



<http://10.5380/jpe.v20i1.103298>

ARTIGO

O Paradoxo da Educação de Jovens e Adultos no Novo PNE: Fortalecimento Normativo e Descentralização Política no Parlamento

The Paradox of Youth and Adult Education in the New National Education Plan: Normative Strengthening and Political Decentralization in Parliament

La paradoja de la educación de personas jóvenes y adultas en el nuevo Plan Nacional de Educación: fortalecimiento normativo y descentralización política en el Parlamento

*Jean Lucas da Silva Queiroz¹
Andressa Fernandes Pivato²*

Citação: QUEIROZ, Jean Lucas da Silva; PIVATO, Andressa Fernandes. O Paradoxo da Educação de Jovens e Adultos no Novo PNE. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 20, e103298. Agosto de 2026.

Submetido em: 04 Fevereiro de 2026
Aprovado em: 28 Fevereiro de 2026

Resumo: Este artigo analisa a trajetória da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no processo legislativo de elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com foco no percurso entre a formulação inicial, a participação pública formalizada, a mediação institucional e o fechamento deliberativo no Parlamento. O estudo adota uma metodologia qualitativa de análise documental de fontes primárias da Câmara dos Deputados (versões do projeto, relatório do relator, transcrição plenária e requerimentos de audiência pública). Os resultados evidenciam um paradoxo central: a EJA é formalmente fortalecida no plano normativo, mantendo-se como Objetivo 10 com maior densidade técnica. Contudo, esse avanço não se traduz em centralidade política ou visibilidade discursiva, como evidenciam a reduzida mobilização junto às audiências públicas (apenas um requerimento específico) e a ausência de debate na sessão plenária final. A discussão interpreta esse fenômeno à luz da racionalidade neoliberal de governo, que incorpora a

¹Mestre em Ensino. Professor no Colégio Diocesano Leão XIII. Paranaguá/PR/Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3538-8052>. E-mail: jeanlucas.nac@gmail.com.

² Doutora em Biociências. Pesquisadora na Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto/SP/Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0722-6745>. E-mail: pivatoandressa@gmail.com

EJA como objeto técnico de gestão da exclusão. Conclui-se que o fortalecimento normativo da EJA no PNE opera como mecanismo de estabilização e despolitização, neutralizando o conflito e situando a modalidade como uma “zona fria” da política educacional.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Planejamento Educacional; Neoliberalismo; Despolitização; Governamentalidade.

Abstract: This article analyzes the trajectory of Youth and Adult Education (EJA) in the legislative process of drafting the new National Education Plan (PNE), focusing on the path from initial formulation to formalized public participation, institutional mediation, and final deliberative decision-making in Parliament. The study employs a qualitative methodology of documentary analysis of primary sources from the Chamber of Deputies (versions of the project, the rapporteur's report, the plenary transcript, and requests for public hearings). The results reveal a central paradox: EJA is formally strengthened at the normative level, remaining as Objective 10 with greater technical density. However, this progress does not translate into political centrality or discursive visibility, as evidenced by the reduced mobilization at public hearings (only one specific request) and the absence of debate in the final plenary session. The discussion interprets this phenomenon in light of the neoliberal rationality of government, which incorporates EJA as a technical object for managing exclusion. It is concluded that the normative strengthening of EJA within the PNE functions as a mechanism of stabilization and depoliticization, neutralizing conflict and positioning the modality as a "cold zone" in educational policy.

Keywords: Educational Policies; Educational Planning; Neoliberalism; Depoliticization; Governmentality.

Resumen: Este artículo analiza la trayectoria de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EJA) en el proceso legislativo de elaboración del nuevo Plan Nacional de Educación (PNE), centrándose en el recorrido desde la formulación inicial hasta la participación pública formalizada, la mediación institucional y la toma de decisiones deliberativas finales en el Parlamento. El estudio adopta una metodología cualitativa de análisis documental de fuentes primarias de la Cámara de Diputados (versiones del proyecto, informe del relator, transcripción del plenario y solicitudes de audiencias públicas). Los resultados revelan una paradoja central: la EJA se fortalece formalmente a nivel normativo, manteniéndose como Objetivo 10 con mayor densidad técnica. Sin embargo, este progreso no se traduce en centralidad política ni en visibilidad discursiva, como lo evidencian la reducida movilización de las audiencias públicas (solo una solicitud específica) y la ausencia de debate en la sesión plenaria final. La discusión interpreta este fenómeno a la luz de la racionalidad neoliberal del gobierno, que incorpora la EJA como un objeto técnico para la gestión de la exclusión. Se concluye que el fortalecimiento normativo de la EJA en el PNE opera como un mecanismo de estabilización y despolitización, neutralizando la conflictividad y posicionando la modalidad como una “zona fría” de la política educativa.

Palabras clave: Políticas Educativas; Planeamiento Educativo; Neoliberalismo; Despolitización; Gubernamentalidad.

