



UFC

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS

MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GEISE SANTOS ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE EDUCAÇÃO DE JOVENS
E ADULTOS DE AQUIRAZ**

FORTALEZA

2025

GEISE SANTOS ALMEIDA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E
ADULTOS DE AQUIRAZ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Adriana de Oliveira Alcântara.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447a Almeida, Geise Santos.
Avaliação da implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz / Geise Santos Almeida. – 2025.
215 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Adriana de Oliveira Alcântara.

1. políticas públicas. 2. educação de jovens e adultos. 3. avaliação em profundidade. I. Título.
CDD 320.6

GEISE SANTOS ALMEIDA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E
ADULTOS DE AQUIRAZ

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas
Públicas da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre. Área de concentração: Avaliação de
políticas públicas.

Aprovada em: 10 / 04/ 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Adriana de Oliveira Alcântara (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Terezinha de Jesus Campos de Lima
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA)

Prof^ª. Dr^ª. Milena Marcintha Alves Braz
Universidade Federal do Ceará – UFC

A minha mãe, Antônia dos Santos Almeida, *in memoriam*, que partiu antes da realização desse sonho. Uma pessoa que sempre acreditou na educação como um processo de mudança na vida dos filhos e netos. Tudo que conquistei até aqui tem as mãos dessa grande mulher que dedicou a sua vida à criação dos seus quatro filhos e netos, fez disso sua missão nesta terra. Obrigada por tudo, mãe! Te amo e te amarei para sempre!

AGRADECIMENTOS

A Deus, que esteve presente em todas as minhas decisões e nos momentos em que me senti desafiada, concedendo-me força, proteção e sabedoria em cada passo dessa jornada.

Ao meu pai, Antônio Fausto, pelo apoio incondicional em todas as situações.

Ao meu irmão, Antônio Marcos e às minhas irmãs, Geane e Natália, pelo incentivo e pelo apoio constante, por estarem sempre ao meu lado, independentemente das circunstâncias.

Aos meus filhos, Pedro Heinrick, Letícia Luani e Lorena Karen, e ao meu sobrinho, que tenho como filho, Marcos Filho, vocês são a razão da minha existência. Eu sou porque vocês são!

Aos meus sobrinhos, Murilo *in memoriam*, Isaac, João Lucas, Maria Luiza e Ana Murielli. E a minha afilhada Ana Sophia, que enchem minha vida de alegria e que, por muitas vezes, foram um laboratório de ensino para a minha prática profissional.

A minha netinha Mirella, sua chegada vai trazer muitas alegrias em nossas vidas!

À Professora Adriana Alcântara, minha orientadora, que conduziu com destreza o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço por sua sabedoria, conhecimento, tenuidade, e por me transmitir a firmeza e a confiança necessárias para concluir meu mestrado.

Às Dras. Áurea Barroso, Milena Marcintha e Terezinha de Jesus Campos, que compuseram a banca de qualificação e defesa. Sou grata por suas palavras de encorajamento, pela paciência, sabedoria e pelas sugestões valiosas, que foram essenciais para tecer de forma mais coerente e coesa a presente dissertação.

A todos/as os/as participantes da pesquisa, que gentilmente dispuseram de seu tempo, me receberam com cortesia e colaboraram para a conclusão deste trabalho com excelência!

Aos meus amigos e amigas da turma, nosso lema é: *Ninguém solta a mão de ninguém!*

“Educação não transforma o mundo.

Educação muda as pessoas.

Pessoas transformam o mundo.” (Paulo Freire)

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo avaliar a implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos do município de Aquiraz-CE (CEJAQUI) e seus efeitos na inclusão e permanência dessas pessoas no referido município, com base na Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2011). Para atingir esse objetivo geral, foram definidos três objetivos específicos: i) analisar o conteúdo da política que norteou a criação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz; ii) compreender o contexto de implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz e iii) relacionar a implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz com a inclusão e permanência dos/as educandos/as. A pesquisa caracteriza-se como uma avaliação qualitativa de natureza exploratória e descritiva. A perspectiva avaliativa, como mencionado anteriormente, foi conduzida por meio da avaliação em profundidade, cujo os eixos escolhidos foram a Análise de Conteúdo da política e a Análise de Contexto. Para realizar a averiguação dos dados foi desenvolvida a Análise de Discurso com base nos estudos de Orlandi (2015). A coleta de dados envolveu a pesquisa documental, de maneira a incluir leis, pareceres, resoluções municipais e marcos legais das esferas federais, estaduais e municipais, juntamente com a observação não participante e entrevistas semiestruturadas. Por intermédio das análises foi possível detectar que ao longo de todo o processo de implementação, o CEJAQUI enfrentou diversos obstáculos e desafios, especialmente no que diz respeito à intencionalidade governamental. Devido às constantes trocas de gestão os/as usuários/as da política vivenciaram uma situação singular, o constante deslocamento da equipe em busca de um espaço próprio. Os resultados evidenciam que a estrutura organizacional e as funções institucionais do CEJAQUI estão alinhadas às orientações legislativas federais e estaduais, e que as ações executadas no interior da unidade de ensino têm garantido a inclusão e a permanência dos/as educandos/as.

Palavras-chave: políticas públicas; educação de jovens e adultos; avaliação em profundidade.

ABSTRACT

The present study aims to evaluate the implementation of the Youth and Adult Education Center of the municipality of Aquiraz-CE (CEJAQUI) and its effects on the inclusion and retention of these individuals in the city, based on the In-Depth Evaluation proposed by Rodrigues (2011). To achieve this general objective, three specific objectives were defined: i) analyze the content of the policy that guided the creation of the Youth and Adult Education Center in Aquiraz; ii) understand the implementation context of the Youth and Adult Education Center in Aquiraz; and iii) relate the implementation of the Center with the inclusion and retention of the students. The search is characterized as a qualitative evaluation of an exploratory and descriptive nature. The evaluative perspective, as previously mentioned, was conducted through in-depth evaluation, with the chosen methods being Policy Content Analysis and Context Analysis. To examine the data, Discourse Analysis was applied, based on the studies of Orlandi (2015). Data collection involved document research, including laws, reports, municipal resolutions, and legal framework at federal, state, and municipal levels, along with non-participant observation and semi-structured interviews. Through these analyses, it was found that throughout the implementation process, CEJAQUI faced various obstacles and challenges, particularly regarding governmental intent. Due to frequent changes in management, policy users experienced a unique situation: the constant relocation of the team in search of a permanent space. The results show that the organizational structure and institutional functions of CEJAQUI are aligned with federal and state legislative guidelines, and that the actions carried out within the education unit have ensured the inclusion and retention of students.

Keywords: public policies; youth and adult education; in-depth evaluation.

LISTA DE IMAGENS

| | |
|---|-----|
| Imagem 1 – Mapa de Aquiraz aspectos geográficos | 29 |
| Imagem 2 – Mapa de Aquiraz aspectos culturais | 30 |
| Imagem 3 – Primeira entrada do CEJAQUI..... | 33 |
| Imagem 4 – Segunda entrada do CEJAQUI..... | 33 |
| Imagem 5 – Corredor lado direito do CEJAQUI..... | 34 |
| Imagem 6 – Espaço de convivência do CEJAQUI..... | 34 |
| Imagem 7 – Corredor lado esquerdo do CEJAQUI | 34 |
| Imagem 8 – Área interna de uma sala de aula CEJAQUI | 35 |
| Imagem 9 – Convite da aula inaugural..... | 160 |
| Imagem 10 – Faixa referente às matrículas do CEJAQUI..... | 160 |
| Imagem 11 – 1º espaço: Ilha Digital parte externa | 163 |
| Imagem 12 – 1º espaço: Ilha Digital Parte Interna | 163 |
| Imagem 13 – 2º espaço: Centro de Referência da Assistência Social CRAS – Fachada | 164 |
| Imagem 14 – 2º espaço: Centro de Referência da Assistência Social CRAS – Salas utilizadas pelo CEJAQUI..... | 164 |
| Imagem 15 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino – Fachada lateral da escola | 164 |
| Imagem 16 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino – Portão de acesso à sala que funcionava o CEJAQUI | 165 |
| Imagem 17 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino – Porta da sala que funcionava o CEJAQUI..... | 165 |
| Imagem 18 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino– Parte interna da sala que funcionava o CEJAQUI (atual biblioteca do NAPE) | 165 |
| Imagem 19 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino–Espaço utilizado à noite pelo CEJAQUI..... | 166 |
| Imagem 20 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Fachada..... | 166 |
| Imagem 21 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Acesso às salas (escadas)..... | 166 |
| Imagem 22 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Corredor das salas..... | 167 |
| Imagem 23 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Salas utilizada pelo CEJAQUI à noite | 167 |
| Imagem 24 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Espaço interno das salas | 167 |
| Imagem 25 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Espaço que funcionava direção e secretaria (biblioteca) | 168 |

| | |
|---|-----|
| Imagem 26 – Retrospectiva de consolidação da Proposta do CEJAQUI – Aquiraz – CE | 169 |
| Imagem 27 – Placa de inauguração do CEJAQUI..... | 173 |
| Imagem 28 – Porta da entrada do CEJAQUI..... | 173 |
| Imagem 29 – Fachada do CEJAQUI | 173 |
| Imagem 30 – Sala de aula do CEJAQUI | 174 |
| Imagem 31 – Equipe gestora do CEJAQUI..... | 174 |
| Imagem 32 – Terreno onde será a sede do CEJAQUI..... | 179 |
| Imagem 33 – Planta baixa do CEJAQUI..... | 179 |
| Imagem 34 – Projeto da SEDE do CEJAQUI | 180 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Dependências físicas do CEJAQUI..... | 32 |
| Quadro 2 – Comparativo dos modelos de avaliação Positivista e Experiencial..... | 43 |
| Quadro 3 – Modelos Clássicos e Contemporâneos na avaliação de políticas públicas..... | 44 |
| Quadro 4 – A avaliação em profundidade e o desenvolvimento da pesquisa | 47 |
| Quadro 5 – Reforma Francisco Campos..... | 106 |
| Quadro 6 – Metas PNE destinadas a Educação de Jovens e Adultos..... | 132 |
| Quadro 7 – Etapas da consolidação da educação no Brasil como direito fundamental | 135 |
| Quadro 8 – Participantes da Pesquisa..... | 139 |
| Quadro 9 – Etapas de elaboração do PPP CEJAQUI 2012 | 155 |
| Quadro 10 – Primeira equipe pedagógica do CEJAQUI..... | 159 |
| Quadro 11 – Número de matrículas na modalidade presencial (Turmas de EJA) e semipresencial (CEJAQUI) no município de Aquiraz (2017–2020) | 192 |
| Quadro 12 – Movimentação do CEJAQUI de 2020 a 2024..... | 192 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Faixa etária dos/as alunos/as do CEJAQUI..... | 182 |
| Gráfico 2 – Gênero dos/as alunos/as regularmente matriculados/as no CEJAQUI | 183 |
| Gráfico 3 – Ocupação dos/as alunos/as regularmente matriculados/as no CEJAQUI | 183 |
| Gráfico 4 – Território de Origem/ Localidade onde mora..... | 184 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Número de escolas que atenderam as turmas de Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz | 142 |
| Tabela 2 – Movimento do rendimento escolar da Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz | 144 |
| Tabela 3 – Analfabetos e taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Coordenadorias Regionais de Educação e municípios do Ceará – 2010 | 146 |
| Tabela 4 – Município de Aquiraz – Matrícula total, da Idade Certa e taxa de distorção no ensino fundamental da rede municipal – 2010 a 2014 | 146 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| ABE | Associação Brasileira de Educação |
| BIRD | Banco Internacional para Reconstrução Desenvolvimento |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CAQ | Custo Aluno Qualidade |
| CE | Ceará |
| CEAA | Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos |
| CEB | Conselho de Educação Básica |
| CEJA | Centro de Educação de Jovens e Adultos |
| CEJAQUI | Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz |
| CEM | Centro Educacional Municipal |
| CEPLAR | Campanha de Educação Popular da Paraíba |
| CF | Constituição Federal |
| CFE | Conselho Federal de Educação |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CNAA | Campanha Nacional de Alfabetização de Adultos |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos no Brasil |
| CNE | Conferências Nacionais de Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CNER | Campanha Nacional de Educação Rural |
| CONAE | Conferência Nacional de Educação |
| CPC | Centro Popular de Cultura |
| CRAS | Centro de Referência da Assistência Social |
| CREDE | Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação |
| DCNE | Diretrizes Curriculares Nacionais de EJA |
| E.M | Escola Municipal |
| E.M.E.F | Escola Municipal de Ensino Fundamental |
| EaD | Educação à Distância |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| ENCCEJA | Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |

| | |
|----------|--|
| FUNDEB | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica |
| IAPÍ | Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| ISEB | Instituto Superior de Estudos Brasileiros |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação |
| LGBTSQIs | Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexuais, e outras orientações sexuais e identidades de gênero. |
| MAPP | Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas |
| MCP | Movimento de Cultura Popular |
| MEB | Movimento de Educação de Base |
| MOBRAL | Movimento Brasileiro de Alfabetização |
| MOVA | Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos |
| OCDE | Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PBA | Programa Brasil Alfabetizado |
| PEJA | Programa de Educação de Jovens e Adultos |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PME | Plano Municipal de Educação |
| PNA | Política Nacional de Alfabetização |
| PNAC | Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PPP | Projeto Político Pedagógico |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| SEC | Serviço de Extensão Cultural |
| SENEV | Serviço Nacional de Doenças Venéreas |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SIRENA | Sistema de Rádio Educativo Nacional |
| SME | Secretaria Municipal de Educação |
| SNM | Serviço Nacional de Malária |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |

| | |
|--------|--|
| TGA | Transporte Gratuito de Aquiraz |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura |
| UVA | Universidade Estadual Vale do Acaraú |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 18 |
| 2 FUNDAMENTOS E PRÁTICAS: UMA CAMINHADA PELOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA | 26 |
| 2.1 O papel do/a pesquisador/a e a intrincada teia do seu objeto de estudo | 26 |
| 2.2 Campo da pesquisa..... | 28 |
| 2.3 As sinuosidades da pesquisa avaliativa no campo de públicas: uma jornada em busca do conhecimento..... | 37 |
| 2.4 O esmiuçar do arsenal do/a pesquisador/ra: a elucidação dos procedimentos metodológicos | 48 |
| 2.5 Caracterização dos/as participantes da pesquisa | 51 |
| 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS: HISTÓRIAS E TRAJETÓRIAS PARA ENTENDER O TEMPO PRESENTE | 55 |
| 3.1 O surgimento do capitalismo: das terras comunais a propriedade privada | 55 |
| 3.2 A gênese das políticas públicas e sociais: da questão social à política social | 63 |
| 3.3 O Brasil e as particularidades de suas políticas públicas sociais | 75 |
| 4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) NO BRASIL: PROCESSOS HISTÓRICOS EM CENA..... | 88 |
| 4.1 Transformações e continuidades no contexto educacional brasileiro: da Colônia à República..... | 88 |
| 4.2 O desenvolvimento das políticas públicas educacionais no Brasil: de 1930 aos dias atuais | 101 |
| 4.3 Educação de Jovens e Adultos no Brasil: história, dificuldades e perspectivas | 119 |
| 5 DO CONCEITO À PRÁTICA: O REVELAR DOS CAMINHOS DA PESQUISA . | 138 |
| 5.1 A política de Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz: a criação do CEJAQUI | 139 |
| 5.2 O CEJAQUI na realidade da educação aquirazense: implementação e reveses | 151 |
| 5.3 Implementação do CEJAQUI e seu efeito na inclusão e permanência dos/as educandos/das | 168 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 194 |
| REFERÊNCIAS | 203 |

| | |
|--|------------|
| APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO..... | 211 |
| APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS GESTORAS | 212 |
| APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS PROFESSORAS E O PROFESSOR..... | 214 |
| APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS/AS ALUNOS/AS..... | 215 |

1 INTRODUÇÃO

Ao final de cada ano, é comum, durante os festejos comemorativos, traçarmos metas e sonhos para uma nova etapa. Desde 2019, um dos meus maiores desejos era cursar um mestrado. Assim, em meados deste ano, participei do processo seletivo para o Mestrado em Educação oferecido pela Universidade Federal do Ceará (UFC); no entanto, não obtive um resultado satisfatório.

Em 2022 enfrentei novamente um processo seletivo, desta vez para o Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) por intermédio de uma parceria entre o município de Aquiraz e a UFC, o resultado foi positivo, e hoje finalizo este curso através da escrita desta dissertação. É comum descrever nas considerações iniciais de um trabalho de conclusão de curso, o que levou a essa tomada de decisão e o porquê da relevância da pesquisa e, assim, o faço.

Sou uma mulher cisgênero¹, parda, 43 anos, mãe de três filhos, professora. Meu percurso para consolidar essa profissão iniciou no ano de 2003, por intermédio da minha mãe, Antônio (*in memoriam*) que trabalhava na Secretaria Municipal de Educação do município de Cascavel. Um de seus colegas de trabalho era coordenador do Núcleo de Educação de Jovens e Adultos e me convidou para lecionar em uma turma do *Programa Brasil Alfabetizado* (PBA)².

A primeira turma na qual lecionei, quando tinha 22 anos de idade, ficava situada em uma localidade chamada de *Buritizal* e a instituição de ensino denominava-se *E.M. Florência Dantas de Sousa*. A turma funcionava no período noturno, sendo composta em média por vinte e cinco alunos/as e a maioria dos/as alunos/as eram adultos/as e idosos/as. Ao adentrar na sala de aula e me deparar com eles, fiquei bastante nervosa, já que todos/as que estavam ali eram bem mais experientes do que eu.

Iniciei a apresentação compartilhando relatos sobre minhas experiências escolares, enfatizando que estava disposta a dividir vivências, pois acreditava que, dessa forma, aprenderíamos juntos/as. Os/as alunos/as demonstraram atenção durante toda a explanação e, ao final desse primeiro momento, perguntei se alguém gostaria de falar um pouco sobre seus sonhos e experiências. Foi então que Dona Zilda (*in memoriam*), de 68 anos, levantou a mão e

¹ Cisgênero (Cis) é o termo utilizado para se referir ao indivíduo que se identifica, em todos os aspectos, com o seu "gênero de nascença. Cf: <https://www.significados.com.br/cisgenero>.

² Programa que tem como proposta induzir e coordenar o esforço nacional de universalizar a alfabetização entre as pessoas de 15 anos ou mais e estimular a elevação da escolaridade, contribuindo assim para a potencialização do exercício da cidadania. Cf: <https://www.gov.br/mec/pt-br/brasil-alfabetizado>

perguntou: *O que estamos fazendo aqui?*

Essa indagação me deixou ainda mais nervosa e, devido à minha inexperiência, balbuciei ao tentar responder. Na tentativa de amenizar minha apreensão, olhei ao redor em busca de algo que pudesse clarear meus pensamentos e, então, deparei-me com um cartaz fixado na parede com a seguinte frase: *Todos têm direito a aprender!*

Apelei para essa frase com o intuito de responder a Dona Zilda e, ao mesmo tempo, mostrar à turma a importância de aperfeiçoarem seus conhecimentos em leitura e escrita, pois sabedoria de vida já tinham de sobra. Convidei-os a olhar para o cartaz e li a frase em voz alta. Nesse momento, enfatizei que aquele era o verdadeiro motivo de estarmos ali: tentar conciliar o conhecimento que já possuíam com os saberes científicos, apoiando-me na afirmativa de Paulo Freire — *a leitura de mundo precede a leitura da palavra*.

Depois desse momento, o clima tornou-se mais leve e os/as demais alunos/as passaram a compartilhar suas experiências de vida, estudo e trabalho. No decorrer do diálogo, foi possível identificar um elemento comum entre todos/as: o início precoce na vida laboral para ajudar os pais. Na infância, estudar não era visto como prioridade, e nesse ritmo a vida seguiu. Muitos permaneceram na comunidade, casaram-se e constituíram família. Nessa conjuntura, todos/as os/as educandos/as eram agricultores/as e/ou donas de casa.

A partir desse momento, percebi que precisava fazer algo a mais para manter a turma atenta e assídua. Professora leiga, com apenas o ensino médio, eu sabia que precisaria estudar muito para atender às reais necessidades dos/as alunos/as. O PBA estabelecia um período de seis meses para a conclusão das turmas, tempo suficiente para conhecer a realidade dos/as alunos/as, mas insuficiente para minimizar suas dificuldades em relação à alfabetização.

Com o término do período previsto pelo programa e considerando o vínculo estabelecido com a turma, conversei com a gestão da escola sobre a possibilidade de dar continuidade aos estudos. No ano seguinte, 2004, seria instituído o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), por meio da Lei nº 10.880/2004, cujo objetivo era aumentar as matrículas na modalidade presencial de ensino fundamental e médio para aqueles que não haviam concluído seus estudos no tempo regular. A prioridade era atender os egressos do Programa Brasil Alfabetizado.

A gestão vigente aceitou a ideia. No entanto, um pequeno detalhe impedia a execução do projeto: a ausência de formação superior. Ao saber desse pré-requisito, prestei vestibular no segundo semestre de 2003 e iniciei o curso de Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), instituição que qualificou diversos professores/as

considerados/as leigos/as em vários municípios do Ceará. Assim, pude continuar com a turma, agora vinculada ao PEJA.

Estudava aos sábados e, para ajudar a custear a universidade, consegui, no mês de julho, um contrato temporário diurno na sede do município, em uma escola chamada Centro Educacional Municipal (CEM). Lá me deparei com outra realidade: jovens entre quatorze e dezesseis anos com dificuldades de aprendizagem, inseridos em uma turma de aceleração — reenturmação temporária com o objetivo de minimizar defasagens de aprendizagem.

Apesar de esses/as alunos/as possuírem o perfil etário da EJA, seus ideais e perspectivas de vida eram bastante diferentes dos/as estudantes do turno da noite. Conciliar estratégias, ministrar conteúdos e manter a disciplina nas turmas diurnas era um grande desafio, mas não motivo para desistir.

Esse desafio me inquietava. Mesmo trabalhando nos três turnos e estudando aos sábados, fui instigada por uma disciplina chamada *Prática de Leitura I e II*, ministrada pelo professor Mestre Júlio Rosa, a realizar um trabalho científico. Decidi, então, que o tema seria a Educação de Jovens e Adultos.

Esse primeiro contato com o universo da pesquisa revelou singularidades da EJA, desde sua concepção como política pública até suas reais intencionalidades nos diferentes mandatos — federais, estaduais e, especialmente, municipais. Analisando documentos como relatórios de matrícula, taxas de evasão e abandono escolar, além de índices de distorção idade/série, percebi que muitos/as alunos/as concluintes do ensino fundamental na EJA ainda apresentavam sérias dificuldades de letramento e competências matemáticas.

Esse foi o ponto de partida. Desde então, direcionei a maioria dos meus trabalhos acadêmicos à compreensão do funcionamento e do tratamento da EJA nas escolas. Concluí a graduação em Pedagogia e ampliei meus conhecimentos com outra graduação, em História, além de duas pós-graduações — uma em Psicopedagogia e outra em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica, todas pela UVA.

Permaneci no CEM até 2009. Nesse período, lecionei um ano na turma de aceleração e depois atuei com as turmas dos anos finais, ministrando Geografia. No ano seguinte, após um processo seletivo realizado pelo prefeito, fui transferida para a E.M. Professor Fábio Coutinho. Nos primeiros seis meses, lecionei Redação para turmas do sexto ao nono ano, e nesse período não trabalhei à noite.

No segundo semestre, fui convidada a assumir a coordenação pedagógica da escola, que atendia turmas dos anos iniciais e finais durante o dia, e à noite turmas da EJA I, II, III e IV. Na época, a escola contava com aproximadamente 790 alunos/as. Essa experiência

revelou outro lado da EJA: a vertente pragmática do processo, muitas vezes contrária aos princípios educacionais — sobretudo no que se refere à aprovação automática e ao perfil dos/as professores/as, muitos/as com dificuldades didático-pedagógicas, o que comprometia diretamente a aprendizagem dos/as alunos/as.

Durante meu tempo na coordenação, busquei mediar ações pedagógicas, mas as demandas administrativas e as ingerências políticas criavam lacunas nesse acompanhamento. Com o intuito de me desvincular dessas amarras políticas, em 2012 prestei concurso para os municípios de Aquiraz e Beberibe.

Fui aprovada nos dois! Beberibe convocou primeiro, mas com carga horária de apenas 100h. Fui lotada no turno da tarde, em uma turma de 1º ano do Ensino Fundamental na E.M.E.F. Mário Alencar. Paralelamente, continuei como coordenadora pedagógica no período da manhã e da noite, na E.M. Professor Fábio Coutinho.

