectiva é fundamental para compreender que o Decreto nº 12.048/2024 representa não um marco inaugural, mas síntese de processo histórico de longa duração na incorporação da educação dos trabalhadores às políticas públicas brasileiras.

A evolução normativa recente da EJA contextualiza este processo histórico. O Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, instituiu o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), representando marco na articulação entre educação básica e profissional (Brasil, 2006). Subsequentemente, o Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, reorganizou o Programa Brasil Alfabetizado, ampliando o conceito de alfabetização para incorporar letramento e qualificação profissional (Brasil, 2007).

Finalmente, o Decreto nº 12.048/2024 institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da EJA, com a finalidade de apoiar estados e municípios na superação do analfabetismo e na qualificação da EJA (art. 1º). Entre os objetivos estão elevar a escolaridade, ampliar matrículas e expandir a EJA integrada à educação profissional (arts. 3º e 7º, VI). Esta síntese normativa expressa o amadurecimento de processo iniciado no período republicano com o reconhecimento do trabalhador como "portador do direito de participar da vida política

e social e de usufruir das riquezas materiais e simbólicas que ajudou a construir" (Xavier, 2019).

A análise das contradições estruturais que afetam as políticas de EJA demanda uma compreensão da construção histórica desta modalidade como campo de direitos e identidade pedagógica. Xavier (2019) oferece uma contribuição fundamental nesse sentido, ao criticar a historiografia consolidada da EJA. Segundo a autora, essa tradição fixou um enredo que privilegia a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) de 1947, a educação popular dos anos 1960, com destaque para Paulo Freire, e o MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização).

Esse procedimento, aponta Xavier, instituiu uma memória histórica que obscureceu o longo e diversificado processo de incorporação da educação dos trabalhadores ao sistema educacional brasileiro, que remonta ao período republicano. A autora evidencia, por exemplo, que já nos anos 1930 existia um sistema variado de ensino supletivo, com 166 estabelecimentos dedicados exclusivamente a esta modalidade em 1936. Recuperar essa complexidade histórica é essencial para entender que as tensões atuais entre austeridade fiscal e desenvolvimento sustentável não são um fenômeno recente, mas a expressão de disputas estruturais que permeiam a constituição da EJA como política pública, configurando condicionantes de longa duração.

Ademais, Harvey (2008) oferece fundamentação teórica primordial para desmistificar o discurso aparentemente técnico da sustentabilidade fiscal que constrange políticas redistributivas. Sua análise revela que o neoliberalismo constitui projeto político para restabelecer as condições para a acumulação de capital e restaurar o poder das elites econômicas, não uma evolução natural da economia. Esse conceito mostra como a educação é afetada quando serviços públicos são entregues a empresas privadas, quando a educação vira um produto financeiro, quando os governos cortam verbas alegando crises e quando a riqueza dos mais pobres é transferida para os mais ricos.

Articulando Xavier (2019) com Harvey (2008), a crise da EJA não se explica apenas por pressões fiscais do momento. Ela decorre de um processo longo em que a educação dos trabalhadores ora é tratada como direito social, ora fica subordinada às exigências de acumulação de capital. Em Xavier, observa-se que, já nos anos

1930, havia disputa entre concepções: "formar 'pelo' trabalho", típica da escola ativa, e "formar para o trabalho", associada ao ensino técnico-profissional (Xavier, 2019). Essa leitura dialoga com Harvey ao mostrar como a neoliberalização reorganiza o Estado, limita a proteção social e cria ou expande mercados em áreas como educação, constituindo condicionantes estruturais que atravessam diferentes períodos históricos.

Por outro lado, Antunes (2011) analisa a informalização e a precarização do trabalho, com sucessivos contratos temporários, terceirização e assalariados sem registro, além de trabalhadores por conta própria concentrados em serviços. O autor sustenta que a informalização se tornou "traço constitutivo e crescente da acumulação de capital". Neste estudo, interpreta-se que esses segmentos, por maior vulnerabilidade ocupacional e escolar, tendem a compor parte relevante do público potencial da EJA.