1. Introdução

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é uma modalidade da educação básica destinada a sujeitos que não acessaram a escolarização na idade considerada regular ou que, por diferentes motivos, interromperam seus percursos formativos. No Brasil, sua institucionalização vincula-se a trajetórias históricas marcadas por políticas descontínuas e por uma concepção predominantemente compensatória, como indicam iniciativas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e o ensino supletivo, regulamentado pela Lei nº 5.692 (Brasi, 1971). Foi com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9.394 (Brasil, 1996) que a EJA passou a ser reconhecida

formalmente como modalidade da educação básica, vinculada ao direito à educação ao longo da vida, deslocando-se, ao menos no plano normativo, da lógica estritamente reparadora.

Entretanto, a exclusão educacional que fundamenta a existência da EJA não é um fenômeno episódico, mas expressão de desigualdades estruturais que atravessam a formação social brasileira. O acesso tardio ou interrompido à escolarização atinge sistematicamente jovens e adultos das camadas populares, sobretudo aqueles inseridos precocemente no mercado de trabalho, residentes em territórios periféricos ou submetidos a trajetórias de precariedade econômica e social. Nessa direção, a EJA configura-se não apenas como modalidade educacional, mas como política pública que tensiona o próprio modelo hegemônico de escolarização, historicamente excludente.

Diversos estudos apontam que, embora a EJA seja reiteradamente reconhecida nos marcos legais, sua materialização ocorre sob precarização institucional, descontinuidade das ofertas e desvalorização simbólica e profissional de seus docentes (Alvarenga, 2022; Arroyo, 2021a; 2021b; Bezerra; Machado, 2016). Esse quadro é agravado por transformações mais amplas nas políticas educacionais brasileiras, associadas à incorporação de racionalidades neoliberais que reconfiguram o papel do Estado, redefinem o sentido do direito à educação e deslocam a centralidade da formação para lógicas de eficiência, responsabilização e adequação ao mercado (Dardot; Laval, 2016; Freitas, 2014; 2016).

No âmbito do planejamento educacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) ocupa um lugar central como instrumento de orientação das políticas públicas em escala decenal. O PNE 2014–2024, instituído pela Lei nº 13.005 (Brasil, 2014), estrutura-se em 20 metas e 254 estratégias e vincula-se ao artigo 214 da Constituição Federal. Contudo, tanto o atraso em sua aprovação (prevista para 2010 e efetivada apenas em 2014) quanto a prorrogação de sua vigência até dezembro de 2025, pela Lei nº 14.934 (Brasil, 2024), evidenciam instabilidade nos ciclos de planejamento e baixa previsibilidade institucional na condução das políticas educacionais.

Esse cenário torna particularmente relevante analisar a EJA no contexto de elaboração de um novo PNE. Embora a modalidade figure como política estratégica para redução das desigualdades educacionais, autores têm alertado para o avanço de concepções que subordinam sua oferta a imperativos de empregabilidade, flexibilização curricular e racionalização de custos, tensionando seu potencial emancipatório (Freitas,

2014; 2016; Dardot; Laval, 2016; Foucault, 2022a). A articulação crescente entre EJA e educação profissional, assim como a ênfase em resultados quantificáveis, insere a modalidade em disputas que ultrapassam o plano pedagógico e alcançam a racionalidade que orienta o planejamento educacional (Freitas, 2014; 2016).

A maior parte das análises concentra-se nos efeitos dessas políticas na implementação da EJA ou em seus desdobramentos pedagógicos. Permanecem menos explorados, contudo, os processos legislativos que produzem o planejamento educacional, especialmente aqueles que acompanham a trajetória de uma modalidade específica ao longo da tramitação parlamentar. Seguem relativamente invisíveis as formas pelas quais a EJA é construída, mediada, hierarquizada e estabilizada no interior do Parlamento, da formulação inicial ao fechamento deliberativo.

Diante disso, este artigo parte da seguinte pergunta de investigação:

Como a EJA é construída, mediada e estabilizada no processo legislativo de elaboração do novo PNE, considerando sua trajetória entre a formulação inicial do projeto, a participação pública formalizada, a mediação institucional e o fechamento deliberativo no Parlamento?

Ao adotar essa perspectiva, o estudo desloca o foco do conteúdo normativo isolado para o processo político-legislativo que o produz, buscando compreender de que modo a EJA pode ser simultaneamente fortalecida no plano normativo e descentrada no plano discursivo. Para tanto, realiza-se uma análise documental qualitativa de fontes primárias oficiais da Câmara dos Deputados, incluindo a versão inicial do projeto de lei do novo PNE, o relatório do relator, a versão final aprovada e a transcrição da sessão plenária de aprovação, bem como documentos procedimentais relativos às audiências públicas.

O artigo organiza-se da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se um enquadramento da EJA no planejamento educacional brasileiro; em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos. As seções empíricas analisam a presença da EJA na versão inicial do PNE, sua mediação no relatório do relator, seu lugar nas audiências públicas e sua ausência no momento final de deliberação plenária. Por fim, discute-se o paradoxo entre o fortalecimento normativo e o descentramento político da EJA, apontando implicações para a compreensão das políticas educacionais e dos limites do planejamento estatal em contextos marcados por racionalidades neoliberais.

