
Marcos estruturantes da Educação de Jovens e Adultos no Conselho Nacional de Educação, de 1996 a 2026

Relatório de pesquisa sobre a reparação do direito e a oscilação entre o presencial e a distância

Por Marcos Cordioli

Este relatório de pesquisa é parte do projeto “Políticas de Gestão de Currículos e Conteúdos Educacionais no Brasil pós-LDB (1996–atualidade)”, conduzido por Marcos Cordioli, e tem como propósito preservar, organizar e sistematizar o conhecimento acumulado ao longo de décadas de estudos e acompanhamento das políticas e formulações educacionais brasileiras, reunindo documentos, análises e registros relacionados à gestão curricular e aos conteúdos educacionais no Brasil, cujas fontes documentais estão disponibilizadas no portal “Documentos de Políticas para a Gestão Curricular e Conteúdos Educacionais no Brasil”.

Resumo

A pesquisa identificou e analisou os marcos estruturantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovadas desde 1996. A base foi o inventário de resoluções do projeto, em sua versão Vs01_05, com 146 atos classificados, dos quais sete tratam da EJA, e a planilha de modalidades Vs01_01, que organiza os atos por tipologia. A análise documental, de abordagem qualitativa e com apoio de contagens descritivas, examinou cinco marcos de impacto alto, entre 2000 e 2025, à luz da concepção da EJA como dívida social e direito, em Haddad e Di Pierro (2000) e Arroyo (2005), do ciclo de políticas de Ball e Bowe e da distinção de Sacristán entre currículo prescrito e currículo praticado. Os resultados mostram três movimentos. O primeiro, em 2000, estabeleceu a identidade curricular da modalidade, com as funções reparadora, equalizadora e qualificadora. O segundo, entre 2006 e 2010, operacionalizou a oferta por programas e por normas sobre idade, duração, certificação e contextos prisionais. O terceiro, entre 2021 e 2025, deslocou a regulação para o alinhamento à Política Nacional de Alfabetização e à Base Nacional Comum Curricular e, em seguida, para a reposição da primazia da oferta presencial. A regulação da EJA oscilou, portanto, entre ampliar a oferta a distância e restringi-la, e a sucessão de diretrizes operacionais manteve em aberto a vigência das diretrizes curriculares de 2000. A verificação em fontes primárias alcançou parte dos atos, e a pesquisa registra os limites correspondentes.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; Conselho Nacional de Educação; diretrizes operacionais; política educacional; direito à educação

Abstract

The research identified and analyzed the structuring milestones of Youth and Adult Education (EJA) in the resolutions of the Brazilian National Education Council (CNE) approved since 1996. The basis was the project's inventory of resolutions, version Vs01_05, with 146 classified acts, seven of which concern EJA, and the modality spreadsheet Vs01_01, which organizes the acts by typology. Documentary analysis, with a qualitative approach supported by descriptive counts, examined five high-impact milestones, between 2000 and 2025, in light of the conception of EJA as a social debt and a right, in Haddad and Di Pierro (2000) and Arroyo (2005), of Ball and Bowe's policy cycle, and of Sacristán's distinction between prescribed and practiced curriculum. The results show three movements. The first, in 2000, established the curricular identity of the modality, with its reparative, equalizing and qualifying functions. The second, between 2006 and 2010, operationalized provision through programs and rules on age, duration, certification and prison contexts. The third, between 2021 and 2025, moved regulation toward alignment with the National Literacy Policy and the National Common Curricular Base and, then, toward restoring the primacy of face-to-face provision. Regulation of EJA thus oscillated between expanding and restricting distance provision, and the succession of operational guidelines left the validity of the 2000 curriculum guidelines open. Verification in primary sources reached only part of the acts, and the research records the corresponding limits.

Keywords: Youth and Adult Education; National Education Council; operational guidelines; education policy; right to education

Introdução

A Educação de Jovens e Adultos é a modalidade em que o Estado brasileiro presta contas de uma dívida, e a regulação do Conselho Nacional de Educação mostra como esta dívida foi nomeada, medida e, por vezes, renegociada. Haddad e Di Pierro (2000) descreveram a escolarização de jovens e adultos como um campo marcado pela distância entre o direito proclamado e a oferta efetiva, e Arroyo (2005) deslocou a questão do déficit de escolarização para o reconhecimento dos sujeitos, jovens e adultos trabalhadores, pobres, negros e do campo, a quem a escola regular negou a trajetória esperada. Freire (1970) forneceu a matriz pedagógica deste deslocamento, ao tratar a alfabetização como leitura do mundo e a educação como prática de liberdade.

O ordenamento jurídico acompanhou esta compreensão por etapas. A Constituição de 1988 reconheceu, no artigo 208, o direito ao ensino fundamental gratuito inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) dedicou à EJA os artigos 37 e 38, que a definiram como destinada a quem não teve acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria, previram os exames supletivos e fixaram as idades mínimas de quinze e de dezoito anos. O Plano

Nacional de Educação de 2014 (Lei nº 13.005) tratou a modalidade nas metas 8, 9 e 10, que cuidaram da elevação da escolaridade, da alfabetização e da integração com a educação profissional.