O autor identifica que "a informalidade tornou-se um traço constitutivo e crescente da acumulação de capital" (Antunes, 2011, p. 412), manifestando-se em trabalhadores por conta própria, assalariados sem registro e atividades intermitentes. O público da EJA coincide largamente com trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade: trabalhadores informais, terceirizados e em atividades precárias, que buscam na educação uma possibilidade de inserção em condições menos desfavoráveis no mercado de trabalho.

Complementarmente, Behring (2019) mostra que, desde 1994/1995, o Brasil vive um ajuste fiscal permanente que atravessa diferentes governos, sem rupturas efetivas. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), inaugurou-se a contrarreforma do Estado, com privatizações, desvinculações orçamentárias como o Fundo Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU), produção de superávits primários, aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e juros elevados. Nos governos do PT (2003–2015), houve avanços sociais, porém manteve-se a orientação fiscal, com novo ajuste em 2015. A partir de 2016, a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95) instituiu o Novo Regime Fiscal, fixando teto para o gasto primário por vinte anos.

Seu conceito de contrarreformas revela que essas transformações representam retrocesso estrutural nos direitos sociais, operando por meio de desvinculações orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal limitando gastos sociais, política de juros altos garantindo rentabilidade financeira, e contingenciamento sistemático para formar superávit primário. A autora documenta que entre 2012-2014, a educação sofreu contingenciamentos de R\$1,93 bilhão enquanto representava apenas 3,49% do orçamento federal contra 22,84% destinados ao pagamento da dívida.

Perspectivas Teóricas sobre Ajuste Fiscal e ODS 4.4

A relação entre o ajuste fiscal e a meta 4.4 da Organização das Nações Unidas (ONU) revela dinâmica de conflito e limitações estruturais que impactam diretamente a realização de educação de qualidade para jovens e adultos. O ajuste fiscal implementado no Brasil desde os anos 1990 promoveu redução sistemática dos investimentos públicos em áreas sociais, resultando na diminuição de recursos destinados às políticas de EJA, cuja estruturação e ampliação demandam investimentos contínuos e sustentados.

O indicador 4.4.1, que mede a proporção de jovens e adultos com habilidades em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), reflete a importância de competências digitais na inserção social e econômica. No cenário do ajuste fiscal, há limitação no desenvolvimento de iniciativas que promovam a inclusão digital e a formação em TIC para jovens e adultos, dificultando a conquista de habilidades relevantes para o mercado de trabalho.

Método

Esta pesquisa caracteriza-se como estudo documental com abordagem qualitativa, voltado à análise de políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil, com ênfase no Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo. Adotam-se procedimentos interpretativos apropriados a pesquisas baseadas em documentos e estatísticas oficiais, conforme Gil (2019).

Para orientar a leitura, utiliza-se um modelo analítico de três dimensões, que estrutura a interpretação e assegura consistência entre os elementos examinados,

permitindo identificar condicionantes específicos que influenciam a efetividade da política. O corpus incluiu decretos federais e notas técnicas, materiais ministeriais, séries estatísticas do Inep e do IBGE e artigos especializados.

As fontes foram consultadas diretamente nos repositórios oficiais do Ministério da Educação, do Inep, do Portal da Legislação da Presidência da República e do Diário Oficial da União. Integram o corpus as sinopses e notas do Censo Escolar 2024, os Decretos nº 5.840 de 2006, nº 6.093 de 2007 e nº 12.048 de 2024, além de materiais institucionais do MEC sobre o Pacto e documentos de referência internacional do ODS 4.