2. Fundamentação teórica

A análise do processo legislativo do PNE exige uma abordagem teórica que permita compreender o planejamento educacional não apenas como instrumento técnico de organização estatal, mas também como prática política permeada por racionalidades específicas de governo. Nesse sentido, o neoliberalismo é mobilizado neste artigo não como mera orientação econômica ou conjunto de políticas de mercado, mas como racionalidade normativa e governamental que reorganiza a relação entre Estado, direito, participação e gestão das populações (Dardot; Laval 2016; Foucault, 2022a).

Nessa chave, a contribuição de Michel Foucault (2022a; 2022b) é central, especialmente quando o autor desloca a análise do poder soberano para as formas modernas de governo das condutas. Ao conceber o direito, o planejamento e as políticas públicas como tecnologias de governo, Foucault permite compreender como dispositivos normativos podem operar menos pela imposição direta e mais pela antecipação, regulação e normalização de comportamentos (Foucault, 2022a). O planejamento educacional, nesse registro, deixa de ser apenas um conjunto de metas e passa a funcionar como instrumento de orientação das práticas institucionais, produzindo efeitos de consenso e de previsibilidade.

Essa leitura é atualizada por Dardot e Laval (2016), segundo os quais o neoliberalismo deve ser entendido como uma racionalidade que redefine o próprio sentido do direito e da ação estatal (Safatle *et al.*, 2017; 2021). Longe de implicar a retirada do Estado, essa racionalidade se caracteriza pela intensificação de mecanismos normativos, avaliativos e gerenciais, por meio dos quais o Estado reorganiza suas formas de intervenção. O direito, nesse contexto, não desaparece, mas é reconfigurado como instrumento de governança, orientado à eficiência, à mensuração de resultados e à gestão de riscos sociais.

Essa perspectiva é relevante para analisar políticas educacionais que, como a EJA, direcionam-se a populações historicamente excluídas dos fluxos regulares de escolarização (Arroyo, 2021). O fortalecimento normativo dessas políticas (expresso por meio de metas quantificadas, prazos intermediários e obrigações de cobertura) não implica, necessariamente, sua politização no espaço público. Ao contrário, pode operar como forma de estabilização técnica das demandas sociais, reduzindo a necessidade de

conflito explícito e deslocando a disputa para o interior de procedimentos administrativos e de dispositivos de planejamento (Bezerra; Machado, 2016; Alvarenga, 2022).

Nesse ponto, a discussão sobre participação e consenso político se torna relevante. Embora a participação social seja frequentemente apresentada como elemento democratizador das políticas públicas, diferentes autores têm alertado para os limites de sua institucionalização estritamente procedimental (Freitas, 2014; 2016). No marco da governamentalidade neoliberal, a participação tende a ser organizada por regras, temporalidades e formatos que delimitam previamente o campo do dizível e do disputável. A audiência pública, por exemplo, pode funcionar menos como espaço de deliberação aberta e mais como mecanismo de legitimação técnica das decisões em curso, especialmente quando concentrada em períodos estratégicos do processo decisório.

A crítica de Wendy Brown (2015) aponta que o neoliberalismo promove uma progressiva despolitização do demos, substituindo a disputa coletiva por procedimentos de gestão e responsabilização. O conflito político, longe de desaparecer, é reconfigurado: deixa de se manifestar como antagonismo público e passa a ser absorvido por dispositivos técnicos, jurídicos e administrativos que produzem consenso sem debate substantivo.

Essa lógica ajuda a compreender por que determinadas políticas educacionais não se transformam em “zonas quentes” de disputa legislativa. Ao contrário de agendas associadas à redistribuição imediata de recursos ou à reorganização estrutural do sistema educacional, políticas como a EJA tendem a ocupar posições periféricas na hierarquia das prioridades parlamentares. Mesmo reconhecidas como direitos, elas podem ser incorporadas ao planejamento estatal como objetos técnicos de gestão, desde que não mobilizem conflitos redistributivos centrais nem ameacem a arquitetura dominante da escolarização regular.

No campo das políticas educacionais, Stephen Ball (2014) tem destacado como o neoliberalismo opera por meio da combinação entre intensificação normativa, responsabilização e deslocamento do debate político para arenas técnicas. Essa dinâmica contribui para a produção de políticas de baixa atratividade política, caracterizadas por reduzida incidência de disputas explícitas, mesmo quando afetam diretamente populações vulneráveis. A EJA, nesse sentido, pode ser compreendida como

uma política estabilizada: necessária, reconhecida e normatizada, mas pouco mobilizadora no plano discursivo.