Em agosto de 2013, fui convocada para Aquiraz, onde atuei inicialmente nas turmas do Infantil IV e V, na E.M.E.F. José Câmara de Almeida, na comunidade do Pau Pombo. Posteriormente, fui lotada na E.M.E.F. Leolina Batista Ramos, no distrito de Patacas, em turmas de 2º, 3º e 4º anos. Mesmo com estabilidade como professora efetiva, continuei à noite ministrando aulas nas turmas de EJA, na escola onde antes atuava como coordenadora pedagógica.

Em 2017, participei de um processo seletivo para compor o quadro de formadores da Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz. Fui aprovada e assumi a formação dos/as professores/as dos 4º e 5º anos, função que exerci até 2022. À noite, segui com as regências nas turmas de EJA, desta vez na localidade da Moita Redonda, conhecida como a terra do barro, na E.M. Vereador Augusto Dantas.

Em 2023, fui convidada a integrar a equipe da Superintendência Escolar, função que exerço até o presente momento. Em setembro do mesmo ano, precisei me desligar das turmas da EJA como professora e passei a atuar nesse campo como pesquisadora, por meio do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, promovido pela Universidade Federal do Ceará (UFC). O eixo escolhido para minha pesquisa foi Políticas Públicas e Mudanças Sociais, tendo como título da dissertação: *Avaliar a implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz (CEJAQUI)*.

Essa transição do lugar de fala, ao sair do universo docente para o âmbito da pesquisa científica, possibilitou uma nova forma de compreender os processos de construção social que permeiam a formulação e execução de políticas públicas. Falar em construção social, nesse contexto, refere-se às demandas que surgem decorrentes das interações entre

diferentes sujeitos. Nesse sentido, as políticas públicas acabam sendo um produto gerado por meio dessas emergências interpessoais. Para tanto, as políticas públicas precisam ser planejadas, implementadas e avaliadas por uma coletividade, o que gera construções sociais que, posteriormente, se transformam em mudanças sociais.

Até o final do século XIX, ao se falar em avaliação, os primeiros pensamentos remetiam a um caráter cartesiano, mecânico e técnico. No decorrer dos séculos XX e XXI, o ato de avaliar passou a assumir um caráter plurirreferencial, ou seja, adquiriu diferentes faces e modos distintos que visam cumprir diversas finalidades (Sobrinho, 2001).

Quando se trata da avaliação de políticas públicas, o percurso histórico não se difere desse cenário. A construção desse campo, associada às ideias de gerenciar e quantificar, limitava a avaliação a dados estatísticos, desconsiderando os sujeitos envolvidos no processo. Ou seja, o pensamento hegemônico dominava os percursos avaliativos, que adquiriram um caráter objetivo e neutro.

Com base no exposto e com o objetivo de ampliar a visão sobre o ato de avaliar políticas públicas, afastando-se dessa perspectiva cartesiana, positivista e hegemônica, optei por adotar a visão contra-hegemônica proposta por Gussi (2021). Essa concepção permite que o/a pesquisador/a se distancie do panorama que compreende a avaliação como sistêmica, pragmática e exclusivamente técnica.

A perspectiva contra-hegemônica possibilita a percepção de outros elementos que influenciam a execução da política. Essa visão, ancorada no arcabouço da avaliação em profundidade organizada por Rodrigues (2011), auxiliou na compreensão do conteúdo, ou seja, dos documentos norteadores e marcos legais que embasaram a formulação da política ou programa. O contexto político e histórico, por sua vez, ajudou a compreender qual intencionalidade política permeou a implementação do objeto de estudo.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é: avaliar a implementação do Centro Educacional de Jovens e Adultos de Aquiraz (CEJAQUI) à luz da avaliação em profundidade. Para corroborar essa proposta avaliativa, estratifiquei o objetivo geral em três objetivos específicos: i) analisar o conteúdo que norteou a criação da política do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz; ii) compreender o contexto de implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz; iii) relacionar a implementação do CEJAQUI com a inclusão e permanência dos alunos/as.

Para o embasamento legal, examinei os marcos federais e estaduais relacionados à EJA, tais como: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); as Diretrizes Curriculares Nacionais da EJA, do Conselho Nacional de Educação (CNE); as Conferências Nacionais de

Educação; a Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE); o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho de Educação Básica (CEB) nº 11/2000; e a Resolução Estadual nº 438/2012.

Na esfera municipal, analisei documentos como a Lei Municipal 1035/13, a Resolução nº 15/2015 e o Parecer nº 42/2021, que tratam da criação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz, além do Projeto Político-Pedagógico da instituição e o Regimento Escolar.

Em consonância com as discussões que retratam a realidade da Educação de Jovens e Adultos no Brasil, baseei-me em autores como Costa e Machado (2017), Freire (2023), Maciel et al. (2019), Arroyo (2018), Fávero (2006), Pini (2019), Di Pierro (2005), Ferreira Júnior (2010), Souza Júnior (2012) e Saviani (2011).

Para fundamentar os pressupostos metodológicos, utilizei os referenciais de Gil (2008), Minayo (2009), Gussi (2012), Rodrigues (2011), Caregnato (2006), Lejano (2012) e Orlandi (2015; 2023), buscando aprofundar o contexto social e conferir rigor científico à presente dissertação.

O presente texto está estruturado em seis seções distintas, sendo que cada uma contribui para a compreensão do objeto de pesquisa. A *Introdução* se dedica a explicar todo o percurso da investigação, iniciando pela minha identificação e aproximação com o objeto, seguida da exposição dos objetivos, além de apresentar a centralidade e função de cada seção.

Assim sendo, a segunda seção, denominada *Fundamentos e práticas: uma caminhada pelos procedimentos metodológicos da pesquisa*, está subdividida em cinco subseções. A subseção 2.1: *O papel do/a pesquisador/a e a intrincada teia do seu objeto de pesquisa* narra a atuação do/a pesquisador/a atrelada à arte do olhar, ouvir e do escrever. Posteriormente, na subseção 2.2 é descrito o ambiente da pesquisa de campo: o município de Aquiraz, iniciando pela sua formação socio-histórica e cultural, somada aos aspectos educacionais.

Na subseção 2 desta dissertação, intitulada *Fundamentos e práticas: uma caminhada pelos procedimentos metodológicos da pesquisa*, empreende-se uma imersão reflexiva e analítica sobre o percurso metodológico trilhado ao longo da investigação, compreendendo a pesquisa como um processo dinâmico, situado e atravessado por escolhas teóricas, éticas e políticas.

Assim, os tópicos que compõem esta seção abordam, inicialmente, com o tópico 2.1 o papel do/a pesquisador/a e sua implicação com a teia complexa que envolve o objeto de estudo, seguido pela descrição do campo empírico na subseção 2.2 e pelas especificidades da

pesquisa avaliativa no contexto das políticas públicas no tópico 2.3. A seção avança para a parte 2.4 com a exposição dos procedimentos metodológicos adotados, e culmina com a caracterização dos participantes da pesquisa na subseção 2.5.

Ao detalhar cada um desses elementos, procurou-se conferir transparência, rigor e coerência ao processo investigativo, fundamentais para a legitimidade dos achados e para a compreensão das escolhas feitas ao longo da trajetória da pesquisa.

A seção 3 propõe uma análise das políticas públicas sociais a partir de suas origens históricas, por meio do destaque da influência do modo de produção capitalista e a correlação de forças que marca cada contexto sociopolítico. A compreensão dessas trajetórias permite interpretar o cenário atual à luz das disputas históricas e estruturais.

Na subseção 3.1, é discutida a transição do feudalismo para o capitalismo, evidenciada pela decadência do primeiro e pela consolidação de práticas como o cercamento de terras, que resultou na formação da propriedade privada e na expansão do novo modo de produção. Nesse processo, surgem as primeiras medidas para mitigar a pobreza, ainda de forma incipiente e assistencialista.

A subseção 3.2 aprofunda a articulação entre o avanço do capitalismo e o surgimento das políticas sociais, contextualizando sua consolidação como resposta às pressões dos movimentos sociais e da consciência de classe, conforme discutido por Marx (1996). A formação do Estado de bem-estar social é analisada em suas diferentes expressões nas nações europeias e nos Estados Unidos.

Por fim, a subseção 3.3 focaliza o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, desde o período colonial até a contemporaneidade. Discute-se a permanência de estruturas herdadas do escravismo e do latifúndio, a modernização conservadora impulsionada pela industrialização e os efeitos das orientações político-econômicas, tanto neoliberais quanto progressistas, na condução das políticas públicas e na vida da população.

A quarta seção examina a trajetória das políticas públicas educacionais no Brasil, com ênfase na constituição das políticas voltadas à Educação de Jovens e Adultos (EJA), considerando os contextos históricos que moldaram essas ações ao longo do tempo.

A subseção 4.1, intitulada *Transformações e continuidades no contexto educacional brasileiro: da Colônia à República*, retoma o percurso das políticas educacionais desde o Período Colonial, marcado pela estruturação do ensino jesuítico. Destacam-se as reformas pombalinas e seus impactos sobre a organização do sistema educacional, além dos primeiros marcos legais instituídos a partir da Constituição de 1824, que já delineavam os contornos excludentes da oferta educacional no país.

Na subseção 4.2, *O desenvolvimento das políticas educacionais no Brasil: de 1930 aos dias atuais*, é analisado o processo de expansão e consolidação da escola pública, considerando a transição econômica do país e os reflexos disso na formulação de políticas educacionais. São abordadas as reformas legais e normativas que fundamentam os principais documentos reguladores da educação, bem como o impacto do regime militar, que interrompeu avanços no setor, e a posterior redemocratização, que resgatou o debate sobre a universalização do ensino e o direito à educação, com destaque para o papel de organismos internacionais e políticas de financiamento.

A subseção final, *Educação de Jovens e Adultos no contexto brasileiro: história, dificuldades e perspectivas*, foca especificamente na evolução da EJA como política pública. Discute-se a emergência de campanhas e programas voltados à alfabetização de adultos após a Conferência da UNESCO em 1947, o retrocesso vivido durante o regime militar, e a posterior retomada do debate, culminando na institucionalização da EJA como direito educacional, respaldado por marcos legais e diretrizes contemporâneas que enfrentam os desafios de inclusão, permanência e qualidade dessa modalidade de ensino.

A quinta e última seção, nomeada *Do conceito à prática: o revelar dos caminhos da pesquisa*, narra toda a evolução da pesquisa de campo. Na subseção 5.1 foi descrito o processo de análise de conteúdo desenvolvido em torno dos marcos legais que embasaram a criação do CEJAQUI, juntamente com seus objetivos, metas, estratégias e instrumentos de implementação. Para isso, foram analisados os seguintes documentos: decretos e leis municipais que endossaram a implementação do Centro e o Plano Municipal de Educação.

Na subseção 5.2, foi avaliado o contexto de formulação da política com base no momento histórico e político vivenciado no município juntamente com as condições socioeconômicas em que foram formuladas as políticas, levando em consideração sua trajetória institucional, local e o recorte temporal.

A seção cinco finaliza-se, no tópico 5.3, com a análise da relação do processo de implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz com o processo de inclusão e permanência dos/as educandos/as.

Por fim, este trabalho busca apresentar uma análise detalhada das questões abordadas ao longo do estudo, por meio das considerações dos resultados obtidos e das reflexões construídas a partir do embasamento teórico e dos dados analisados. Nas considerações finais, foram destacados os principais aspectos referentes ao processo de implementação, os desafios enfrentados e as possíveis contribuições desta pesquisa para o funcionamento efetivo do CEJAQUI.

2 FUNDAMENTOS E PRÁTICAS: UMA CAMINHADA PELOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A presente seção descreve a investigação científica de cunho social como uma jornada que vai muito além da coleta de dados, envolvendo uma complexa rede de relações, escolhas metodológicas e reflexões contínuas sobre o papel do/a pesquisador/a em relação ao seu objeto de estudo. Por meio de uma análise dos fundamentos e práticas que embasam a investigação científica voltada ao campo de políticas públicas, em que a busca pelo conhecimento é constantemente desafiada pela necessidade de uma avaliação para adaptação da realidade social, a seção aborda o papel do/a pesquisador/a e sua complexa relação com o objeto de estudo.

Para isso, faz-se necessária a interpretação e uma postura crítica, sem a ilusão de neutralidade, dado que influências culturais e sociais podem interferir na compreensão do objeto. Em seguida, explora-se o campo da pesquisa, por meio da descrição do ambiente em que se desenvolve o estudo.

Foram discutidos também os desafios da pesquisa avaliativa em políticas públicas, que exigem rigor metodológico e reflexão crítica sobre os efeitos das ações governamentais. Por fim, são detalhados os procedimentos metodológicos e o perfil dos/as participantes, aspectos cruciais para garantir a validade e representatividade dos dados coletados.