Em seguida, quanto aos procedimentos de busca e seleção, realizaram-se consultas dirigidas nos repositórios mencionados, combinando descritores como *EJA*, *PROEJA*, *Brasil Alfabetizado*, *Pacto 2024*, *Censo Escolar* e *ODS 4/4.4*. Foram incluídos atos normativos, documentos técnico-institucionais com autoria pública, séries estatísticas oficiais e literatura acadêmica com revisão editorial; foram excluídos textos opinativos sem lastro institucional e materiais sem identificação de autoria ou data. O recorte temporal abrange 2018–2025, iniciando-se em 2018, ano em que a trajetória de queda nas matrículas da EJA se acentuou, o que permite acompanhar a trajetória recente da EJA, situar o lançamento do Pacto e registrar primeiras evidências de implementação.

No plano analítico, o estudo organiza a interpretação em três dimensões interligadas. A dimensão macroeconômica contempla financiamento da EJA, regras fiscais e capacidade distributiva do gasto educacional. A dimensão institucional reúne finalidades, metas, instrumentos e o caráter redistributivo do desenho, com atenção às inovações associadas à integração entre EJA e educação profissional. A dimensão de mediação local abrange estratégias de implementação territorial, qualificação dos mediadores e arranjos federativos que condicionam a execução da política.

Para interpretar as evidências, aplica-se triangulação documental inspirada em Portelli, articulando três camadas que dialogam entre si: a normativo-institucional, decretos, notas técnicas e materiais ministeriais, a estatístico-administrativa, séries do Inep e do IBGE, e a de implementação local, com base em dados agregados do Censo Escolar e em documentos de programas federais correlatos que indicam as condições de oferta nos territórios. Quando há convergências, os achados ganham firmeza;

quando surgem divergências, estas são tratadas como indícios a interpretar, e não como simples erros, de modo a elucidar sentidos e efeitos da política nas três dimensões consideradas (Portelli, 2010; Gil, 2019).

No âmbito ético, utilizam-se dados públicos e agregados, sem coleta de informações identificáveis de pessoas; assim, o estudo dispensa submissão ao Sistema CEP/Conep, conforme as normas nacionais aplicáveis à pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.

Em conformidade com as diretrizes de integridade científica deste congresso, os autores declaram o uso de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) em etapas específicas da elaboração deste trabalho.

- (i) Ferramenta: NotebookLM (Google, versão 2024).
 - (ii) Finalidade: A ferramenta foi utilizada na fase inicial da pesquisa para apoiar a leitura, o fichamento e o estudo dos artigos que compõem o referencial teórico.
 - (iii) Validação: Todas as informações e sínteses geradas pelo NotebookLM foram criticamente analisadas, comparadas com os textos originais e validadas pelos autores, que se responsabilizam integralmente pela interpretação e aplicação do conteúdo no presente artigo.
- (i) Ferramenta: Gemini (Google, versão 2024).
 - (ii) Finalidade: O Gemini foi empregado como assistente para a revisão textual, realizando correções ortográficas, gramaticais e sugerindo melhorias de coesão e coerência na redação.
 - (iii) Validação: Cada sugestão de alteração fornecida pelo Gemini foi avaliada criticamente pelos autores. A decisão final de aceitar, modificar ou rejeitar as sugestões foi dos autores, que garantem que o texto final reflete suas próprias ideias e estilo de escrita.

Resultados e discussão

A análise dos documentos à luz do modelo de três dimensões é organizada a seguir. Para cada dimensão, aplicamos a triangulação documental, articulando as

camadas normativo-institucional (o que a política prescreve), estatístico-administrativa (os dados agregados que contextualizam a realidade) e de implementação local (os indícios da execução no território) para identificar convergências e tensões, bem como condicionantes específicos que influenciam a efetividade do Pacto.

Dimensão Macroeconômica: Constrangimentos Fiscais versus Novo Patamar de Investimento

A triangulação documental neste âmbito revela uma contradição central entre o novo fôlego financeiro da EJA e os constrangimentos fiscais estruturais do Estado brasileiro.

Na camada normativo-institucional, o Pacto Nacional representa um avanço significativo. O investimento previsto de R\$4 bilhões em quatro anos e, principalmente, a equalização do fator de ponderação do Fundeb de 0,8 para 1,0 sinalizam uma decisão política de valorizar a modalidade, corrigindo uma distorção histórica no seu financiamento.