A literatura brasileira sobre EJA também aponta para essa ambiguidade. Embora reiteradamente afirmada como direito, a modalidade tem sido historicamente tratada como política compensatória, sujeita a ciclos de expansão e retração conforme as prioridades governamentais. Pereira e Gurski (2014) chamam a atenção para os efeitos simbólicos dessa posição marginal, que contribuem para a naturalização da EJA como política “secundária”, frequentemente deslocada do centro das disputas educacionais. Em diálogo com essa perspectiva, pode-se afirmar que o silêncio em torno da EJA não decorre de sua irrelevância, mas de sua incorporação a um regime de consenso que a neutraliza como pauta política.

Assim, a fundamentação teórica aqui mobilizada permite sustentar a hipótese de que o fortalecimento normativo da EJA no novo PNE não se traduz automaticamente em centralidade política nem em visibilidade discursiva. Inserida em uma racionalidade neoliberal de governo, a EJA tende a ser tratada como política de gestão da exclusão educacional, estabilizada por metas e procedimentos, mas desprovida de conflito público significativo. Essa chave interpretativa é fundamental para compreender os achados empíricos do artigo, especialmente a baixa incidência de emendas e de audiências dedicadas à EJA e sua ausência no momento final da deliberação plenária.

3. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de análise documental, orientada à reconstrução do percurso discursivo e normativo da EJA no processo legislativo de elaboração do novo PNE. A análise incide sobre documentos oficiais produzidos no âmbito da Câmara dos Deputados.

O corpus principal da pesquisa é composto por quatro documentos centrais: (i) a versão inicial do projeto de lei do novo PNE (inteiro teor); (ii) o relatório do relator, entendido como documento de mediação e estabilização do processo legislativo; (iii) a versão final do texto aprovada pela Câmara e encaminhada ao Senado; e (iv) a transcrição oficial da sessão plenária de aprovação do projeto e v) Como fonte complementar foram analisados os pedidos para audiência pública, para, assim, examinar o lugar institucional da participação pública no processo de elaboração do

PNE, em particular no que se refere à EJA. Esses documentos foram selecionados por condensarem, de forma autorizada, as diferentes etapas do processo decisório (formulação, mediação, deliberação e fechamento político). No site oficial, recorreu-se unicamente aos requerimentos que foram apresentados no devido tempo do processo legal descrito, sendo assim, 20 documentos foram encontrados.

Os requerimentos foram analisados por meio de um codebook construído para fins deste estudo, que contempla as seguintes variáveis: autoria e filiação partidária; data de apresentação; objetivo(s) do PNE explicitamente referido(s); presença ou ausência de menção direta à EJA (Objetivo 10 na versão inicial do texto); e tipologia dos convidados solicitados (pesquisadores/universidades, movimentos sociais e sindicatos, setor produtivo/privado, fundações e organizações do terceiro setor). Essa sistematização permitiu identificar padrões recorrentes de hierarquização temática, perfis de participação e de concentração temporal dos pedidos.

O desenvolvimento do codebook utilizado na análise documental (tanto para os quatro documentos centrais quanto para os requerimentos) foi guiado por uma lógica de Análise Crítica do Discurso (ACD), seguindo os pressupostos de Van Dijk (2011) e Fairclough (2003; 2007), e pela lente do *What's the Problem Represented to be* (WPR), de Bacchi (2009; 2012; 2015). Essa abordagem permitiu que as categorias de análise fossem construídas não apenas para identificar a presença da EJA, mas, sobretudo, para rastrear as ausências, as formas de representação e os enquadramentos discursivos que estabilizam ou despolitizam a modalidade no processo legislativo, em coerência com o referencial teórico adotado. Para demonstrar o rigor e a garantia da rastreabilidade/reprodutibilidade/transparência do método, um exemplo do codebook utilizado na coleta dos documentos principais (APÊNDICE A - CODEBOOK INTEIRO TEOR) encontra-se disponível em material suplementar para consulta.

A análise dos documentos centrais (versões do texto, relatório do relator e transcrição plenária) foi conduzida de forma articulada à análise procedimental dos requerimentos. Buscou-se identificar: (a) a presença e o enquadramento da EJA ao longo das diferentes etapas do processo legislativo; (b) os mecanismos de mediação institucional responsáveis pela estabilização do texto; e (c) os modos pelos quais a participação pública é reconhecida, incorporada ou silenciada no discurso autorizado do Parlamento.

As conclusões apresentadas decorrem da triangulação entre diferentes tipos de documento e da identificação de padrões estáveis ao longo do processo legislativo, evitando a atribuição de intenções subjetivas não evidenciadas nos registros oficiais. As limitações do estudo são explicitamente reconhecidas, em especial a não-análise individualizada das emendas ao projeto, devido ao volume excepcional de proposições, opção metodológica que privilegia o exame do discurso normativo final e dos procedimentos institucionais que o produzem.

4. Resultados

Esta seção apresenta os resultados da análise documental do processo legislativo de elaboração do novo PNE, com foco na trajetória da EJA ao longo das etapas de tramitação na Câmara dos Deputados. Os resultados seguem a sequência institucional do processo decisório: versão inicial do projeto, mediação no relatório do relator, participação pública formalizada por audiências e fechamento deliberativo em plenário. Privilegia-se a descrição de registros normativos, procedimentais e discursivos, evidenciando a presença da EJA, suas formas de nomeação, o grau de detalhamento e o lugar que ocupa em cada momento.