2.1 O papel do/a pesquisador/a e a intrincada teia do seu objeto de estudo

No universo intrigante da pesquisa, a função do/a pesquisador/a se compara à de um/a explorador/a, pois muitas vezes remete a entender algo que é desconhecido. Mediado/a por um questionamento instigante e munido/a de artifícios metodológicos, ele/a se aventura em uma jornada intelectual em busca de desvendar os mistérios que envolvem seu objeto de estudo.

Ao se debruçar sobre a complexa teia que compõe a realidade, o/a observador/a se torna um/uma tecelão/ã de conhecimento. Através da análise crítica de dados, da conexão de ideias aparentemente díspares e da construção de novos saberes, procura entrelaçar os fios de sua aprendizagem e tecer uma narrativa rica e profunda sobre o tema em questão (Mills, 2009).

Mills (2009) afirma que, longe de ser um/uma simples observador/a passivo/a, o/a pesquisador/a assume um papel ativo e transformador. Sua investigação não se limita a

descrever o que existe, mas busca compreender as relações de causa e efeito, identificar padrões e propor soluções inovadoras para os desafios que se apresentam.

Neste processo, a necessidade pela descoberta se alia à disciplina e ao rigor científico. O/a pesquisador/a não se contenta com respostas superficiais; por isso, precisa mergulhar profundamente nas informações, buscando compreender as relações lógicas entre o objeto em estudo e os objetivos propostos pelo seu trabalho.

Em complemento ao que dispõe Mills (2009), Oliveira (2006) dialoga com as peculiaridades do olhar, do ouvir e do escrever na elaboração de um saber próprio do/a pesquisador/a. Desta forma, o autor chama atenção para essas três etapas de apreensão dos fenômenos sociais — olhar, ouvir e escrever — e como esses atos cognitivos incorporam uma função de natureza intelectual que culmina em um discurso próprio das ciências sociais.

Oliveira (2006) salienta que é necessário “domesticar o olhar”, pois, ao se deparar com o objeto de pesquisa, conceitos já pré-elaborados podem influenciar a forma pela qual o/a estudioso/a percebe a realidade.

Em consonância, Velho (1978) aconselha o movimento de estranhar o familiar, uma vez que, às vezes, um contato muito contínuo com a realidade a ser estudada pode gerar um tom de familiaridade, mas isso não implica necessariamente conhecimento profundo sobre a mesma.

Sendo assim, Oliveira (2006) afirma que o ato de olhar por si só não é suficiente; faz-se necessário captar o significado das relações sociais para que se possa compreender as diferentes ações humanas, que podem ou não sofrer alterações diante de mudanças ambientais. Ou seja, esse olhar não pode ser superficial; é preciso um olhar etnográfico.

O autor amplia a função do/a pesquisador/a com a arte do saber ouvir. A ação de ouvir complementa o ato de olhar, pois, por meio desse sentido, é possível eliminar ruídos dispensáveis para a pesquisa. O ato de ouvir é essencial para compreender as perspectivas, experiências e narrativas dos/as indivíduos que vivenciam a realidade explorada.

Por meio da escuta ativa, é possível captar relatos, histórias e explicações que fornecem dados ricos e detalhados sobre a cultura, os valores e as práticas do objeto avaliado, além de favorecer a construção da confiança e uma boa relação com os/as participantes da pesquisa.

Oliveira (2006) finaliza as atribuições do/a pesquisador/a com o ato de escrever. Escrever não como simples forma de registrar dados, mas como parte integrante do processo de análise e comunicação das descobertas. O autor divide essa ação em dois momentos distintos: o estar lá e o estar aqui.

O “estar lá” refere-se ao ato de ir a campo, observar e ouvir as pessoas, as ações realizadas, as relações intra e interpessoais e o próprio ambiente. Já o “estar aqui” corresponde ao momento de sistematizar todo o conjunto de informações coletadas por meio da textualização e fundamentação, articulando o trabalho de campo com a organização do texto. Essa escrita precisa ser acessível ao/a leitor/a.

Assim, um/a bom/boa pesquisador/a compreende que o olhar e o ouvir se entrelaçam ao ato de escrever como formas complementares de construção e validação do conhecimento empírico, sendo fundamental conhecer o espaço onde a pesquisa foi desenvolvida.

À vista disso, transitaremos brevemente pelo ambiente macro, campo de exploração do nosso objeto de estudo: o município de Aquiraz-CE, nomenclatura de origem tupi que significa “água logo adiante”.

2.2 Campo da pesquisa

Segundo os estudos de Albino *et. al.* (2008), o município de Aquiraz foi fundado em 13 de fevereiro de 1699 e sua emancipação política aconteceu no em 27 de julho de 1915. Seu vasto território faz parte da Macrorregião de Fortaleza (Região Metropolitana) e está situado a 32 km da capital, na costa leste do litoral cearense. Dispõe de uma área equivalente a 480,240 km² e uma população estimada em 80.243 (oitenta mil, duzentos e quarenta e três) habitantes.

A autora complementa que Aquiraz é conhecida como a “primeira capital do Ceará”. Suas origens remontam à mescla das tradicionais culturas indígenas, europeias e africanas. A história da cidade reúne os primeiros habitantes destas terras, os índios Potyguara e a tribo dos Jenipapo-Canindé, com os portugueses religiosos que vieram habitar a região.

Os últimos visavam ao processo de catequização dos povos originários, com o intuito de proteger o território contra invasões de outras nações europeias. Sua presença na história aquirazense é bem marcante, já que o território sofreu fortes influências dos jesuítas, que permaneceram de 1727 a 1759, ou seja, longos trinta e dois anos, e o decorrer desse período fundaram o famoso *Hospício dos Jesuítas* (Albino *et. al.*, 2008).

Nesse espaço foi construído um centro de ensino do Estado e o primeiro seminário abrigado pela igreja católica. Hoje, existem apenas as ruínas, em um espaço privado conhecido como *Engenhoca Park*. Aquiraz ainda guarda parte da riqueza arquitetônica da aristocracia portuguesa de outrora, o que é visível nas ruas do centro da

cidade.

No coração do município, é possível encontrar monumentos históricos datados a partir do século XVIII, sendo os mais relevantes a Igreja Matriz de São José de Ribamar — um edifício de estilo eclético, no qual predominam elementos barrocos e neoclássicos —, cuja imponência representa um importante símbolo da herança cultural e religiosa de Aquiraz. (Albino *et. al*, 2008).

A antiga Casa de Câmara e Cadeia, atualmente sede do Museu Sacro São José de Ribamar — desativado desde o período pandêmico e fundado em 1967 —, é considerada o primeiro museu sacro do Ceará e o segundo do Norte-Nordeste. Outro importante monumento do município é o Mercado da Carne, do século XIX, que hoje abriga o Mercado das Artes, espaço dedicado a oficinas de arte e ateliês, além de oferecer cursos de escultura em madeira, renda, cerâmica e bordado.

A cidade expandiu-se ao longo dos anos e, atualmente, mescla passado e presente por meio da interseção entre uma cultura de herança colonial e as exigências da modernidade, impostas pelo novo modo de produção capitalista.

Com a emancipação política, Aquiraz teve seus limites territoriais formalizados, abrangendo uma vasta extensão de terras, atualmente divididas em nove distritos: Aquiraz (Sede), Camará, Caponga da Bernarda, Jacaúna, João de Castro, Justiniano de Serpa, Patacas, Tapera e Assis Teixeira, como pode ser observado nos mapas a seguir.

Imagem 1 – Mapa de Aquiraz aspectos geográficos



Cf: <http://sefinaquirazce.tempsite.ws/mapa>

Imagem 2 – Mapa de Aquiraz aspectos culturais



Cf: <https://www.aquiraz.ce.gov.br/>

A população aquirazense tem no turismo sua principal fonte de renda, em razão de seu valor histórico como cidade da era colonial e por abrigar uma extensa e rica área litorânea. Atualmente, Aquiraz conta com o segundo maior parque hoteleiro do Ceará, segundo dados da Secretaria Estadual de Turismo. Em seu território também se encontra o maior parque aquático da América Latina, o *Beach Park*.

De acordo como os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)³ as médias de desempenho do município são de 5,7 nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e 5,3 nos anos finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental.

Atualmente, Aquiraz conta com uma matrícula de 14.222 (quatorze mil, duzentos e vinte e dois) alunos, distribuídos em cinquenta e três unidades de ensino, organizadas em seis polos. O Polo 01 abrange escolas localizadas na sede e parte da região praiana, incluindo Porto das Dunas e Prainha, atendendo a 3.689 alunos/as. O Polo 02 compreende as regiões de Camará e João de Castro, totalizando 2.213 alunos/as. O Polo 03, que contempla as localidades de Tapera e Jacaúna, soma 2.053 matrículas. Já o Polo 04, composto pelos distritos de Caponga da Bernarda, Assis Teixeira e Patacas, conta com 2.686 educandos/as. O Polo 05, que atende as regiões de Justiniano de Serpa e parte de João de Castro, possui 1.168

³ O IDEB reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, é importante. Calculado mediante as avaliações em larga escala por meio da prova SAEB é um fio condutor de política pública em prol da qualidade da educação. SAEB é o sistema de avaliação nacional que tem como objetivo fornecer informações sobre a qualidade da educação básica no Brasil. É aplicado a cada dois anos, abrangendo estudantes do 5º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Cf: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.

alunos/as. Por fim, o Polo Infantil, que abrange todas as localidades do município, registra 2.393 matrículas.

Quanto à distribuição por turno, há 5.800 alunos/as regularmente matriculados/as no turno da manhã, 5.503 no turno da tarde, 2.960 em tempo integral e 320 na modalidade EJA/CEJAQUI.

Em 2022, a gestão municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação, implantou três Escolas de Ensino em Tempo Integral voltadas aos anos finais (6º ao 9º ano), localizadas nos distritos de Camará, João de Castro e Justiniano de Serpa. Em 2023, houve ampliação desse modelo de ensino com a implementação de mais duas unidades no distrito de Jacaúna. Segundo dados do Censo Escolar, as escolas em Tempo Integral atualmente totalizam 1.088 estudantes, cuja jornada semanal é de 34 (trinta e quatro) horas, distribuídas entre a base comum e a base diversificada.

Cabe, agora, apresentar os principais elementos que caracterizam o locus da presente pesquisa: o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz (CEJAQUI).

De acordo com o Projeto Político-Pedagógico (PPP), homologado pelo Conselho Municipal de Educação em 2024, o CEJAQUI foi implementado em 2015 com o objetivo de promover o processo de ensino-aprendizagem de forma modular e semipresencial. A criação da instituição foi regulamentada pela Lei Municipal Nº 1.035, de 28 de junho de 2013, com o propósito de atender àqueles/as que não concluíram o Ensino Fundamental.

A implementação inicial do CEJAQUI enfrentou desafios, em razão da proposta inovadora de mediação pedagógica voltada a jovens, adultos e idosos/as de todo o município — tema que será tratado com mais profundidade na seção cinco desta dissertação.

O CEJAQUI se caracteriza por adotar uma metodologia personalizada, com horário flexível e ininterrupto, material didático organizado por módulos, e atendimentos presenciais e semipresenciais. A proposta pedagógica busca proporcionar formação integral aos educandos, favorecendo o desenvolvimento de suas potencialidades, a preparação para o mundo do trabalho, bem como o êxito pessoal e profissional.

A instituição desenvolve ações educativas voltadas às diferentes etapas do Ensino Fundamental, oferecendo também cursos e exames. Suas diretrizes estão ancoradas em marcos legais e documentos normativos, como a LDB 9394/96, especialmente em seu artigo 37º:

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da

vida. (Redação dada pela Lei nº 13.632, de 2018).

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008).