A trajetória normativa da EJA no Conselho tem uma singularidade em relação às etapas da Educação Básica. As diretrizes curriculares nacionais da modalidade, de 2000, foram seguidas por uma sucessão de diretrizes operacionais, em 2010, 2021 e 2025, que trataram de idade, duração, certificação, alinhamento à base curricular e modalidade de oferta, sem reabrir de modo explícito o desenho curricular. A pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte. Quais atos do CNE, entre 1996 e 2026, produziram efeitos estruturantes sobre o currículo, a organização e o funcionamento da EJA, e como a sucessão destes atos redistribuiu a decisão entre o Conselho, o Executivo e os sistemas de ensino?

A justificativa é dupla. No plano acadêmico, a literatura sobre a EJA tratou com abundância das políticas de governo, dos programas de alfabetização e das campanhas, e deu menor atenção ao encadeamento das resoluções do Conselho, que constituem o quadro normativo contínuo da modalidade. No plano prático, as redes estaduais e municipais operam a EJA sob normas sobrepostas, cuja vigência relativa nem sempre é clara, e a organização dos atos por tipologia oferece instrumento de consulta ao gestor e ao pesquisador.

O recorte temporal parte de 1996, ano de promulgação da LDB, e alcança setembro de 2026. O recorte institucional abrange as resoluções da Câmara de Educação Básica (CEB) e do Conselho Pleno (CP), complementadas pelos atos de outras abas da planilha de modalidades que tocam a EJA, como a educação em privação de liberdade e a educação a distância. Pareceres, portarias e decretos entram apenas como contexto, na medida em que condicionaram as resoluções.

1 | Arcabouço institucional e conceitual

1.1 | O Conselho Nacional de Educação e a produção de normas para a EJA

A Lei nº 9.131/1995 instituiu o CNE em duas câmaras e atribuiu ao órgão a deliberação sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação, e a LDB atribuiu à União, no artigo 9º, a função de estabelecer, em colaboração com os demais entes, competências e diretrizes para a Educação Básica. No caso da EJA, a Câmara de Educação Básica produziu os atos centrais, e o Conselho Pleno atuou em temas transversais que alcançam a modalidade.

A EJA é, entre as modalidades, a mais dependente de decisões dos sistemas de ensino. Os estados e os municípios definem a organização das turmas, os calendários, a oferta noturna e a articulação com a educação profissional, e os conselhos estaduais e municipais regulamentam a duração dos cursos e a certificação. A resolução nacional funciona, por isso, como um quadro de referência que os sistemas traduzem, e a distância entre o texto e a sala de aula depende de camadas intermediárias.

Sacristán (1998) distinguiu níveis do currículo, do prescrito ao avaliado, e situou nas prescrições administrativas o primeiro destes níveis. Bowe, Ball e Gold (1992) propuseram a análise das políticas em três contextos, o de influência, o de produção do texto e o da prática, e Mainardes (2006) divulgou a abordagem no Brasil. A leitura

dos atos do CNE sobre a EJA se faz, neste quadro, como análise do contexto de produção do texto, com atenção ao que o texto prescreve e ao que deixa à regulamentação dos sistemas.

1.2 | A EJA como objeto de política: reparação, equidade e qualificação

O Parecer CNE/CEB nº 11/2000, de relatoria de Cury, fundamentou as diretrizes curriculares da modalidade e organizou a identidade da EJA em três funções. A função reparadora trata do reconhecimento da igualdade ontológica de todo ser humano e da restauração de um direito negado, e a função equalizadora trata da redistribuição de oportunidades para quem teve trajetórias escolares interrompidas. A função qualificadora, ou permanente, refere-se à atualização de conhecimentos ao longo da vida. As três funções constituíram o vocabulário da modalidade nas décadas seguintes e permanecem como referência dos debates sobre qualidade.

A literatura descreveu a história da EJA como sucessão de campanhas, movimentos e programas, entre os quais o Movimento Brasileiro de Alfabetização, os Centros Populares de Cultura, o ensino supletivo da Lei nº 5.692/1971 e, a partir de 2003, o programa Brasil Alfabetizado. Di Pierro (2005) analisou a redefinição da identidade e das políticas públicas da modalidade no início do século, com a passagem da lógica da suplência para a da educação continuada e do direito. Ireland e Spezia (2012) reuniram a trajetória das conferências internacionais de educação de adultos, cuja sexta edição, realizada em Belém, em 2009, produziu o marco de ação que orientou a agenda brasileira da década seguinte.

O caráter peculiar dos educandos exige uma observação metodológica. A EJA atende a públicos distintos, pessoas que não se alfabetizaram, trabalhadores que interromperam a escolarização, adolescentes em defasagem de idade e série, jovens em programas de inclusão, pessoas privadas de liberdade e trabalhadores em processos de qualificação profissional. Os marcos normativos da modalidade se ordenam, em boa medida, por estes públicos, e a análise por tipo de público acompanha a periodização por tipo de ato.