4.1. A EJA na versão inicial do projeto de lei do PNE

Na versão inicial do novo PNE, a EJA está formalmente inscrita como objetivo específico (Objetivo 10), conferindo-lhe posição reconhecida na arquitetura do planejamento educacional. A modalidade é explicitamente nomeada e apresentada como política voltada à garantia do direito à educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica na idade regular.

O Objetivo 10 contempla metas de elevação da escolaridade da população jovem e adulta, ampliação da EJA articulada à educação profissional e erradicação do analfabetismo, em continuidade com compromissos de planos anteriores. As estratégias possuem caráter programático, indicando direções-gerais (ampliação do acesso, permanência e articulação intersetorial) com níveis distintos de detalhamento.

Quanto à densidade normativa, o texto combina metas quantitativas gerais e estratégias descritivas, sem explicitar, de forma sistemática, prazos intermediários,

indicadores operacionais e mecanismos de monitoramento para todas as ações previstas. Observa-se, assim, reconhecimento formal da modalidade e de sua relevância no enfrentamento das desigualdades, acompanhado de enunciados amplos sobre implementação. Além disso, a EJA aparece associada a outros eixos, como educação profissional e tecnológica, configurando o ponto de partida para examinar mediações, ajustes e silêncios no processo legislativo.

4.2. Mediação institucional: a EJA no relatório do relator

O relatório do relator é o principal documento de mediação do novo PNE: sistematiza contribuições e estabiliza o texto a ser submetido à deliberação final (3070 pedidos de Emendas ao Projeto e 1380 ao Substitutivo). Trata-se de documento extenso, com justificativas, reorganizações textuais e encaminhamentos procedimentais, central à consolidação da redação final.

No caso da EJA, o relatório preserva a modalidade como objetivo específico, mantendo sua posição formal no plano. Identificam-se ajustes textuais em relação à versão inicial, com reformulações de linguagem e maior precisão normativa em algumas metas e estratégias do Objetivo 10, ampliando a clareza do escopo, especialmente na articulação entre elevação da escolaridade e educação profissional.

O relatório também alinha a EJA a princípios gerais do plano (equidade, redução de desigualdades e educação ao longo da vida), reforçando sua inserção no planejamento estratégico. Ainda assim, o tratamento dado à modalidade permanece predominantemente técnico e normativo, com pouca variação frente a outros objetivos. Quanto à participação social, o documento registra audiências públicas em chave procedimental (listas, datas, convidados), sem detalhar posições, disputas ou conflitos. Para a EJA, não há destaque de divergências substantivas nem centralidade diferenciada das contribuições, que são integradas ao conjunto de insumos, preparando o texto para a etapa final.

4.3. Participação pública formalizada: análise dos requerimentos de audiência pública

A participação pública foi analisada a partir dos requerimentos formais de audiência pública protocolados no prazo estabelecido pela Câmara. Embora o sistema

registre 55 menções à categoria “convidados”, apenas uma corresponde a requerimentos formais no período previsto. Por esse critério, identificaram-se 20 requerimentos, que compõem o corpus desta etapa.

Os requerimentos concentram-se em maio de 2025, coincidindo com o prazo para apresentação de emendas. A maioria foi protocolada entre 8 e 20 de maio, com concentração nos dias que antecedem o encerramento do prazo, sugerindo articulação entre audiências e calendário decisório. Em termos temáticos, apenas um requerimento (REQ n. 46/2025) tem como objeto central a EJA, referindo-se explicitamente ao Objetivo 10 e solicitando audiência específica, indicando como convidada Maria Margarida Machado. Nos demais 19 requerimentos, a EJA não é tema central nem eixo explícito, sendo preterida por outras agendas.

Predominam requerimentos sobre Ensino Superior (Objetivos 13 e 14), Financiamento e Gestão (Objetivos 17 e 18) e Educação Profissional e Tecnológica e Educação Digital (Objetivo 7), evidenciando maior centralidade desses eixos na participação pública formalizada, ao passo que a EJA aparece como tema central em apenas 1 de 20 requerimentos. Na autoria, observam-se parlamentares recorrentes, de base e oposição, com pedidos individuais ou compartilhados; para a EJA, o requerimento identificado é de autoria isolada, sem replicação por diferentes espectros partidários.

Quanto aos convidados, há padrões institucionais: nos temas de ensino superior, educação profissional e financiamento, predominam setor privado, fundações empresariais, terceiro setor, sindicatos e associações acadêmicas; em pautas sociais, maior presença de movimentos sociais, sindicatos da educação e pesquisadores. No conjunto, a EJA associa-se a perfis altamente institucionalizados, sem presença de sujeitos ou coletivos não organizados. Por fim, a concentração temporal e a distribuição temática caracterizam a participação pública formalizada como componente integrado à dinâmica procedimental do processo legislativo.