Isso é ampliado com o artigo 38:

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - No nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - No nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Também está em consonância com outros marcos norteadores que também regem seu funcionamento que são:

I – ao seu alinhamento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC);

II – à Política Nacional de Alfabetização (PNA);

III – à duração dos cursos e à idade mínima para ingresso;

IV – à forma de registro de frequência dos cursos, à idade mínima e à certificação para os exames de EJA;

V – à oferta com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida;

VI – à flexibilização de oferta, de forma que se compatibilize com a realidade dos estudantes, e o alinhamento da elevação de escolaridade com a qualificação profissional, a serem obrigatoriamente observadas pelos sistemas de ensino, na oferta e na estrutura dos cursos e exames de Ensino Fundamental e Ensino Médio, que se desenvolvem em instituições próprias, integrantes dos Sistemas Públicos de Ensino Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, como também do Sistema Privado. (PPP do CEJAQUI pág. 15)

Atualmente, o CEJAQUI se encontra situado a rua: Tibúrcio Targino Nº 50, no Centro-Aquiraz, possui a seguinte estrutura física:

Quadro 1 – Dependências físicas do CEJAQUI

| Quantidade | Dependências |
|------------|---------------------|
| 05 | Salas de aula |
| 01 | Sala de coordenação |
| 01 | Cozinha |

| | |
|----|-------------------------|
| 01 | Secretaria/direção |
| 06 | Banheiros |
| 01 | Laboratório de ciências |
| 01 | Depósito de merenda |

Fonte: PPP do CEJAQUI 2024 p. 21 e 22

Seguem as fotos que mostram a organização do prédio em que atualmente funciona o CEJAQUI:

Imagem 3 – Primeira entrada do CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida em 20/08/2024

Imagem 4 – Segunda entrada do CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida em 20/08/2024

Imagem 5 – Corredor lado direito do CEJAQUI



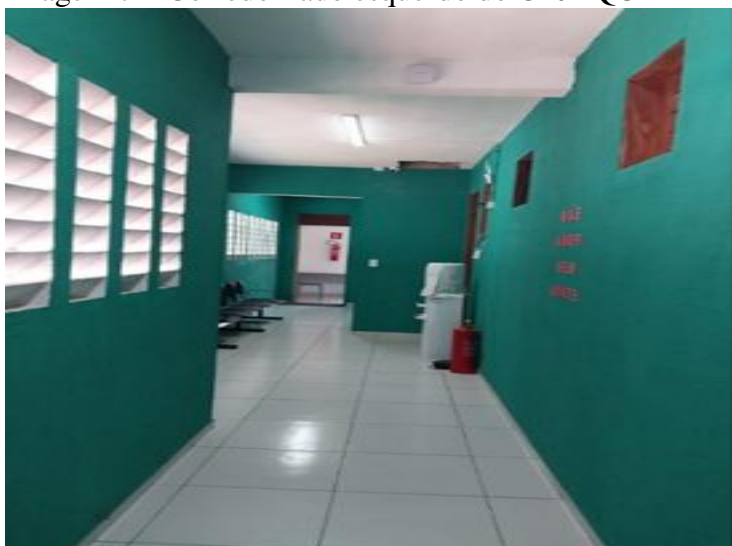
Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida em 20/08/2024

Imagem 6 – Espaço de convivência do CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida em 20/08/2024

Imagem 7 – Corredor lado esquerdo do CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida em 20/08/2024

Imagem 8 – Área interna de uma sala de aula do CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida em 20/08/2024

A equipe do CEJAQUI é composta por 17 professores/as, 1 merendeira, 2 auxiliares de serviço, 1 secretária escolar, 1 coordenadora pedagógica, 2 porteiros, 1 auxiliar de biblioteca, 1 diretora geral, 1 supervisora escolar e 1 auxiliar administrativo.

A criação do CEJAQUI, no município de Aquiraz, surge como uma resposta aos múltiplos desafios enfrentados pela modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), tanto no campo educacional quanto nas dinâmicas sociais moldadas pela lógica da sociedade capitalista.

Dentre os principais desafios estão a alta taxa de evasão escolar, as dificuldades de permanência dos/as estudantes, a precarização das condições de ensino e a ausência de políticas públicas continuadas e específicas para a EJA. Soma-se a isso a invisibilidade histórica dessa modalidade nas agendas prioritárias dos governos.

As demandas específicas do CEJAQUI decorrem da complexidade dos sujeitos atendidos, cujas trajetórias são marcadas por processos de exclusão social, econômica e educacional. Em sua maioria, trata-se de trabalhadores/as, chefes de família, mulheres e pessoas em situação de vulnerabilidade que reivindicam não apenas o acesso à educação como um direito, mas também metodologias que respeitem seus saberes prévios, seus ritmos de aprendizagem e seus contextos de vida.

Por se tratar de uma ramificação da EJA, o CEJAQUI está intrinsecamente comprometido com a inclusão de pessoas inseridas em contextos sociais, econômicos e culturais diversos. Nesse sentido, a efetivação das políticas públicas educacionais voltadas à

EJA deve contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, garantindo o acesso e a permanência de todos/as na escola.

Assim, em consonância com as pesquisas que analisam políticas públicas voltadas à universalização do ensino, o presente estudo avaliativo parte do seguinte questionamento: o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz responde efetivamente às demandas sociais postas nos documentos norteadores e promove a inclusão e permanência dos/as estudantes?

Motivado por essa indagação, definiu-se o seguinte objetivo geral: avaliar a implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz à luz da avaliação em profundidade.

A partir desse objetivo central foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar o conteúdo da política que criou o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz;
- b) Compreender o contexto de implementação Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz;
- c) Relacionar a implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz com a inclusão e permanência dos/as educandos/as.

Após uma análise mais aprofundada do campo de estudo, foram definidos/as os/as sujeitos/as participantes da pesquisa com base em critérios de relevância para o objeto investigado, diversidade de perspectivas e representatividade no contexto analisado. A seleção visou garantir um panorama abrangente e significativo das experiências e percepções relacionadas ao processo de criação e implementação do CEJAQUI.

Foram entrevistadas, inicialmente, a ex-secretária de Educação e a ex-coordenadora pedagógica do município, gestoras que estiveram à frente da pasta durante os primeiros movimentos institucionais voltados à formulação da lei que viria a instituir o CEJAQUI. Em seguida, realizou-se entrevista com a atual gestora da referida instituição, além de dois docentes que atuaram na fase inicial de implementação do Centro. Também participaram da pesquisa a secretária escolar do CEJAQUI e o gerente de núcleo da Educação de Jovens e Adultos do município.

A fim de contemplar a perspectiva discente, foram intencionalmente selecionados/as três estudantes: um do sexo masculino, regularmente matriculado no EJA IV, e duas do sexo feminino, sendo uma vinculada ao EJA III e a outra ao EJA IV. A escolha desses/as alunos/as buscou refletir a diversidade de experiências educacionais dentro do CEJAQUI, considerando as diferentes etapas ofertadas pelo Centro.

Ao longo destes subtópicos, foi possível descrever o papel do/a pesquisador/a, o campo de investigação e os objetivos da presente dissertação. No tópico a seguir, o foco se volta à construção da avaliação sob uma perspectiva contra-hegemônica, nos meandros da pesquisa social, e fundamentada em indicadores socioculturais.

2.3 As sinuosidades da pesquisa avaliativa no campo de públicas: uma jornada em busca do conhecimento

Estudos voltados para o processo de avaliação de políticas públicas são relativamente novos. Por isso, avaliar se torna algo *plurirreferencial* (Dias Sobrinho, 2001).

A partir dessa premissa, o autor constata que os mecanismos de avaliação de políticas públicas possuem diversas vertentes e se apresentam de diferentes formas, buscando cumprir sua real finalidade. Assim, a avaliação não pode ser compreendida apenas por meio de verificações meramente técnicas (Dias Sobrinho, 2001).

Para respaldar o pensamento de Dias Sobrinho (2001), Cruz (2019) acrescenta que a avaliação de políticas públicas constitui um campo em construção desde o início do século XX. O método remonta às práticas adotadas por países europeus e norte-americanos, em especial os Estados Unidos.

O desenvolvimento de métodos científicos, originários do início do século XVIII, favoreceu a supremacia da racionalidade em detrimento da subjetividade. Desde então, tais métodos passaram a reger as normas de avaliação de programas e políticas públicas. Esse modelo, de natureza técnica e formal, por muito tempo foi o único legitimado como forma válida de avaliação (Cruz, 2019).

Com o advento da ciência moderna, marcada principalmente pela retomada do pensamento filosófico e pela consolidação da revolução científica, a Igreja Católica, com base em seus dogmas, passou a questionar fortemente esse tipo de prática (Cruz, 2019). A autora afirma que, desse confronto intelectual, emergiram duas correntes de pensamento que dariam origem ao processo de validação do conhecimento: os fundamentos empiristas e os princípios racionalistas.

Dessa forma, iniciaram-se os embates sobre a veracidade das noções empiristas e das vertentes racionalistas. Qual dessas correntes seria uma fonte legítima para validar acontecimentos e produzir saberes? Com base nesse questionamento, travaram-se, ao longo de várias décadas, disputas entre empirismo e racionalismo quanto aos mecanismos de construção e validação dos estudos científicos.

De um lado, havia os/as estudiosos/as que defendiam a experiência como fonte viável e método seguro para a produção do conhecimento científico. De outro, os/as racionalistas alegavam não haver rigor científico nesse processo, questionando a confiabilidade dos dados colhidos por meio da percepção.

Nesse contexto, Cruz (2019) salienta que, em meados do século XVIII, a ciência moderna passou a estabelecer as regras para as novas concepções acerca das ações humanas e dos fenômenos da natureza. Essa ciência, com seu perfil metódico, quantitativo e prático, passou a cercar tais fenômenos com parâmetros e regularidades. Para os/as defensores/as do racionalismo, todas as ações humanas e fatos naturais estariam submetidos a leis mecânicas e padronizadas, impossibilitando mudanças.

A autora complementa que, para além desses critérios, passaram-se a utilizar fórmulas matemáticas, pois, na visão de alguns/as pensadores/as, a “intuição intelectual” seria plenamente confiável para a produção do conhecimento científico, desde que acompanhada de lógica matemática.

A essa lógica agregam-se também os fatores quantitativos, os quais direcionam o olhar para uma realidade suscetível à apreciação por meio de fórmulas e modelos padronizados, com o objetivo de encontrar aspectos invariáveis.

Embates constantes entre empirismo e racionalismo direcionaram — e ainda direcionam — os caminhos das ciências naturais e sociais. Nesse cenário, o pensamento positivista predominou durante décadas. Sua compreensão da realidade como algo único, objetivo e mensurável atribui ao/à pesquisador/a uma postura de neutralidade no desenvolvimento da pesquisa.

A ausência de interação com o objeto de estudo é uma marca desse modelo, em que os/as sujeitos/as da pesquisa são tratados/as como meros coadjuvantes. Crenças e valores, por serem carregados de subjetividade, não seriam, nessa perspectiva, contribuições efetivas para a construção do saber científico (Cruz, 2019).

Dias Sobrinho (2004) amplia essa discussão ao integrar a função do Estado nos mecanismos de avaliação de políticas públicas. Segundo o autor, desde a década de 1980, quando se fala em avaliação de políticas públicas — especialmente no campo da educação —, esse movimento está sempre atrelado à figura de um Estado avaliador, que compreende a avaliação como instrumento de prestação de contas e de manutenção do controle sobre os órgãos públicos, submetido à lógica de mercado.

Nesse sentido, o autor destaca o seguinte apontamento:

O “Estado Avaliador” intervém para assegurar mais eficiência e manter o controle daquilo que considera ser qualidade. Para educação superior tornou-se obrigatório o aumento da eficiência de acordo com a fórmula: produz mais, com menos gastos. A forte presença do “Estado Avaliador” faz com que as avaliações protagonizadas pelos governos sejam quase exclusivamente externas, somativas, focadas nos resultados e nas comparações dos produtos, para efeito de provocar a competitividade e orientar o mercado, e se realizam *ex post* (Dias Sobrinho, 2004 p.708)

O Estado avaliador ancora-se na visão positivista da avaliação como forma de manter sua hegemonia. De acordo com Dias Sobrinho (2004), a avaliação exerce a função de controle. Esse controle, embora necessário para o conhecimento e regulação do objeto de estudo, assume o papel de expor e executar ações sem necessariamente considerar a participação dos/as sujeitos/as envolvidos/as no processo.

Nessa lógica, as metodologias de avaliação de políticas públicas, pautadas na concepção positivista, centram-se na testagem de hipóteses previamente formuladas com base em fundamentações teóricas. O foco principal dessas avaliações recai sobre a verificação de resultados segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade — parâmetros estreitamente vinculados aos interesses de uma política econômica de orientação neoliberal (Cruz, 2019).

Ainda que, historicamente, a hegemonia da concepção positivista tenha prevalecido no campo da avaliação, nas últimas décadas outras visões foram gradativamente incorporadas ao processo de avaliação de programas e políticas públicas. Essas ações governamentais estão envoltas em intencionalidades políticas e operam sob a lógica de mercado, a qual determina prioridades e define critérios muitas vezes dissociados da realidade social das populações atendidas.

Nesse contexto, o Brasil começou a integrar, ainda que timidamente, abordagens avaliativas de caráter qualitativo e participativo. Tais abordagens reconhecem a complexidade dos territórios, das demandas sociais e dos/as sujeitos/as implicados/as nas ações estatais. O campo da avaliação de políticas públicas no país vem, assim, sendo construído sob tensão entre o rigor científico herdado do positivismo e a necessidade de captar os sentidos, impactos e contradições presentes na concretude das práticas políticas.