Contudo, a camada estatístico-administrativa expõe a profundidade do desafio que esse investimento visa reverter. As séries históricas do INEP mostram uma queda contínua e acentuada nas matrículas, que recuaram de aproximadamente 3,6 milhões em 2018 para 2,4 milhões em 2024. Essa trajetória coincide com o período de maior restrição fiscal imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, cujas regras ainda limitam o crescimento real das despesas primárias.

A tensão entre o discurso da valorização e a realidade do subfinanciamento histórico, documentada por Behring (2019) através dos sistemáticos contingenciamentos na educação, permanece como o principal pano de fundo. A triangulação sugere que, embora o aporte de recursos do Pacto seja crucial, sua efetividade dependerá da sua capacidade de se sustentar frente à lógica do ajuste fiscal permanente.

Dimensão institucional: integração EJA e educação profissional

No que tange à institucionalidade, a triangulação das fontes documentais evidencia, majoritariamente, uma convergência: o desenho do Pacto consolida uma trajetória histórica de políticas para a EJA, conferindo-lhe uma nova governança.

A camada normativo-institucional, materializada no Decreto nº 12.048/2024, é o elemento central aqui. Ela estabelece uma estrutura executiva de coordenação federativa e define como orientação a integração da EJA à educação profissional e tecnológica. A análise deste marco legal mostra que ele não é uma ruptura, mas sim uma reorganização que dialoga com experiências anteriores, como o PROEJA (Decreto nº 5.840/2006) e o Programa Brasil Alfabetizado (Decreto nº 6.093/2007).

Essa ênfase na articulação entre elevação de escolaridade e qualificação profissional, central no desenho do Pacto, dialoga diretamente com tensões históricas que marcam a identidade da EJA no Brasil. Em perspectiva histórica, Xavier (2019) evidencia que a integração entre educação básica e formação para o trabalho não é uma novidade, mas um campo de disputas conceituais de longa duração. A autora identifica uma tensão recorrente entre duas grandes concepções: a de “formar ‘pelo’ trabalho”, associada à pedagogia da escola ativa e a uma formação humana mais ampla, e a de “formar para o trabalho”, mais diretamente ligada às demandas do mercado e à educação técnico-profissional.

A pertinência desse desenho é reforçada pela camada estatístico-administrativa. Dados do Censo Escolar de 2023 indicam o caráter fundamentalmente redistributivo da EJA. Estudantes pretos e pardos constituem a maioria no agregado nacional, com 74,9 % no censo de 2023 e, naquele ano, 77,7 % no nível fundamental e 70,7 % no médio, segundo dados do Inep. Essas proporções indicam atenção a grupos historicamente excluídos (Brasil, 2023).

A convergência entre o foco normativo na qualificação profissional e o perfil do público atendido sugere um alinhamento da política com as demandas de inclusão produtiva de grupos historicamente excluídos. Essa colaboração é potencializada por ações paralelas, como a expansão da Rede Federal de Institutos Federais, que pode ampliar a oferta integrada em diversos territórios (Brasil, 2024).

Ao analisar o Decreto nº 12.048/2024, percebe-se que o Pacto atualiza essa disputa. Ao colocar a “ampliação da EJA integrada à educação profissional” como um de seus objetivos centrais, a política parece responder às exigências da meta 4.4 do

ODS 4, priorizando a concepção de "formar para o trabalho". Contudo, ao prever a formação de educadores populares e a oferta em espaços não formais, o desenho também abre espaço para práticas pedagógicas associadas à visão de "formar pelo trabalho". O desenho institucional do Pacto, portanto, pode ser lido não como a vitória de um modelo sobre o outro, mas como a mais recente expressão dessa tensão estruturante.

Dimensão da mediação local: qualificação e implementação nos territórios

É na esfera da mediação local que a triangulação documental revela as tensões mais críticas entre a formulação da política e os desafios de sua implementação.