1.3 | Tipos de ato e o conceito de marco estruturante

O acervo do CNE sobre a EJA reúne três espécies de ato. As diretrizes curriculares nacionais definem princípios, fundamentos e procedimentos para a organização da modalidade. As diretrizes operacionais disciplinam aspectos de funcionamento, como idade mínima, duração dos cursos, certificação e modalidade de oferta. Os atos de programa e de alteração regulam iniciativas específicas ou modificam resoluções anteriores. A distinção importa porque as diretrizes operacionais, embora tenham efeito normativo direto sobre o funcionamento, não substituem a definição curricular da modalidade.

O conceito de marco estruturante, adotado na pesquisa, reúne quatro critérios. O primeiro é o alcance nacional, isto é, a aplicação a todos os sistemas que ofertam a modalidade. O segundo é o efeito normativo direto sobre o currículo, a organização ou o funcionamento. O terceiro é a durabilidade, entendida como capacidade de orientar a regulação por período relevante ou de provocar resposta normativa posterior. O quarto é a posição na cadeia de sucessão, que distingue o ato fundador ou substituto

do ato de alteração. Atos de prazo, de alteração pontual e de programas de abrangência restrita não foram tratados como marcos, mesmo quando relevantes para o período.

2 | Percurso metodológico

2.1 | Corpus e critérios de seleção

A pesquisa adotou a análise documental de abordagem qualitativa, com apoio de contagens descritivas. O corpus partiu do inventário curricular da Educação Básica, em sua versão Vs01_05, que reúne 146 atos classificados, sendo 120 da CEB e do CP e 26 da Câmara de Educação Superior (CES) sobre formação docente. A triagem da CES acrescentou 131 atos de graduação sem relação direta com a formação de professores, que ficaram fora da classificação individual. A classificação por modalidade resultou na planilha Vs01_01, com dezessete abas, uma para cada tipologia.

A aba da EJA reúne 7 atos, entre 2000 e 2025. O vínculo de cada ato à modalidade foi atribuído por leitura da ementa, ato a ato, e não por palavra-chave. Dois atos de outras abas tocam a modalidade e foram considerados na análise. A Resolução CNE/CEB nº 2/2010, sobre a educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade, consta também da aba de populações e contextos específicos, e as Resoluções CNE/CEB nº 3/2010 e nº 1/2016 constam da aba de educação a distância. A repetição é intencional, conforme a regra de repetição da planilha.

2.2 | Categorias de classificação

Cada ato recebeu classificação segundo variáveis que a planilha registra por coluna. O tipo de documento distingue diretrizes curriculares, diretrizes operacionais, diretrizes de programa e alterações. A dimensão do impacto abrange o aspecto curricular, o organizacional e o funcional. O grau de impacto, alto, médio ou baixo, resulta de juízo do analista sobre o alcance e a durabilidade. A coluna de vigência registra a situação indicativa do ato, e a coluna de marco estruturante assinala com S os atos que atendem aos critérios descritos.

Tabela 1. Composição do corpus da EJA e resultado da classificação

Recorte	Atos	Impacto alto	Impacto médio	Impacto baixo	Marcos	Vigência	Encerrado	A verificar
Atos da aba EJA (T04)	7	5	1	1	5	3	3	1

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01) e do inventário de resoluções do CNE (Vs01_05). A coluna Vigência inclui atos com a observação de verificar; os critérios constam da seção Percurso metodológico.

2.3 | Verificação em fontes primárias

A classificação apoiou-se nas ementas conforme o documento de ementas das resoluções do CNE mantido pelo projeto, que reproduz o texto oficial do Conselho. Todos os atos da aba têm verificação F, isto é, ementa conferida. O conteúdo

dispositivo dos atos, para além da ementa, derivou de conhecimento prévio do pesquisador, de bibliografia e de cobertura especializada, e deve ser conferido no Diário Oficial da União antes de citação formal.

Os limites do procedimento merecem registro. A leitura direta do texto das Resoluções CNE/CEB nº 3/2025 e nº 6/2025 não foi possível nesta etapa, porque as páginas oficiais do Ministério da Educação exigiram verificação humana, e a pesquisa não contornou a exigência. As afirmações sobre o conteúdo destas resoluções apoiam-se, por isso, na ementa e na cobertura de organizações da sociedade civil e da imprensa, e estão assinaladas como tais. A coluna de vigência é indicativa e não substitui a consulta ao Diário Oficial.

3 | **Resultados: os marcos estruturantes da Educação de Jovens e Adultos**

Tabela 2. Marcos estruturantes do CNE para a Educação de Jovens e Adultos, 2000–2025

Ato e data	Ementa	Impacto	Vigência indicada
Resolução CNE/CEB nº 1 (05/07/2000)	Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.	Alto	Sobreposta por CEB 3/2010, CEB 1/2021 e CEB 3/2025 (verificar)
Resolução CNE/CEB nº 2 (19/05/2010)	Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.	Alto	Vigente (verificar)
Resolução CNE/CEB nº 3 (15/06/2010)	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.	Alto	Sobreposta por CEB 1/2021 e CEB 3/2025 (verificar)
Resolução CNE/CEB nº 1 (28/05/2021)	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância.	Alto	Alterada/sobreposta pela CEB 3/2025 (verificar)
Resolução CNE/CEB nº 3 (08/04/2025)	Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA.	Alto	Vigente (alterada pela CEB 6/2025)

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01). Ementas conforme o documento de ementas do projeto; vigência indicativa, a conferir no Diário Oficial da União.