No epicentro desse embate está a sociedade civil — os/as usuários/as das políticas e programas públicos —, que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, passaram a desempenhar um papel central na recomposição política e na restauração democrática das formas de participação social (Boullosa, 2014).

É nesse cenário que emergem propostas avaliativas com novas perspectivas e desenhos metodológicos voltados a elementos sociais e saberes populares, os quais rompem com a ideia de que tudo deve ser quantificado e testado. Trata-se, portanto, de um enfoque contra-hegemônico (Gussi; Oliveira, 2015).

Segundo os autores, as Ciências Sociais, para contemplar as transformações do Estado contemporâneo, têm incorporado novas formas de avaliação de políticas públicas. O objetivo é responder a problemas sociais complexos, como fome, miséria e violência — questões que a ciência de base positivista, com sua orientação naturalista, não consegue explicar satisfatoriamente.

No campo das políticas públicas — e especialmente no que tange à sua avaliação —, essa tensão torna-se ainda mais evidente. A insistência em instrumentos exclusivamente quantitativos ou em indicadores descolados do território e dos sujeitos compromete a fidedignidade e o sentido dos resultados.

Nesse sentido, como aponta Minayo (2023), um dos grandes desafios das Ciências Sociais é lidar com a própria condição humana enquanto objeto e sujeito da pesquisa. Isso implica reconhecer que os/as indivíduos/as não são apenas alvos de investigação, mas produtores/as de sentido, inseridos/as em contextos históricos, culturais e políticos específicos.

A cientificidade nas Ciências Sociais, conforme Minayo (2023), não está ancorada em um modelo normativo rígido, mas sim em um rigor metodológico sustentado por sensibilidade teórica, escuta qualificada e interpretação crítica. A autora destaca três dimensões fundamentais para a pesquisa social: a consciência histórica, a integração entre sujeito e objeto, e o caráter ideológico da produção do conhecimento — dimensões estas que estiveram presentes ao longo deste trabalho.

A consciência histórica manifestou-se na análise do percurso da política educacional, levando em consideração as mudanças institucionais e seus efeitos na esfera municipal. A integração sujeito-objeto concretizou-se na escuta e análise das falas, valorizando as experiências dos/as atores/as envolvidos/as como parte constitutiva do conhecimento produzido.

Por fim, o reconhecimento da natureza ideológica das práticas avaliativas possibilitou o questionamento de pressupostos tecnicistas e dos discursos de neutralidade que ainda marcam o campo da avaliação de políticas públicas.

Além disso, o caráter qualitativo desta pesquisa foi central para captar a riqueza de significados atribuídos pelos/as sujeitos às práticas avaliativas. Como afirma Minayo

(2023, p.17), "*a realidade social é a cena e o seio do dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados (...) essa mesma realidade é mais rica que qualquer teoria*".

Tal perspectiva permitiu compreender que a avaliação de políticas públicas não se limita à verificação de metas, mas envolve disputas por sentidos, apropriações singulares e reconfigurações que emergem no contato entre a política e os sujeitos que a vivenciam.

Ao articular os fundamentos das Ciências Sociais com a prática avaliativa, esta pesquisa reafirma a importância de um olhar sensível, crítico e comprometido com a transformação social. O desafio não reside apenas na mensuração de resultados, mas na interpretação de sentidos, no reconhecimento dos/as sujeitos/as e na ampliação das possibilidades de construção de políticas públicas mais equitativas e eficazes.

No desenrolar desse embate entre o conhecimento empírico e racional — Ciência Natural versus Ciência Social — a subjetividade conquistou seu espaço e demonstrou que a pesquisa social, aliada às experiências coletivas, dispõe de mecanismos capazes de compreender a realidade em sua complexidade.

Os elementos extraídos dessa compreensão tornam-se insumos fundamentais para a formulação e implementação de políticas públicas mais contextualizadas e responsivas às demandas sociais. Trata-se, portanto, de reconhecer que a realidade não pode ser apreendida apenas por meio de números e generalizações; ela exige escuta, interpretação e um olhar atento às múltiplas dimensões que a constituem.

Nesse sentido, para além das abordagens epistemológicas que moldam a avaliação, outro fator essencial na elaboração e execução de políticas públicas é o uso criterioso de indicadores. Os indicadores sociais, compreendidos como informações oriundas das diversas relações socioculturais (Gonçalves, 2008), funcionam como instrumentos que auxiliam no mapeamento e na interpretação dos contextos avaliados.

Segundo a autora, a construção desses indicadores parte diretamente do objeto a ser avaliado, ancorando-se em elementos que emergem das práticas e vivências dos sujeitos envolvidos. No cerne de cada realidade social, existem fatores comuns que estabelecem conexões entre o objeto e os/as sujeitos/as da pesquisa, compondo uma base significativa para a formulação de ações públicas.

Gonçalves (2008) pondera que é com base nesses pontos de interseção que o/a pesquisador/a ancora sua investigação, buscando compreender a realidade a partir das conexões entre os sujeitos e os contextos nos quais estão inseridos. Para isso, faz-se necessário o olhar etnográfico com foco em duas nuances: *a ressignificação e a totalidade*.

Para a autora, compreender a visão de mundo da sociedade civil, ou seja, das pessoas que fazem o uso direto da política pública é de suma importância para realizar avaliações e dessa forma estruturar documentos como forma de atender verdadeiramente as necessidades da população.

Posto isto, ao elaborar indicadores, estabelece-se uma interseção entre os elementos sociais e culturais que estruturam as realidades locais. Essa perspectiva possibilita identificar tanto as potencialidades quanto os limites de determinadas políticas públicas, além de evidenciar efeitos sociais que extrapolam aquilo que os dados puramente quantitativos conseguem revelar. Nessa direção “(...) *o trabalho de construção de indicadores socioculturais é artesanal, requer sensibilidade analítica, é denso (pois revela significados) e, em princípio, microscópio (...)*” (Gonçalves, 2008 p.23), isso reforça a importância de uma abordagem qualitativa e contextualizada no processo avaliativo. Nesse sentido a autora propõe, então, um mapeamento de indicadores que abrangem diversas dimensões da vida social:

- 1 economia (arranjos produtivos e cadeias produtivas locais);
- 2 relações de poder locais, em articulação com as esferas estadual e federal;
- 3 culturas, referindo-se aos valores, tradições e referenciais beneficiários locais;
- 4 geografias, particularidades locais quanto às condições físicas e climáticas;
- 5 redes de proteção social existentes nas localidades estudadas (por exemplo, as políticas nas áreas de saúde, inserção social e redução da pobreza);
- 6 concepções e projetos de desenvolvimento local existentes, e,
- 7 sistema educacional local. (Gonçalves, 2008 p.22)

A partir dessa base multidimensional, evidencia-se que avaliar políticas públicas requer mais do que medir resultados — é necessário compreender os sentidos produzidos nos espaços em que ocorrem as interações sociais.

Munido de todas essas informações e com o intuito de romper com as correntes hegemônicas que ainda orientavam o processo avaliativo no início do século XXI, foram elaboradas duas propostas inovadoras: *a Avaliação Experiencial e a Avaliação em Profundidade*. Ambas surgem como alternativas metodológicas que valorizam o saber das pessoas e suas vivências, além de reafirmar o processo avaliativo como um mecanismo dialógico e transformador.

O modelo de avaliação experiencial, baseado nos estudos de Lejano (2012), fundamenta-se na compreensão da experiência e na articulação entre métodos quantitativos e qualitativos, destacando a forma como as pessoas percebem e interagem com políticas e programas por meio de vivências pessoais e coletivas.

Lejano (2012) propõe que narrativas e histórias de vida constituem uma fonte crucial de dados, pois incorporam fatores sociais, culturais, econômicos e ambientais que influenciam diretamente as percepções e experiências dos sujeitos. Segundo o autor, esse modelo de avaliação busca articular texto e contexto, de modo que as narrativas auxiliem na contextualização das experiências e ofereçam subsídios para compreender como políticas públicas são percebidas, apropriadas e ressignificadas pelas populações a que se destinam.

Essas interações, mediadas pela linguagem e pela experiência, moldam tanto as vivências individuais quanto os resultados das intervenções, permitindo um entendimento mais profundo sobre os efeitos das políticas na vida das pessoas.

Desse modo, o modelo experiencial apresenta uma abordagem holística e centrada nas relações humanas, na qual as percepções e experiências dos sujeitos tornam-se elementos centrais para a avaliação de políticas públicas e programas sociais.

As singularidades dessa abordagem podem ser visualizadas no quadro a seguir:

Quadro 2 – Comparativo dos modelos de avaliação Positivista e Experiencial

| Dimensão | Modelo Positivista | Modelo Experiencial |
|------------------------------------|---|--|
| Lógica | Linear Hipóteses Isoladas Teste de Hipóteses | Não linear Interação pesquisador/empíria Teoria emerge da prática |
| Natureza do conhecimento alcançado | Resultados de análises de dados estatísticos (survey) | Multidimensional: diferentes tipos de dados e informações |
| Análise | Teste de hipóteses Resultado final: correlação ou não com as hipóteses Critérios: replicabilidade e confiança | Hermenêutica-holística Integração das diferentes dimensões contempladas Critérios: autenticidade da descrição da política como experiência |
| Objetivos | Prova estatística Respostas pontuais | Compreensão ampla e processual da dinâmica da política Possibilidade de ação |

Fonte: Rodrigues, 2016, a partir de Lejano, 2012 p. 212-219

Em consonância com a proposta de Lejano (2012), Rodrigues (2008) consolida o modelo de Avaliação em Profundidade. Esse modelo segue os preceitos da avaliação experiencial em todas as suas dimensões, diferenciando-se principalmente pela ausência de

preocupação com a formulação prévia de hipóteses, focando, ao invés disso, em pressupostos inferidos a partir da imersão exploratória em campo.

Trata-se de uma abordagem qualitativa com inspiração etnográfica, que também incorpora dados quantitativos e secundários. Seus principais eixos analíticos incluem o conteúdo da política ou programa, a trajetória institucional, o espectro temporal e territorial, bem como a análise do contexto de formulação (Rodrigues, 2008).

Para a autora, a avaliação se efetiva em sua amplitude, detalhamento e densidade multidimensional, o que exige uma abordagem multi e interdisciplinar. Esse modelo ultrapassa a mera verificação de metas, resultados e diretrizes, valorizando pesquisas qualitativas, como entrevistas aprofundadas e abertas, que possibilitam a expressão livre dos entrevistados/as e a revelação de informações e reflexões não previstas pelo/a pesquisador/a, em busca de significados.

Os principais eixos analíticos da avaliação em profundidade foram sintetizados pela própria autora da seguinte forma:

Quadro 3 – Modelos Clássicos e Contemporâneos na avaliação de políticas públicas

| Eixos Analíticos | Modelos Clássicos (Positivistas) | Avaliação em Profundidade |
|-------------------------|--|--|
| Conteúdo | Lógica interna do programa (modelo lógico: insumos, processos, resultados); Identificação dos objetivos e resultados esperados; Teoria do Programa: hipóteses sem resultados esperados; Lógica externa do programa/Articulação: execução e efeitos esperados. | Análise das bases conceituais do programa e da política: paradigmas orientadores; conceitos e noções centrais; concepções e valores (coerência interna); Análise da formulação do programa e da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação (coerência). |
| Contexto | Referido apenas à abrangência da Avaliação: nível macro ou micro; global ou setorial | Contexto da formulação do programa e da política: Análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formulados Contextos da trajetória do programa / política: esferas institucionais e local Contextos do processo (no tempo) do programa/política: diferentes contextos podem alterar conteúdos e processos |
| Eixos Analíticos | Modelos Clássicos (Positivistas) | Avaliação em Profundidade |

| | | |
|---|---|--|
| Trajectoria/tem poralidade | Trajectoria: não contemplado Temporalidade: restrita à perspectiva temporal da avaliação | Grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política ou programa conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo. |
| Espectro territorial/ Temporalidade | Segmentação por níveis e etapas de avaliação: abrangência (macro, micro, setorial, local) e tipo da avaliação (ex-ante implementação, ex-post). | Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política com as especificidades locais e sua historicidade (importância da dimensão cultural) |

Fonte: Holanda (2006); Rodrigues (2008)

A análise de conteúdo da política ou programa abrange três dimensões centrais: *formulação da política, foco nos objetivos e documentos elaborados no processo de implantação, acompanhamento e avaliação desse processo*. A segunda dimensão é a base teórica, que abrange os conceitos, ideias, noções e valores que sustentam a política, formando seu esquema orientador. Já o terceiro elemento refere-se à coerência interna, que consiste na verificação da consistência entre a base teórica e os critérios estabelecidos, garantindo que os mecanismos de efetivação da política ou programa estejam disponíveis conforme o que foi proposto.