4.4. A EJA na versão final do texto aprovado

Na versão final aprovada pela Câmara, a EJA permanece como objetivo específico (Objetivo 10), preservando o reconhecimento institucional desde a versão inicial. Em comparação, o texto final apresenta maior densidade normativa: reformulações conferem mais clareza às metas e estratégias, fortalecendo enunciados que vinculam a

EJA à elevação da escolaridade e à oferta articulada à educação profissional, em coerência com diretrizes gerais.

O texto final explicita, com maior consistência, compromissos de acompanhamento e avaliação das metas, ainda que de forma homogênea em relação a outros objetivos. Assim, a EJA integra um conjunto normativo mais estruturado, com metas quantificadas e parâmetros que permitem monitoramento no planejamento educacional.

Apesar do fortalecimento normativo, a apresentação da EJA segue padrão discursivo técnico e padronizado, sem destaque frente a outras políticas. As estratégias do Objetivo 10 são incorporadas de modo integrado, sem menção explícita às contribuições das audiências ou a disputas mobilizadas. A comparação indica aprimoramento técnico e permanência dos dispositivos, mantendo a posição formal da modalidade no arcabouço do PNE encaminhado à etapa subsequente de deliberação.

4.5. A sessão plenária final: encerramento deliberativo e ausência de debate

A sessão plenária que aprovou o novo PNE encerrou o processo legislativo na Câmara e encaminhou o texto ao Senado. Conforme a transcrição oficial, a dinâmica foi célere, com encaminhamentos majoritariamente procedimentais e ausência de debate extenso sobre mérito de metas e estratégias.

Não se identificaram menções explícitas à EJA nem referências diretas ao Objetivo 10 durante a deliberação. O plano foi aprovado como bloco, sem destaque para a modalidade, apesar da mediação institucional e da participação pública formalizada. As intervenções concentraram-se em aspectos gerais, trâmites regimentais e condução da votação.

A ausência de manifestações específicas contrasta com a presença normativa da EJA no texto final. Embora a modalidade tenha objetivo próprio, metas e estratégias definidas, ela não emerge como pauta no momento final de deliberação. Esse achado indica que o fechamento do processo ocorreu sem que a EJA, apesar de inscrita no plano, fosse tematizada no espaço plenário. Concluída a votação, o PNE foi aprovado e encaminhado ao Senado, consolidando o fechamento procedimental da etapa analisada e confirmando a redação normativa que incorpora a EJA ao planejamento nacional.

5. Discussão Geral

A análise do processo legislativo do novo PNE evidencia um paradoxo central no tratamento conferido à Educação de Jovens e Adultos. Ao longo da tramitação, a EJA é progressivamente fortalecida no plano normativo, mantendo-se como objetivo específico desde a versão inicial até o texto final aprovado, com ampliação da densidade técnica de suas metas e estratégias. Entretanto, esse fortalecimento ocorre de forma dissociada de sua centralidade política e discursiva, uma vez que a modalidade permanece pouco mobilizada nos espaços públicos de deliberação parlamentar, culminando em um silencioso fechamento no plenário.

Esse paradoxo permite problematizar a ideia, ainda recorrente nos estudos sobre políticas educacionais, de que a inscrição normativa de uma política constitui, por si só, evidência de sua priorização política. À luz da noção de governamentalidade, o planejamento educacional pode ser compreendido como uma tecnologia de governo que opera não apenas por meio da afirmação de direitos, mas também pela organização antecipada de condutas, expectativas e fluxos institucionais (Foucault, 2022a; 2022b). Nesse sentido, a presença robusta da EJA no texto do PNE não implica, necessariamente, sua politização, podendo operar como mecanismo de estabilização técnica de uma demanda social historicamente reconhecida, porém pouco disputada.

A leitura proposta por Dardot e Laval (2016) contribui para aprofundar essa interpretação ao deslocar o neoliberalismo da esfera estritamente econômica para o campo das racionalidades normativas. No neoliberalismo, o direito e o planejamento não são enfraquecidos, mas reconfigurados como instrumentos de governança, orientados à gestão eficiente dos problemas sociais. O fortalecimento normativo da EJA, expresso em metas quantificadas e estratégias padronizadas, pode, assim, ser compreendido como parte de um regime de regulação que incorpora a política ao planejamento estatal, sem demandar um confronto público significativo.

Os dados relativos à participação pública formalizada reforçam essa leitura. Embora o processo de elaboração do PNE tenha sido acompanhado de audiências públicas, a análise dos requerimentos evidencia uma hierarquia clara das pautas debatidas. Entre os requerimentos analisados, apenas um teve como objeto central a Educação de Jovens e Adultos, enquanto temas como ensino superior, financiamento, educação profissional e educação digital mobilizaram múltiplas audiências e distintos

atores institucionais. Esse dado indica que a EJA ocupa uma posição periférica no desenho da participação pública, não por exclusão formal, mas por baixa mobilização política.