A tabela reúne cinco marcos, todos de impacto alto, e deixa fora dois atos de menor alcance, a Resolução CNE/CEB nº 3/2006, que aprovou as diretrizes do ProJovem, e a Resolução CNE/CEB nº 6/2025, que alterou a Resolução nº 3/2025. O ProJovem foi tratado como ato de programa, de efeito restrito aos participantes da iniciativa, e a alteração de 2025 foi tratada como ato de ajuste. Ambos estão no apêndice e entram na análise como contexto.

3.1 | Periodização dos marcos

A periodização acompanha as inflexões do arranjo normativo e não a cronologia dos atos. O primeiro período, de 1996 a 2005, vai da LDB às diretrizes curriculares de 2000 e se caracteriza pela fixação da identidade da modalidade. O segundo período, de 2006 a 2020, é o da operacionalização, com programas, normas sobre idade, duração e certificação e atenção a contextos específicos. O terceiro período, de 2021 a 2026, é o do realinhamento, primeiro à base curricular e à política de alfabetização, depois à primazia da oferta presencial.

3.2 | Primeiro período, de 1996 a 2005: a identidade curricular da modalidade

A Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000, estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos e se apoiou no Parecer CNE/CEB nº 11/2000. O ato afirmou que a modalidade deve observar as diretrizes curriculares do ensino fundamental e do ensino médio, adequadas às identidades dos educandos e às especificidades da faixa etária, e consolidou as funções reparadora, equalizadora e qualificadora. O texto reconheceu, em seguida, a vinculação da EJA aos exames supletivos e à certificação, e, no período, esta vinculação figurou como ponto de tensão entre a lógica da suplência e a da educação continuada.

O balanço do período revela uma regulação de forte densidade conceitual e de fraca definição organizacional. A resolução de 2000 fixou o sentido da modalidade, e a organização dos cursos, a duração e a idade mínima permaneceram sob a LDB e sob normas de sistemas. Haddad e Di Pierro (2000) observaram que a década de 1990 consagrou o direito no texto e restringiu o investimento, e a exclusão da EJA do financiamento da Educação Básica, que só mudou com o Fundeb, em 2007, ilustra a observação. A lacuna organizacional seria preenchida em 2010.

3.3 | Segundo período, de 2006 a 2020: operacionalização, programas e contextos

A Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de agosto de 2006, aprovou as diretrizes e os procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem, programa criado pela Lei nº 11.129/2005 e aprovado como projeto experimental, nos termos do artigo 81 da LDB, pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005. O ato mostra o Conselho em função autorizativa, ao validar um programa de governo com características de EJA, e antecipa um padrão que se repetiria, o das iniciativas do Executivo que buscam enquadramento normativo na modalidade.

A Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010, dispôs sobre as diretrizes nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. O ato reconheceu a educação como direito da pessoa presa e orientou a oferta nos estabelecimentos, e depois se articulou ao Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional, instituído pelo Decreto nº 7.626/2011, e à remição de pena pelo estudo, regulamentada pelo Conselho em 2016. Onofre (2007) descreveu a tensão entre a lógica da segurança e a lógica da educação nos estabelecimentos penais, e a resolução fornece o fundamento normativo de que os educadores dispõem para sustentar a oferta.

A Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010, instituiu as diretrizes operacionais para a EJA em três aspectos, a duração dos cursos e a idade mínima para ingresso, a idade mínima e a certificação nos exames de EJA e a educação de jovens e adultos desenvolvida por meio da educação a distância. O ato fixou a idade mínima de quinze anos para os cursos e exames do ensino fundamental e de dezoito anos para o ensino médio, em consonância com a LDB, e dispôs sobre a duração mínima dos cursos presenciais, com regras próprias para a oferta a distância. O texto ocupou o espaço organizacional deixado em 2000 e permaneceu como referência por mais de uma década.

A Resolução CNE/CEB nº 1, de 2 de fevereiro de 2016, tratou das diretrizes operacionais nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de ensino médio, de educação profissional técnica de nível médio e de EJA, nas etapas do ensino fundamental e do ensino médio, na modalidade a distância, em regime de colaboração entre os sistemas. A pesquisa a trata na aba de educação a distância e a considera no estudo da EJA como indício de que a oferta a distância passou a ser objeto de regulação específica antes de 2021.

3.4 | Terceiro período, de 2021 a 2026: alinhamento, ruptura e reposição

A Resolução CNE/CEB nº 1, de 28 de maio de 2021, instituiu as diretrizes operacionais para a EJA nos aspectos relativos ao alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto nº 9.765/2019, e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e incluiu a EJA a distância. Segundo a cobertura consultada, a resolução permitiu a oferta de até oitenta por cento da carga horária a distância em todas as etapas da modalidade, e organizações da sociedade civil, em especial os fóruns de EJA, atribuíram a esta regra o fechamento de turmas e de escolas e a redução das matrículas. A afirmação precisa ser confirmada no texto oficial e em dados do censo escolar, e figura na pesquisa como registro da disputa.

A Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de abril de 2025, instituiu as Diretrizes Operacionais Nacionais para a EJA e, segundo a cobertura consultada, reafirmou a primazia da oferta presencial e limitou a oferta a distância. A organização que divulgou a homologação pelo Ministério da Educação apresentou a decisão como vitória do movimento da modalidade, e a nota pública do Fórum de EJA examinou o texto e o debate que o precedeu. A ementa informa o caráter de diretrizes operacionais nacionais e a abrangência curricular e organizacional do ato, e a pesquisa registra a vigência como indicada, com a observação de alteração pela Resolução CNE/CEB nº 6/2025.

A Resolução CNE/CEB nº 6, de 17 de julho de 2025, alterou a Resolução nº 3/2025. O ato é de impacto baixo e dimensão organizacional, e sua inclusão no corpus decorre da necessidade de registrar a cadeia de sucessão, uma vez que a leitura da norma vigente exige o cotejo dos dois textos. O conteúdo da alteração não foi lido em fonte primária.

O balanço do período revela um movimento pendular. A EJA foi alinhada à base curricular e à política de alfabetização de 2019, com ampliação da oferta a distância, e, em seguida, a regulação reposicionou a modalidade em direção ao presencial. A oscilação entre 2021 e 2025 mostra que a decisão sobre o modo de oferta, mais do que a sobre o currículo, concentrou o conflito, e que a regulação do Conselho

respondeu à pressão de movimentos sociais e de gestores em sentidos opostos em curto intervalo.

4 | **Análise transversal dos marcos**

4.1 | **A dimensão curricular**

A dimensão curricular da EJA no CNE apoia-se em um único ato fundador, a Resolução nº 1/2000, e em um ato de realinhamento, a Resolução nº 1/2021. O ato de 2000 assentou o currículo da modalidade sobre as diretrizes do ensino fundamental e do ensino médio, adequadas aos sujeitos, e o ato de 2021 introduziu a referência à BNCC e à PNA. A BNCC de 2017 e a de 2018 foram elaboradas para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio regulares, e a transposição de seus objetivos de aprendizagem para a EJA é problema que a literatura ainda examinou pouco.

Arroyo (2005) advertiu que a EJA não se resume a uma versão acelerada do currículo regular, e a advertência atinge diretamente o alinhamento de 2021. Quando o currículo da modalidade se define pela correspondência com a base comum, o risco é o de reproduzir, para sujeitos adultos, uma organização pensada para a infância e a adolescência. As diretrizes de 2025 receberam, na cobertura consultada, a leitura de reposição da especificidade da modalidade, e a pesquisa de recepção nos sistemas poderá avaliar se a leitura se confirma nas matrizes curriculares.

4.2 | **A dimensão organizacional: idade, duração e certificação**

A dimensão organizacional concentra o maior número de marcos. A Resolução nº 3/2010 fixou as idades mínimas e a duração dos cursos, e as resoluções de 2021 e de 2025 reorganizaram o regime. A idade mínima de ingresso mostra a relação entre a EJA e a regularização do fluxo, uma vez que a presença crescente de adolescentes de quinze a dezessete anos nas turmas, em defasagem de idade e série, alterou o perfil da modalidade e fez da idade mínima um instrumento de política. Haddad e Di Pierro (2000) já apontavam o fenômeno da juvenilização, que a regulação reconheceu sem enfrentar de modo pleno.

A certificação por exames é o segundo ponto. A LDB previu os exames supletivos, e o Conselho fixou, em 2010, as idades mínimas para a certificação, de quinze anos para o ensino fundamental e de dezoito para o médio. A tensão entre a certificação por exame e a escolarização regular é antiga, e a regulação do Conselho conviveu com o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos, o Encceja, sob responsabilidade do Executivo. A articulação entre os dois instrumentos permanece como tema de pesquisa.

4.3 | **A dimensão funcional: a oferta a distância**

A oferta a distância é o ponto em que a regulação da EJA se mostra mais instável. A Resolução nº 3/2010 dispôs sobre a EJA a distância com regras próprias, a Resolução nº 1/2016 tratou do credenciamento institucional e da oferta em regime de colaboração, a Resolução nº 1/2021 ampliou o espaço da distância e a Resolução nº 3/2025 o restringiu, segundo a cobertura consultada. A sequência não configura evolução linear, e sim uma disputa de concepção sobre o que a modalidade exige. De

um lado, a flexibilidade do tempo e do espaço atende ao trabalhador que não consegue frequentar turmas noturnas. De outro, a evidência acumulada sobre evasão e sobre a necessidade de mediação pedagógica, de infraestrutura e de acesso à conectividade aponta a insuficiência da oferta a distância para públicos de baixa escolaridade.