Inicialmente, a proposta concentrava-se no exame de documentos institucionais, mas Rodrigues (2011) sugere que é mais produtivo combinar essa análise com a trajetória da política, por meio da inclusão de entrevistas com os participantes do processo de formulação das políticas ou programas, possibilitando uma compreensão mais ampla das bases e conceitos que sustentam as normativas.

A análise do contexto de formulação da política prioriza o levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas, sendo fundamental a articulação entre as esferas local, regional, nacional e internacional.

Destaca-se, ainda, a compreensão do modelo político-econômico vigente no país e a integração da política ou programa com outras políticas, considerando-o como um conjunto de ações que refletem uma concepção ampla de política, por meio da interação entre os aspectos econômicos, sociais e culturais.

Essa abordagem enfatiza que, para compreender a dinâmica das políticas implementadas em diferentes momentos históricos, são essenciais os modelos político, econômico e social específicos, pois levam em conta elementos simbólicos, como aspectos étnicos e destinatários, valores morais, cívicos e éticos, além das ideologias presentes.

O acompanhamento da trajetória da política é crucial para compreender como as diretrizes são interpretadas e reconfiguradas localmente durante a implementação de ações originadas em esferas superiores, especialmente em contextos de descentralização que conferem autonomia às esferas regionais e locais.

Essa análise evidencia possíveis discrepâncias entre as concepções da formulação da política e aquelas aplicadas na implementação, além de identificar mudanças ocorridas ao longo do percurso institucional da política.

O eixo analítico do espectro temporal e territorial refere-se ao percurso da política pelas instituições e contextos socioculturais ao longo do tempo de sua implementação.

Esse aspecto está estreitamente relacionado à trajetória institucional da política, que examina os deslocamentos da política por diferentes espaços políticos, econômicos e socioculturais, incluindo sua aplicação nos níveis federal, estadual e municipal, assim como a compreensão e execução da política em contextos diversos.

A abordagem reconhece que a política pode ser interpretada e influenciada de formas distintas conforme os interesses locais, os jogos de poder e as forças políticas específicas, o que pode resultar em variados desdobramentos e revelar inadequações na concepção, formulação e implementação da política, em função das particularidades socioculturais locais ou regionais.

Ao contrário das abordagens positivistas hegemônicas, restritas à mensuração quantitativa dos resultados, os modelos contra-hegemônicos reconhecem a multidimensionalidade dos fenômenos sociais e a influência dos fatores contextuais e históricos na efetividade das políticas.

A pesquisa em questão optou por adotar a perspectiva avaliativa contra-hegemônica, ancorada nos eixos da avaliação em profundidade. Essa escolha justifica-se pela capacidade desses modelos de apreender a complexa rede de fatores e relações que permeiam a formulação, a implementação e os efeitos das políticas públicas.

No quadro a seguir, é possível observar em que momento esses eixos são contemplados ao longo da dissertação.

Quadro 4 – A avaliação em profundidade e o desenvolvimento da pesquisa

| Eixos da Avaliação em Profundidade | Forma em que o eixo foi contemplado na pesquisa |
|--|--|
| <p>Análise de conteúdo do programa Com abordagem em três aspectos: 1 – a formulação, que abrange objetivos, critérios, implantação, acompanhamento e avaliação; 2 – conceitos, que incluem paradigmas, concepções e valores subjacentes que legitimam a política; a coerência interna, que verifica a consistência entre esses elementos. Esses aspectos são examinados a partir de documentos institucionais, como leis, portarias, relatórios e dados estatísticos.</p> | <p>O levantamento do marco referencial de uma política pública implica na análise detalhada das legislações, documentos institucionais e modificações normativas ocorridas ao longo do período avaliado. Nesse sentido, no decorrer da pesquisa foram analisados: os marcos legais federais, estaduais e municipais.</p> |
| <p>Análise de contexto da formulação da política Considera o contexto político e socioeconômico de sua formulação, as articulações institucionais em diferentes níveis, o modelo estrutural que a sustentou, políticas correlacionadas e o marco legal que a ampara.</p> | <p>A investigação envolve a consulta a fontes oficiais, a análise de artigos acadêmicos e documentos institucionais, bem como outras formas de levantamento que permitam evidenciar as relações, experiências e contextos envolvidos no processo de formulação e implementação da política pública. Nesse contexto ocorreu a análise do PPP, Regimento, Contrato de serviço e o Memorial.</p> |
| <p>Trajetória institucional de um programa A análise da trajetória institucional de uma política pública busca compreender seu grau de coerência ou dispersão ao longo das instâncias institucionais. Para isso, é essencial reconstituir seu percurso desde a formulação na esfera federal até sua implementação na base, onde ocorre a interação direta entre agentes e beneficiários.</p> | <p>Realizou-se o monitoramento das diferentes etapas de implementação e evolução da política pública em articulação com os sujeitos envolvidos na pesquisa, incluindo gestores, coordenadores pedagógicos e técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz. Esse acompanhamento foi construído a partir das perspectivas dos atores diretamente envolvidos no processo, isso possibilitou a análise de suas percepções e experiências, as quais foram evidenciadas por meio de suas falas, respostas e relatos durante a coleta de dados.</p> |
| <p>Espectro temporal e territorial A análise da trajetória da política busca confrontar seus objetivos gerais com as particularidades locais, considerando a historicidade e as dinâmicas específicas de cada contexto.</p> | <p>Os dados coletados foram organizados de forma sistemática com o objetivo de alcançar um nível mais aprofundado de interpretação e síntese. Para tanto, foi aplicado técnicas qualitativas de análise, na busca de compreender as dimensões subjetivas e contextuais que permeiam os discursos e práticas dos/as sujeitos envolvidos/as.</p> |

Fonte: Elaborado por Geise Santos Almeida, com base em Rodrigues (2008, 2011)

2.4 O esmiuçar do arsenal do/a pesquisador/ra: a elucidação dos procedimentos metodológicos

A caracterização da presente pesquisa avaliativa indica que sua abordagem é qualitativa. Quanto aos objetivos, configura-se como um estudo de cunho exploratório e descritivo, e, com o intuito de contribuir para o avanço do conhecimento científico, sua finalidade é a de uma pesquisa aplicada.

No que se refere à averiguação das informações e aos procedimentos adotados, a pesquisa contempla a coleta de dados por meio de estudos bibliográficos, pesquisa de campo, observação não participante e entrevistas.

É fato que a ciência explica à sociedade como as coisas funcionam. Ao longo dos anos, diversas pesquisas buscaram a melhor forma de se aproximar do objeto de estudo. Entre as estratégias de aproximação, destacam-se as abordagens quantitativas e qualitativas. Os métodos quantitativos baseiam-se em formas de raciocínio ligadas a propriedades lineares, estimativas e análises estatísticas (Stake, 2011).

Em oposição a esse pensamento cartesiano, o autor ressalta a existência das análises qualitativas, nas quais as experiências, a percepção e a dúvida interagem para aprimorar teorias e experimentos. Segundo seus estudos, a história da ciência sempre esteve permeada pelo pensamento qualitativo, como podemos observar no trecho abaixo:

“(...) os pensamentos de Newton, Curie, Watson e Crick. Galileu foi um dos maiores cientistas da história. Usando o telescópio (...) fez muitos cálculos (...) confiou em seus instintos, em seu conhecimento sobre a consistência e na observação de determinados casos para chegar às suas explicações.” (Stake, 2011 p. 21).

A opção pela abordagem qualitativa deveu-se à sua aproximação mais intensa com o objeto de estudo, em que o pensamento do/a pesquisador/a vai além da simples quantificação de dados. A pesquisa qualitativa direciona-se essencialmente para a percepção e compreensão das ações humanas, buscando intervir em determinadas realidades. Esse tipo de estudo é interpretativo, experiencial, situacional e personalístico (Stake, 2011), buscando a veracidade dos fatos especialmente nas ciências sociais.

A pesquisa qualitativa envolve a tradução dos dados coletados, ou seja, o/a pesquisador/a procura compreender os significados e implicações dos fenômenos a partir da perspectiva dos/as participantes. Valoriza as vivências dos sujeitos da pesquisa, considerando que as informações são produzidas pelas experiências subjetivas e pessoais. Além disso, é

sensível ao contexto em que os fenômenos ocorrem, levando em conta as particularidades do ambiente e as circunstâncias específicas que influenciam os resultados.

Segundo Stake (2011), a pesquisa qualitativa é também personalizada, refletindo uma relação única entre pesquisador/a e participantes, em que as percepções e interpretações do/a pesquisador/a são essenciais para a análise dos dados. Para dar corpo a essa investigação, serão incorporados objetivos exploratórios e descritivos. Gil (2008) define que pesquisas exploratórias visam desenvolver, elucidar e modificar conceitos, sendo muitas vezes a primeira etapa em estudos qualitativos.

Minayo (2023) complementa que a fase exploratória é quando o/a pesquisador/a define o objeto, a relevância da pesquisa e as estratégias para a investigação de campo. Com isso, constrói-se o aporte teórico, estipulam-se objetivos, selecionam-se instrumentos de coleta, e define-se o campo e os sujeitos da pesquisa. Essa etapa busca familiarizar o/a pesquisador/a com o problema, tornando-o mais explícito, e pode revelar aspectos ainda pouco estudados, sendo caracterizada por sua criatividade e flexibilidade.

Com os objetivos claros e a questão norteadora formulada, o presente trabalho buscou fundamentação teórica robusta para responder aos questionamentos propostos. Entre as principais referências para a historicidade das políticas públicas, destacam-se Behring e Boschetti (2011), Fagnani (2022), Faleiro (2000), Polanyi (2000) e Prado Júnior (1991). Para a trajetória das políticas de educação de jovens e adultos, foram utilizados estudos de Costa e Machado (2017), Fávero (2006), Ferreira Júnior (2010), Freire (2023) e Saviani (2011), além de legislação e documentos oficiais.

Para fundamentar os pressupostos metodológicos e a perspectiva avaliativa, a pesquisa baseou-se em autores como Gil (2008), Minayo (2023), Stake (2011), Rodrigues (2011), Caregnato (2006), Lejano (2012) e Orlandi (2015), buscando rigor científico e aprofundamento no contexto social. A análise descritiva também foi adotada para compreender a natureza das relações e explicar as particularidades do objeto, conforme Gil (2008), que ressalta que a pesquisa descritiva busca detalhar características, conceitos e categorias, relacionando variáveis.

Lejano (2012) reforça que a descrição é um tratamento da política como texto, sujeito à análise e interpretação. Assim, a pesquisa descritiva expõe, classifica e interpreta fenômenos com precisão, realizando contrapontos com informações prévias para identificar convergências. Para a análise dos dados, optou-se pela Análise de Discurso, que segundo Caregnato e Mutti (2006), integra linguística, materialismo histórico e psicanálise, enfocando as relações de poder presentes na produção dos sentidos.

Essa abordagem interpreta sentidos em múltiplas formas de produção, verbais ou não, articulando elementos ideológicos, históricos e linguísticos. A ideologia refere-se às formas de pensar dos sujeitos; a história, ao contexto sociocultural; e a linguagem, verbal ou não, oferece pistas sobre o sentido, que é sempre incompleto e passível de múltiplas interpretações. Orlandi (2015) complementa que a análise de discurso considera a língua como materialização da fala, marcada ideologicamente e relacionada ao contexto histórico, enfatizando interpretações e não verdades absolutas.

Na análise, o foco é nas marcas linguísticas ligadas ao contexto sociocultural, permitindo identificar padrões recorrentes e nuances nos dados. Essa metodologia proporciona uma investigação robusta, essencial para captar tanto a essência do objeto quanto as sutilezas do campo pesquisado. Conforme Minayo (2023), o trabalho de campo busca uma investigação aprofundada do ambiente e das pessoas, planejada para captar a complexidade dos fenômenos sociais e culturais.

Para garantir a validade dos resultados, os procedimentos de coleta de dados foram cuidadosamente planejados, com técnicas e instrumentos adequados aos objetivos da pesquisa. Inicialmente, foram analisados documentos que orientam a implementação da política nacional de Educação de Jovens e Adultos, além de sua aplicação no município, permitindo investigar mudanças em diferentes tempos históricos. Paralelamente, realizou-se estudo bibliográfico, que se diferencia do documental pela natureza das fontes (Gil, 2008).