A literatura crítica sobre participação tem apontado que a institucionalização de mecanismos participativos não garante, necessariamente, ampliação da deliberação democrática. Ao contrário, quando organizada de forma estritamente procedimental, a participação pode funcionar como dispositivo de legitimação técnica das decisões em curso (Brown, 2015). No caso analisado, a concentração dos requerimentos no período de apresentação de emendas sugere que as audiências públicas operaram de maneira articulada à dinâmica legislativa, compondo um conjunto de registros institucionais que antecede a consolidação do texto final, sem produzir deslocamentos substantivos na hierarquia das agendas.

Nesse contexto, a EJA demonstrou ser uma política de baixa centralidade na hierarquia das disputas tanto no âmbito da política quanto no processo legislativo do PNE. A modalidade não se tornou uma "zona quente" de disputa, evidenciada pela reduzida proporção de emendas dedicadas ao Objetivo 10 (apenas 82, 0,018%, em um universo muito grande de Emendas ao Projeto e ao Substitutivo, totalizando 4450), pela sua sub-representação nas audiências públicas e pela ausência de debates em plenário. De acordo com a perspectiva de Ball (2014), isso sugere que políticas educacionais voltadas a grupos historicamente marginalizados tendem a ser incorporadas aos marcos regulatórios como meros objetos técnicos de gestão, desde que não representem uma ameaça direta às estruturas e aos arranjos estabelecidos do sistema educacional.

A sessão plenária final explicita esse movimento de fechamento. A ausência de menções à Educação de Jovens e Adultos no momento decisório não pode ser interpretada como simples descuido ou lacuna circunstancial, mas como efeito de um processo de mediação institucional que absorveu os conflitos potenciais ao longo da tramitação. O silêncio plenário, nesse sentido, não indica irrelevância normativa, mas sim a consolidação de um consenso procedimental no qual a EJA é aprovada sem necessidade de defesa pública ou de disputa discursiva.

Esse tipo de consenso é característico de racionalidades políticas que buscam reduzir o conflito aberto em favor da gestão contínua dos problemas sociais. Como aponta Han (2018), a eliminação do negativo (do dissenso, da interrupção, da controvérsia) constitui um traço marcante das formas contemporâneas de governo, nas

quais a política tende a se converter em administração. No caso analisado, a EJA é incorporada ao planejamento educacional como política necessária, reconhecida e tecnicamente estruturada, mas destituída de centralidade simbólica no debate parlamentar.

As implicações desses achados são relevantes para a compreensão da EJA no âmbito das políticas educacionais. A trajetória observada sugere que a modalidade corre o risco de ser naturalizada como política “resolvida” no plano normativo, ao mesmo tempo em que permanece fragilizada no plano político. A dissociação entre normatividade e visibilidade pública pode limitar a capacidade de mobilização social em torno da EJA e restringir o acompanhamento crítico de sua implementação, reforçando padrões históricos de marginalização institucional.

Ao evidenciar esse percurso, o artigo contribui para deslocar o olhar sobre a EJA do âmbito exclusivo da implementação para o exame dos processos legislativos que produzem o planejamento educacional. A análise mostra que o direito à educação de jovens e adultos pode ser simultaneamente afirmado e despolitizado, incorporado ao texto legal sob um regime de consenso que neutraliza o conflito e reordena as prioridades da política educacional. Essa tensão, longe de ser episódica, constitui um elemento estruturante das formas contemporâneas de governar a educação.

6. Considerações Finais

Este artigo analisou a trajetória da Educação de Jovens e Adultos no processo legislativo de elaboração do novo Plano Nacional de Educação, buscando compreender como essa modalidade foi construída, mediada e estabilizada ao longo das diferentes etapas da tramitação na Câmara dos Deputados. A pergunta de investigação que orientou o estudo:

Como a EJA se configura ao longo do percurso entre a formulação inicial, a participação pública formalizada, a mediação institucional e o fechamento deliberativo?

Permitiu deslocar o olhar do conteúdo normativo isolado para os modos de produção da política educacional no interior do Parlamento.

Os resultados evidenciam um paradoxo estruturante. A EJA é progressivamente fortalecida no plano normativo, mantendo-se como objetivo específico desde a versão inicial do projeto até o texto final aprovado, com incremento da densidade técnica de

metas e estratégias. Ao mesmo tempo, essa consolidação normativa ocorre sem correspondência quanto à centralidade política e à visibilidade discursiva. A modalidade permanece marginal nos espaços públicos de deliberação, é pouco mobilizada nos requerimentos de audiência pública e não emerge como pauta de debate no momento final de aprovação plenária.

A articulação entre esses achados empíricos e a fundamentação teórica adotada permite compreender esse paradoxo não como uma contradição ocasional, mas como expressão de uma racionalidade de governo que reorganiza a relação entre direito, planejamento e política. À luz da noção de governamentalidade (Foucault, 2022a; 2022b) e das contribuições de Dardot e Laval (2016), o fortalecimento normativo da EJA pode ser interpretado como parte de um regime de gestão das desigualdades educacionais, no qual a normatividade opera como tecnologia de estabilização e antecipação, reduzindo a necessidade de conflito público explícito.