A dimensão da modalidade a distância permite uma observação sobre os limites da regulação. O Conselho define o percentual de carga horária, e a qualidade da oferta depende de condições que a resolução não cria, como a formação de tutores, a disponibilidade de equipamentos e a presença de polos. Moore e Kearsley (2007) sustentaram que a educação a distância exige integração entre conteúdo, tecnologia e apoio ao estudante, e o argumento sugere que a norma sobre o percentual é condição necessária e insuficiente.

4.4 | Padrões de sucessão e de vigência

A cadeia de sucessão da EJA apresenta um padrão singular. As diretrizes curriculares de 2000 não foram revogadas por ato expresso identificado nas ementas, e a coluna de vigência registra a sobreposição por três atos posteriores, com a observação de verificar. A leitura mais cautelosa distingue as matérias. A definição curricular de 2000 permanece como referência enquanto não houver ato que a substitua, e as matérias operacionais, como idade, duração, certificação e modalidade, seguem a resolução mais recente. A pesquisa recomenda que a vigência de cada dispositivo seja conferida artigo a artigo no texto oficial, e não por ato.

Tabela 3. Distribuição dos atos da EJA por período e situação indicada de vigência

Recorte	Atos	Impacto alto	Impacto médio	Impacto baixo	Marco s	Vigente	Encerra do	A verificar
1996–2005	1	1	0	0	1	0	1	0
2006–2020	3	2	1	0	2	1	1	1
2021–2026	3	2	0	1	2	2	1	0

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01). A coluna de vigência da planilha é indicativa; a distribuição por período segue a periodização proposta no texto.

4.5 | Educação em privação de liberdade e a articulação com outras modalidades

A educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade é o contexto específico mais regulado da modalidade. A Resolução nº 2/2010 tratou do tema e foi seguida pela Resolução CNE/CEB nº 4/2016, sobre a remição de pena pelo estudo. A articulação com a Lei de Execução Penal, na redação dada pela Lei nº 12.433/2011, que previu a remição por estudo, e com a Recomendação nº 44/2013 do Conselho Nacional de Justiça, que tratou do reconhecimento de atividades educacionais, mostra que a EJA prisional se regula por três ordens, a educacional, a penal e a judiciária.

A articulação com a educação profissional é a segunda frente. O Plano Nacional de Educação de 2014 previu, na meta 10, que ao menos vinte e cinco por cento das matrículas de EJA do ensino fundamental e médio fossem integradas à educação

profissional, e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de EJA, o Proeja, instituído pelo Decreto nº 5.840/2006, deu forma à proposta. As resoluções do CNE sobre a EJA tratam pouco desta articulação, e o tema se regulou sobretudo pelas diretrizes da educação profissional.

5 | **Discussão**

Os resultados dialogam com a literatura em quatro pontos. O primeiro é a persistência da dívida. Haddad e Di Pierro (2000) descreveram a EJA como campo em que o direito é proclamado e a oferta é residual, e os marcos confirmam que a regulação reconheceu o direito em 2000 e passou as duas décadas seguintes a ajustar a operação da oferta. A sucessão de diretrizes operacionais indica que a questão deixou de ser a de afirmar o direito e passou a ser a de organizar a oferta.

O segundo ponto é o deslocamento de sentido. Arroyo (2005) propôs que a EJA se compreendesse como campo de direitos de sujeitos concretos, e as funções de 2000, reparadora, equalizadora e qualificadora, são compatíveis com a proposta. As resoluções posteriores, porém, tratam menos dos sujeitos e mais dos arranjos de oferta. A pesquisa observa que as diretrizes de 2025 recuperam, na leitura de seus defensores, a referência aos sujeitos, e a verificação depende da leitura direta do texto.

O terceiro ponto é o lugar do Conselho na definição do modo de oferta. Ferretti e Silva (2017) examinaram a reforma do ensino médio como disputa por hegemonia, e a oscilação da EJA entre 2021 e 2025 permite análise análoga. A decisão sobre a proporção de oferta a distância tornou-se campo de disputa entre gestores, que viram na distância uma saída para a escassez de turmas, e movimentos da modalidade, que viram nela um instrumento de esvaziamento. A resolução funcionou como árbitro provisório, e a alternância mostra a fragilidade de arbitragens que dependem da composição do colegiado.

O quarto ponto é o direito à educação ao longo da vida. Cury (2008) tratou a educação básica como direito e a necessidade de normas nacionais capazes de reduzir desigualdades sem suprimir a autonomia dos sistemas. A EJA é o teste desta formulação, pois o direito dos que não estudaram na idade própria depende de ofertas que os sistemas só mantêm sob indução, e a regulação nacional mostrou capacidade maior de definir o modo do que de assegurar a oferta.

5.1 | **Alcance e limites da regulação nacional**

O primeiro limite é o financiamento. A regulação define diretrizes, e a existência das turmas depende do repasse por matrícula, dos fatores de ponderação do Fundeb e da vontade dos gestores. A modalidade foi incluída no financiamento da Educação Básica em 2007, com fator de ponderação inferior ao do ensino regular, e o fechamento de turmas relatado pelos fóruns indica que a norma de currículo não compensa o desincentivo financeiro.