A camada normativo-institucional do Pacto é ambiciosa, ao prever a formação de 60 mil educadores populares e a titulação de 10 mil estudantes pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), além de autorizar a oferta em espaços não formais como associações, igrejas e centros comunitários (Brasil, 2024). Essas metas expressam o reconhecimento de que a política depende da capacidade dos atores na ponta.

Contudo, a ambição da formação de 60 mil educadores populares, vital para a efetividade territorial, manifesta a contradição entre o desenho institucional da política e a persistência do ajuste fiscal permanente no Brasil. A lógica neoliberal que sustenta a austeridade reorganiza o Estado de modo a limitar o investimento social, o que se traduz em condições de precarização do trabalho docente na ponta da política.

Essa precarização (por meio de contratos temporários, salários baixos e falta de estrutura) dificulta a retenção e a qualificação contínua dos mediadores, evidenciando o contraste entre a orientação de oferta integrada à educação profissional, que exige corpo docente altamente especializado para mediar competências técnicas e em TIC, e a realidade das condições de atuação. O risco, portanto, é de que a fragilidade do trabalho do educador mine a capacidade do Pacto de promover uma real transformação socioeconômica, resultando na mera certificação formal em um contexto de crescente informalidade do trabalho, sem atender plenamente aos requisitos de habilidades relevantes da Meta 4.4.

Entretanto, essa intenção colide com as barreiras estruturais apontadas pela camada estatístico-administrativa. Em 2019, a EJA concentrou-se majoritariamente no período noturno, o que limita o acesso de trabalhadores com jornadas variáveis. Nas redes públicas, a participação da noite foi predominante, com destaque para percentuais superiores a 90% em alguns segmentos, segundo o Censo Escolar (Brasil, 2019).

Estudos apontam barreiras recorrentes: ausência de docentes preparados para as especificidades da modalidade, dificuldades de transporte noturno entre zona rural e zona urbana, problemas de segurança pública em áreas periféricas e pouca oferta diurna com horários flexíveis. Tais fatores interferem na permanência e exigem políticas de formação continuada e organização curricular coerente com os contextos de trabalho e produção locais.

Por fim, a camada de implementação local, com base em informações do próprio MEC, expõe a execução desigual da política no território. Se, por um lado, o Programa Brasil Alfabetizado chegou a 1.280 municípios em 2025, dados de 2023 indicavam que 1.008 municípios sequer possuíam oferta de EJA (Todos pela educação, 2024). A triangulação, portanto, expõe um hiato claro: enquanto a norma prevê a qualificação de mediadores, a realidade estatística e territorial mostra que as condições para que esses mediadores atuem de forma eficaz ainda são um desafio a ser superado.

Contradições Estruturais entre Austeridade e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 4.4

A meta 4.4 da Agenda 2030 prevê ampliar o número de jovens e adultos com habilidades relevantes para emprego, trabalho decente e empreendedorismo, incluindo competências técnicas e competências em TIC, mensuradas pelo indicador 4.4.1.

No Brasil, o período recente foi marcado por medidas de ajuste que comprimem o fundo público por meio de contingenciamentos, regras fiscais e priorização do serviço da dívida, o que reduz a margem para políticas sociais. Essa dinâmica limita a expansão contínua de ofertas formativas voltadas à EJA, especialmente aquelas que exigem atualização tecnológica e formação em TIC. Trata-

se de tensão estrutural entre metas de qualificação e restrições orçamentárias, mais visível quando se observa a queda persistente das matrículas da modalidade no período analisado.

Os efeitos possíveis dessa restrição incluem menor acesso a percursos de qualificação, dificuldades para difundir competências digitais em públicos vulneráveis e risco de perpetuar desigualdades de inserção produtiva. Esses efeitos são coerentes com a literatura e com os dados setoriais, mas configuram inferência deste estudo, não prova causal direta atribuída a um único instrumento fiscal.