Nesse contexto, a participação pública formalizada, materializada nas audiências e nos requerimentos analisados, não se traduz automaticamente em ampliação da deliberação democrática. Ao contrário, os dados sugerem que a participação é organizada de modo procedimental, seguindo o calendário legislativo e reforçando hierarquias prévias de pauta. A EJA, ao mobilizar apenas uma audiência específica em meio a um amplo conjunto de debates sobre outras agendas educacionais, ocupa posição periférica nesse arranjo, sendo incorporada ao processo sem gerar disputas significativas.

O silêncio em torno da EJA na sessão plenária final sintetiza esse movimento. Longe de indicar irrelevância normativa, esse silêncio sinaliza o êxito de um processo de mediação institucional que absorve potenciais dissensos ao longo da tramitação e converte o momento decisório em ratificação procedimental. A EJA é aprovada sem debate porque já foi estabilizada como política necessária, mas não politicamente controversa, o que a situa como uma “zona fria” da política educacional no interior do PNE.

As contribuições deste estudo são, portanto, duplas. Do ponto de vista empírico, o artigo oferece uma análise detalhada e articulada do lugar da EJA no processo legislativo do novo PNE, mobilizando fontes primárias oficiais e evidenciando padrões de sub-representação e de silêncio político. Do ponto de vista analítico, propõe uma leitura que tensiona a associação direta entre reconhecimento normativo e centralidade política,

mostrando como políticas educacionais dirigidas a populações historicamente excluídas podem ser incorporadas ao planejamento estatal em um regime de consenso e despolitização.

Como agenda de pesquisa futura, análises comparativas com outras modalidades ou com planos educacionais anteriores podem aprofundar a compreensão dos mecanismos que produzem hierarquias de pauta no planejamento educacional e a ampliação do foco para o debate no Senado Federal pode contribuir para verificar se os padrões identificados na Câmara se reproduzem ou se são reconfigurados em outras arenas legislativas.

7. Referências

ALVARENGA, Marcia Soares de (ORG.). **Políticas Educacionais E Educação De Jovens E Adultos Trabalhadores Em Escritas Compartilhadas**. Rio de Janeiro, RJ: Mauad Editora, 2022.

ARROYO, Miguel González. **Outros sujeitos, outras pedagogias**. Editora Vozes, 2021a.

ARROYO, Miguel González. **Passageiros da noite: Do trabalho para a EJA: itinerários pelo direito a uma vida justa**. Editora Vozes, 2021b.

BACCHI, Carol. **Analysing Policy**. Pearson Higher Education AU, 2009.

BACCHI, Carol. Why Study Problematizations? Making Politics Visible. **Open Journal of Political Science**, v. 02, n. 01, p. 1–8, 2012. DOI: [10.4236/ojps.2012.21001](https://doi.org/10.4236/ojps.2012.21001). Acesso em: 24 jan. 2026.

BACCHI, Carol. The Turn to Problematization: Political Implications of Contrasting Interpretive and Poststructural Adaptations. **Open Journal of Political Science**, v. 05, n. 01, p. 1–12, 2015. DOI: [10.4236/ojps.2015.51001](https://doi.org/10.4236/ojps.2015.51001). Acesso em: 24 jan. 2026.

BALL, Stephen John. **Educação global S.A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 21 ago. 2026. BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.** Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14934.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution.** New York: Zone Books, 2015.

BEZERRA, Ada Augusta Celestino; MACHADO, Márcia Alves De Carvalho. 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 de Professores**, v. 8, n. 14, p. 65–82, 30 jun. 2016. Disponível em: doi.org/10.31639/rbpf.v8i14.133. Acesso em: 24 jan. 2026.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAIRCLOUGH, Norman. **Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research.** Psychology Press, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e Mudança Social.** Editora UnB, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979).** 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes - selo Martins, 2022a.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população: Curso dado no Collège de France (1977-1978).** 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes - selo Martins, 2022b.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, v. 35, p. 1085–1114, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>. Acesso em: 24 jan. 2026;

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedes**, v. 36, n. 99, p. 137–153, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016160502>. Acesso em: 24 jan. 2026;

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder.** Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Âyné, 2018.

PEREIRA, Marcelo Ricardo; GURSKI, Rose. A adolescência generalizada como efeito do discurso do capitalista e da adultez erodida. **Psicologia & Sociedade**, v. 26, p. 376–383, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822014000200014>. Acesso em: 24 jan. 2025;

SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian. **Patologias do social, patologias sociais: a clínica como crítica dos sofrimentos da vida em sociedade**. Autêntica Editora, 2017.

SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian. **Neoliberalismo: como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: autêntica, 2021.

VAN DIJK, Teun Adrianus. Discourse, knowledge, power and politics: Towards critical epistemic discourse analysis. *In*: HART, Christopher (Org.). **Discourse Approaches to Politics, Society and Culture**. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2011. v. 43 p. 27–64.

Licença: Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao Jornal de Políticas Educacionais. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/a/s autor/a/es/as e pelo periódico.