O segundo limite é a heterogeneidade dos públicos. A EJA atende a pessoas privadas de liberdade, a trabalhadores rurais, a jovens em defasagem, a idosos e a pessoas em

processo de alfabetização, e a norma nacional não consegue ajustar-se a todas estas situações. A resposta do Conselho foi a de criar atos específicos, como o da educação prisional, e esta estratégia amplia o corpus e fragmenta a modalidade.

O terceiro limite é o da relação com as avaliações e a certificação. O Encceja e os exames estaduais operam em paralelo aos cursos, e a certificação por exame converte a EJA, em parte, em preparação para prova. A resolução de 2010 regulou as idades, e a política de avaliação pertence ao Executivo.

5.2 | Agenda de pesquisa

O inventário permite formular uma agenda em quatro frentes. A primeira é a análise da recepção das Resoluções nº 3/2025 e nº 6/2025 nos sistemas estaduais e municipais, com a comparação de normas de conselhos e de matrizes curriculares, para identificar o que mudou na oferta a distância e na organização das turmas. A segunda é o estudo das matrículas, por modalidade de oferta, entre 2019 e 2026, a partir dos censos escolares, para avaliar o efeito da Resolução nº 1/2021 e de sua substituição.

A terceira frente é a leitura do currículo da EJA em face da BNCC. A pesquisa pode examinar como as redes traduziram o alinhamento de 2021 e se mantiveram, depois de 2025, as adaptações. A quarta frente é a articulação da modalidade com a educação profissional e com o novo Plano Nacional de Educação, cujo texto, instituído pela Lei nº 15.388/2026, deve ser lido com atenção às metas de alfabetização, de escolaridade e de integração com a educação profissional.

6 | Marcos em construção: o novo Plano Nacional de Educação e a inteligência artificial

O novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, para o decênio 2026 a 2036, constitui o horizonte de planejamento em que as diretrizes operacionais de 2025 se inserem. A pesquisa não leu o texto da lei no que se refere à EJA e, por isso, não formula conclusões sobre as metas da modalidade, e registra o ponto como tarefa da agenda de pesquisa.

O segundo marco em construção é o parecer do CNE sobre o uso da inteligência artificial na educação, aprovado em setembro de 2026 e pendente de homologação, segundo a cobertura consultada. O parecer não constitui resolução, e o texto oficial não foi objeto de leitura direta. Para a EJA, a questão se coloca por duas vias, a do uso de ferramentas de inteligência artificial como apoio à alfabetização e à mediação pedagógica de adultos e a da oferta a distância, cuja regulação de 2025 pode vir a dialogar com o parecer. A análise permanece, por ora, no campo da agenda.

Considerações finais

A pesquisa identificou cinco marcos estruturantes do CNE para a EJA entre 2000 e 2025 e mostrou que a regulação percorreu três movimentos. O primeiro fixou a identidade curricular da modalidade, o segundo operacionalizou a oferta por programas e normas de idade, duração e certificação, e o terceiro oscilou entre a

ampliação e a restrição da oferta a distância, com alinhamento à PNA e à BNCC no intervalo.

Quatro conclusões merecem destaque. A primeira é que a EJA tem, no Conselho, um quadro curricular de 2000 que nunca foi formalmente substituído e um quadro operacional que se renovou três vezes em quinze anos. A segunda é que o conflito regulatório se concentrou no modo de oferta, mais do que no currículo. A terceira é que a cadeia de sucessão dificulta a identificação do que vige, e a leitura por dispositivo é indispensável. A quarta é que a efetividade da regulação depende de financiamento, de formação docente e de políticas de permanência que o Conselho não controla.

As recomendações decorrem dos achados. Recomenda-se ao CNE e ao Ministério da Educação a elaboração de texto consolidado das normas da EJA, com indicação de vigência por dispositivo. Recomenda-se aos conselhos estaduais e municipais a regulamentação complementar da oferta a distância, com critérios de mediação e de infraestrutura. Recomenda-se à pesquisa educacional o acompanhamento das matrículas e da permanência nos diferentes regimes.

As limitações do estudo decorrem do corpus e do método. A verificação em fonte primária alcançou as ementas de todos os atos, e o conteúdo dispositivo de vários deles, em especial os de 2021 e 2025, foi extraído de bibliografia e de cobertura secundária, a conferir. O texto oficial das Resoluções nº 3/2025 e nº 6/2025 permanece como primeira tarefa de verificação.

Apêndice

O quadro a seguir reúne todos os atos da aba EJA da planilha de modalidades, com a ementa e a vigência indicada. A coluna de vigência é indicativa e não substitui a consulta ao Diário Oficial da União.