Considerações Finais

A análise do Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo, estruturada pelo modelo de três dimensões, permitiu diagnosticar que a efetividade da política depende criticamente do alinhamento entre seus componentes. Conclui-se que o Pacto contribui para a meta 4.4 quando o financiamento estável (dimensão macroeconômica), o desenho institucional integrado (dimensão institucional) e a mediação local qualificada (dimensão da mediação local) atuam de modo coordenado. Sem esse alinhamento, a política tende a ampliar a certificação sem produzir ganhos consistentes em competências para trabalho e renda.

A análise aponta o esforço do governo federal para reverter a trajetória descendente da EJA e aproximar-se do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4. O lançamento prevê investimento total de R\$4 bilhões e a equiparação do fator de ponderação da EJA no Fundeb, medidas que elevam o patamar de atenção à modalidade como política de caráter redistributivo.

No plano macroeconômico, o avanço convive com restrições fiscais. Behring (2019) descreve contingenciamentos e regras que comprimem o fundo público, cenário que limita a expansão sustentada das ofertas, ainda que haja novos aportes e correção de distorções históricas no financiamento. No plano institucional, observam-se inovações que retomam e ampliam a integração entre educação básica e educação profissional, já presente no PROEJA, agora incorporada ao Pacto como diretriz de oferta integrada. No plano da mediação local, permanece o desafio central: qualificar mediadores, organizar tempos e espaços adequados aos territórios e reduzir

barreiras de acesso e permanência, especialmente para trabalhadores com jornadas variáveis.

A leitura historiográfica proposta por Xavier (2019) reforça que a EJA se constitui como campo pedagógico e investigativo com longa duração, marcado por diversidade de experiências desde o início do século XX. Recuperar esse percurso ajuda a sustentar a EJA como direito social, reduzindo a visão restrita de compensação escolar e evidenciando a pertinência de articular elevação de escolaridade e formação para o trabalho em arranjos públicos estáveis.

O alinhamento entre as dimensões tem potencial para impulsionar a meta 4.4 do ODS 4, que trata do desenvolvimento de competências técnicas e, de modo particular, de competências em tecnologias da informação e comunicação (TIC). Entretanto, a efetividade depende de continuidade temporal, capacidade formativa nos territórios e espaço orçamentário compatível com a manutenção de turmas, a formação continuada de docentes e a atualização de materiais e infraestrutura. Este estudo identifica uma tensão estrutural entre as metas de qualificação previstas na Agenda 2030 e a lógica de ajuste que restringe o crescimento do gasto social. Para que a EJA contribua de modo consistente para os objetivos 4 e 4.4, a política precisa de financiamento previsível, coordenação federativa e apoio à mediação local.

Referências

ANTUNES, Ricardo. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 405-419, jul./set. 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. **Argumentum**, Vitória, v. 11, n. 3, p. 64-81, set./dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 12.048, de 5 de junho de 2024. Institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019**: resumo técnico. Brasília, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2023**: Notas Estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **MEC e Inep contextualizam resultados do Censo Escolar 2024**. Brasília, DF: INEP, 9 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ações do MEC cobrem todas as dez metas globais do ODS 4**. Brasília, DF: MEC, 19 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **MEC lança pacto nacional para valorização da EJA**. Brasília, DF: MEC, 6 jun. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIMENEZ, Denis Maracci. Política social e desequilíbrios regionais no Brasil em tempos de crise. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 301, 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: Nações Unidas, 2015.

PORTELLI, Alessandro. **Ensaio de história oral**. São Paulo: Letra e Voz, 2010. p. 258.

SOUSA, Diego Neves de. Políticas públicas de inclusão produtiva de agricultores familiares: entre continuidades e descontinuidades na agenda política brasileira. **Mundo Agrário**, La Plata, v. 22, n. 51, e179, 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 15, n. 36, p. 11-26, 2002.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2024**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2024.

XAVIER, Cristiane Fernanda. História e historiografia da educação de jovens e adultos no Brasil - inteligibilidades, apagamentos, necessidades, possibilidades. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 19, p. 1-24, 2019.