Tabela 4. Atos do CNE sobre a Educação de Jovens e Adultos (aba T04), 2000–2025

ID	Data	Tipo	Ementa	Impacto	Marco	Vigência indicada
CEB-2000-1	05/07/2000	DCN	Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.	Alto	Sim	Sobreposta por CEB 3/2010, CEB 1/2021 e CEB 3/2025 (verificar)
CEB-2006-3	15/08/2006	Diretrizes de programa	Aprova as Diretrizes e procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens, criado pela Lei nº 11.129, de 30/7/2005, aprovado como “Projeto Experimental”, nos termos do art. 81 da LDB, pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005.	Médio	Não	Verificar
CEB-2010-2	19/05/2010	Diretrizes operacionais	Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.	Alto	Sim	Vigente (verificar)

ID	Data	Tipo	Ementa	Impacto	Marco	Vigência indicada
CEB-2010-3	15/06/2010	Diretrizes operacionais	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.	Alto	Sim	Sobreposta por CEB 1/2021 e CEB 3/2025 (verificar)
CEB-2021-1	28/05/2021	Diretrizes operacionais	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância.	Alto	Sim	Alterada/sobreposta pela CEB 3/2025 (verificar)
CEB-2025-3	08/04/2025	Diretrizes operacionais	Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA.	Alto	Sim	Vigente (alterada pela CEB 6/2025)
CEB-2025-6	17/07/2025	Alteração	Alteração da Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de abril de 2025, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA.	Baixo	Não	Vigente

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01) e do documento de ementas das resoluções do CNE.

Referências

- ARROYO, M. G. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (org.). *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº 11, de 10 de maio de 2000. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Relator: Carlos Roberto Jamil Cury. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 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 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2026-2036. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 12.433, de 29 de junho de 2011. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2011.

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

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Vitória para a EJA: MEC homologa resolução aprovada pelo CNE que prioriza o ensino presencial. 8 abr. 2025. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2025/04/08/vitoria-para-a-eja-mec-homologa-resolucao-aprovada-pelo-cne-que-prioriza-o-ensino-presencial/>. Acesso em: 2 out. 2026.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, out. 2005.

FERRETTI, C. J.; SILVA, M. R. Reforma do ensino médio no contexto da Medida Provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, 2017.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FÓRUM EJA BRASIL. Nota pública sobre as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução CEB/CNE nº 03/2025). Disponível em: <https://forumeja.org.br/nota-publica-sobre-as-diretrizes-operacionais-nacionais-para-a-educacaode-jovens-e-adultos-eja-resolucao-03-2025-ceb-cne/>. Acesso em: 2 out. 2026.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2000.

IRELAND, T.; SPEZIA, C. H. (org.). *Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA*. Brasília: UNESCO, 2012.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

ONOFRE, E. M. C. (org.). *Educação escolar entre as grades*. São Carlos: EdUFSCar, 2007.

SACRISTÁN, J. G. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

Declaração sobre o uso de inteligência artificial

A inteligência artificial generativa foi utilizada como ferramenta de apoio à organização das informações fornecidas para este artigo. O uso ocorreu como auxílio ao trabalho intelectual, sem substituir a análise dos documentos e das fontes. A seleção e a interpretação das informações, assim como a revisão e a responsabilidade pela versão final do texto, cabem ao autor. Ao final, a IA foi utilizada para a correção ortográfica e semântica do texto e também para gerar o resumo e as palavras-chave.

Sobre o autor

Marcos Cordioli é mestre em Educação pela PUC-SP, palestrante, consultor e empresário. Atua há décadas como pesquisador e professor nas áreas de políticas educacionais, currículo e gestão da educação brasileira, com especial atenção às Diretrizes Curriculares Nacionais e às Diretrizes Operacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A trajetória de estudos sobre a legislação e as políticas curriculares brasileiras teve início em 1997, com a publicação de sua primeira obra sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais e os temas transversais. Desde então, publicou livros e centenas de artigos, além de participar de palestras, cursos, pesquisas e projetos educacionais em diferentes regiões do Brasil e no exterior.

Em 2011 e 2012, atuou como consultor ad hoc da relatoria do Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados, participando de processos de discussão e sistematização de propostas para o planejamento da educação brasileira.

Foi secretário de Cultura de Curitiba e secretário de Inovação de Maringá. Também atuou como professor em cursos de graduação, especialização e mestrado e como consultor de instituições e sistemas de ensino.

Atualmente, concentra sua principal atividade de pesquisa no projeto "Políticas de Gestão de Currículos e Conteúdos Educacionais no Brasil pós-LDB (1996–atualidade)", dedicado à organização, análise e interpretação da trajetória das políticas curriculares brasileiras, de seus documentos normativos e dos processos de formulação e implementação conduzidos pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelos sistemas de ensino.

Como segunda frente de pesquisa e atuação, dedica-se às transformações da educação diante das novas tecnologias, especialmente às possibilidades de utilização da inteligência artificial nos processos de ensino e aprendizagem, na formação de educadores e na gestão das instituições e dos sistemas de ensino.

Sobre esta temática, Marcos Cordioli é autor, entre outras publicações, de:

CORDIOLLI, Marcos. Currículo Escolar: Teorias e Práticas. Pinhais: Ed. Melo, 2005.

CORDIOLLI, Marcos. Para entender os PCNs: os temas transversais. Curitiba: Módulo, 1997.

CORDIOLLI, Marcos. Sistemas de ensino e políticas educacionais no Brasil. Curitiba: Dialógica, 2011.

Contato: marcos.cordioli@gmail.com | (41) 99682-9123 | @marcoscordioli | marcoscordioli.com.br