Esse estudo bibliográfico possibilitou ao/a pesquisador/a obter uma amostra ampla de livros, artigos e dissertações sobre a política de Educação de Jovens e Adultos, facilitando a compreensão das especificidades locais. A abordagem qualitativa mostrou-se pertinente para apreender os sentidos construídos socialmente pelos sujeitos no âmbito das políticas públicas, permitindo analisar experiências, percepções e significados na formulação, implementação e avaliação das ações municipais.

A análise do discurso, com base em Orlandi (2015, 2023), buscou captar não apenas o conteúdo das falas, mas as condições de produção dos enunciados, as marcas ideológicas e os efeitos de sentido. Essa metodologia foi fundamental para analisar as falas dos atores envolvidos na implementação do CEJAQUI, evidenciando os sentidos emergentes nas práticas avaliativas e nas experiências dos sujeitos, ampliando a compreensão da política investigada.

Outra estratégia foi a observação não participante, descrita por Minayo (2023) como método em que o/a pesquisador/a mantém distância do grupo ou ambiente estudado, registrando comportamentos e contextos de forma discreta e imparcial. Essa técnica evita

interferências nos acontecimentos, permitindo uma análise objetiva e menos intrusiva. O registro dessas observações e dos silêncios das entrevistas foi realizado por meio do caderno de campo.

O caderno de campo é um instrumento de registro das informações não captadas pelos métodos formais da pesquisa. Nele foram anotadas visitas ao Centro de Educação de Jovens e Adultos, observações da dinâmica do ambiente e das relações entre os colegiados, além de aspectos relevantes como posicionamentos, silenciamentos e deslocamentos discursivos, revelando contradições, disputas e intencionalidades presentes na concepção do CEJAQUI.

O processo de coleta de dados foi concluído com entrevistas semiestruturadas, uma importante ferramenta para obtenção de informações detalhadas na investigação social (Minayo, 2023). As entrevistas permitiram que os/as participantes falassem livremente sobre o tema, combinando perguntas abertas e fechadas, o que possibilitou a coleta de informações primárias e secundárias — registros escritos do/a pesquisador/a e dados construídos nas conversas, respectivamente. Os/as sujeitos foram fundamentais para a compreensão aprofundada do objeto estudado.

2.5 Caracterização dos/as participantes da pesquisa

A caracterização dos sujeitos é uma parte importante da proposta metodológica, especialmente na avaliação de políticas públicas. Para Gussi (2017), conhecer os diferentes atores e atrizes envolvidos na implementação dessas políticas permite ao avaliador atribuir significados a elas a partir dos referenciais culturais próprios, utilizando uma abordagem multirreferencial. Dessa forma, a avaliação considera diversas interpretações sem hierarquizá-las.

Com isso, vamos conhecer um pouco do perfil das pessoas que contribuíram para esta investigação científica. Vale ressaltar que os nomes reais são mantidos em sigilo; as identificações aqui expostas são apenas nomes fictícios, usados para garantir a anonimidade dos/as participantes ao longo da dissertação.

Os nomes selecionados para dar voz aos participantes desta pesquisa foram intencionalmente escolhidos/as, pois essas pessoas deram voz e vez às classes subalternas e algumas delas foram silenciadas brutalmente. Vamos conhecer um pouco:

Conceição⁴; Carolina⁵; Maria Firmina⁶; Itamar⁷; Joel⁸; Noémia⁹; Djamila¹⁰; Marielle¹¹; Douglas¹² e Luana¹³.

Conceição é casada e mãe de três filhas. Pedagoga com pós-graduação em Gestão Pública e possui vasta experiência na área da educação, com mais de 30 anos de atuação como professora e gestora de escola. Ao longo de sua carreira, dedicou-se à formação de jovens, adultos e crianças, contribuindo significativamente para a educação do município.

Além de sua experiência em sala de aula, trabalhou por 20 anos na Secretaria de Educação de Aquiraz, em que ocupou os cargos de Coordenadora de Educação de Jovens e Adultos e Coordenadora Pedagógica.

Carolina é mãe e avó. Pedagoga e habilitada em Matemática e Física, começou a lecionar aos treze anos dando reforço escolar. Aos dezoito anos recebeu o convite do coordenador do Centro Comunitário da Aquiraz para atuar como auxiliar de sala, logo em seguida no ano de 2019 assumiu como professora uma sala de educação infantil. Atualmente trabalha na gestão escolar.

Maria Firmino também é mãe e avó. Possui Graduação em Serviço Social, Graduação em Administração e Pós-Graduação em Organização e Métodos, Pós-Graduação

⁴ Conceição Evaristo: um dos principais nomes da literatura contemporânea, contista, romancista e importante teórica de estudos literários e afro-brasileiros. Cf: <https://brasilecola.uol.com.br/>

⁵ Carolina Maria de Jesus é uma das mais importantes escritoras negras da literatura brasileira. Sua obra tem relevância não só literária, mas também política. Cf: <https://brasilecola.uol.com.br/literatur>

⁶ Maria Firmina dos Reis é uma escritora maranhense e romântica do século XIX, além de escritora, foi professora, musicista e a criadora da primeira escola mista do Brasil. Cf: brasilecola.uol.com.br/literatura

⁷ Itamar Vieira Júnior, nascido em Salvador, é Graduado e Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia. Uma grande revelação da literatura contemporânea, é autor do premiadíssimo romance “Torto Arado” (2019). Cf: <https://homoliteratus.com/>

⁸ Joel Rufino dos Santos, além de escritor, foi historiador e professor, um dos nomes de referência sobre o estudo da cultura africana no país. Foi exilado por suas ideias políticas contrárias à ditadura militar brasileira. Cf: <https://homoliteratus.com/>

⁹ Noémia de Sousa foi uma poeta, jornalista, tradutora e militante moçambicana, lembrada como a “mãe dos poetas moçambicanos”. Durante a época em que viveu em Portugal, se posicionou contra o regime ditatorial de Salazar e acabou tendo que abandonar o país. Cf: <https://www.culturagenial.com/escritoras-negras/>

¹⁰ Djamila Ribeiro é uma escritora, acadêmica, filósofa e ativista brasileira. Se tornou notória pelas suas contribuições para os movimentos sociais que lutam pelos direitos das mulheres e dos cidadãos negros. Cf: <https://www.culturagenial.com/escritoras-negras/>

¹¹ Marielle Franco Socióloga, feminista e vereadora do Rio de Janeiro, Marielle era uma forte defensora dos direitos humanos, especialmente das mulheres negras, da população LGBTQIA+ e das comunidades periféricas. Foi brutalmente assassinada em março de 2018, em um crime que gerou repercussão internacional e simboliza a luta contra o racismo, o machismo e a opressão. Cf: <https://www.politize.com.br/>

¹² Douglas Rodrigues, jovem de 17 anos da zona norte de São Paulo, era estudante e atuava em projetos sociais, com o sonho de ser bombeiro. Foi morto durante uma abordagem policial violenta, e antes de falecer, questionou: “Por que o senhor atirou em mim?”. Sua frase tornou-se um símbolo da luta contra a violência policial. Cf: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/douglas-1986-2013-e-o-mundo-estranho-em-que-ele-viveu-e-morreu/>

¹³ Luana Barbosa foi assassinada em abril de 2016 em Ribeirão Preto por três policiais que a espancaram na frente de seu filho de 14 anos. Cf: <https://diplomatieque.org.br/o-que-faz-o-caso-luana-barbosa-tao-assustador/>

em Gestão Empresarial e é Mestre em Políticas Públicas. Foi por dois mandatos secretária de Educação do Município de Aquiraz.

Itamar tem aproximadamente 50 anos, é Licenciado em Língua Portuguesa e exerce a função de professor. Por ser muito reservado, a coleta de informações durante o processo investigativo foi um pouco complicada. Seu comportamento mais discreto demonstra uma atitude mais cautelosa em relação ao compartilhamento de aspectos pessoais, o que tornou a interação e a construção desses dados um desafio. Apesar dessas dificuldades, foi possível captar elementos significativos sobre sua vivência e seu ponto de vista dentro do contexto da pesquisa.

Joel é pai de dois filhos e foi aluno da Educação de Jovens e Adultos. Graduado em Filosofia e Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas. Atuou na rede de ensino de Aquiraz como Gestor Escolar e Professor de Ensino Religioso. Foi gerente do Núcleo da Busca Ativa Escolar, atual como membro do conselho de Assistência Social e atualmente é gerente do Núcleo de Educação de Jovens e Adultos.

Noémia é mãe de uma linda menina de sete anos. Possui o curso de Secretária Escolar, em 1997 foi convidada para tirar a licença como professora, passou oito anos nessa função. Em 2006 prestou concurso para agente administrativo. Com o passar do tempo foi convidada a ser Secretária Escolar, função que exerce até a presente data.

Djamila mãe de duas filhas é Pedagoga, atua como professora de Arte. Sua trajetória profissional é marcada pela dedicação ao campo educacional, tem um papel fundamental na gênese do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz. Sua experiência de mais de vinte anos como educadora demonstra seu compromisso com a transformação social por meio da educação.

Marielle é mãe e avó atípica, tem 46 anos, o que reflete uma experiência de vida marcada por responsabilidades familiares e uma perspectiva singular sobre a educação. Frequentou a escola por um período muito curto durante a infância, o que limitou sua trajetória escolar. Essa vivência de uma escolarização interrompida lhe proporcionou uma visão crítica sobre o sistema educacional e, por consequência, uma compreensão profunda das dificuldades enfrentadas por muitos estudantes.

Douglas é um jovem de 17 anos, que mora com sua mãe, sua irmã, cunhada e pai. Atualmente, não trabalha e interrompeu sua trajetória escolar devido a fatores externos, o contexto de instabilidade nas escolas. A situação que levou o jovem a parar de estudar, reflete as dificuldades e os desafios enfrentados por muitos jovens em contextos sociais de vulnerabilidade.

Luana é uma jovem de 15 anos e mora com sua mãe, irmãs e padrasto. Atualmente, ela não trabalha, mas está prestes a iniciar seu próprio trabalho. Interrompeu sua trajetória escolar devido a situações de assédio, o que a levou a mudar de estado.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: HISTÓRIAS E TRAJETÓRIAS PARA ENTENDER O TEMPO PRESENTE

A compreensão das políticas públicas sociais exige um retorno às suas raízes históricas e sociais, pois foram essas histórias que moldaram a sociedade moderna. Com a ascensão do capitalismo, marcada pela transição das terras comunais para a propriedade privada, o tecido social foi reconfigurado, dando origem a novas dinâmicas de desigualdade e à necessidade de intervenção estatal.

Nesse contexto, surgem as políticas públicas sociais, inicialmente como respostas à questão social, que evoluíram para políticas destinadas a reduzir desigualdades e promover a inclusão. No Brasil, esse processo apresenta contornos específicos, marcados por desafios históricos e uma realidade de profundas desigualdades. Analisar essas trajetórias e particularidades permite compreender as políticas sociais atuais como resultado de um processo histórico complexo, fundamental para entender o presente e projetar o futuro.

3.1 O surgimento do capitalismo: das terras comunais a propriedade privada

Abordar a origem de determinadas estruturas sociais arraigadas pelas ações humanas exige reflexão cuidadosa; não é viável apresentar os fatos da humanidade de forma mecânica ou naturalizada. Os processos históricos são permeados por intencionalidades, sendo reverberações das atitudes humanas, portanto, imprevisíveis. Para melhor elucidar as condições históricas que possibilitaram a consolidação e o desenvolvimento das políticas públicas e sociais, é fundamental contextualizar os antecedentes determinantes dessa necessidade.

Nesse sentido, convém considerar o Feudalismo como um sistema político e social, com seu modelo de produção desenvolvido na Europa entre os séculos XI e XV. A sociedade feudal era organizada de forma hierárquica, sem possibilidades de ascensão social, e suas relações humanas pautavam-se na submissão total, nos juramentos de honra e fidelidade. O fortalecimento desse sistema e do seu modo de produção só foi possível devido ao processo de ruralização.

Conforme apontam os estudos de Pinhata (2021), com o fim das guerras de expansão territorial do Império Romano, as cidades sofreram um processo de despovoamento; a mão de obra escrava e os latifúndios, base da economia romana, deram lugar às vilas e às

grandes propriedades rurais, que desenvolveram uma força de trabalho própria e um modo de produção particular.

A fusão de diferentes culturas — romanos, bárbaros e escravos — acentuou as mudanças sociais e incorporou novos elementos aos grupos que se constituíram, ou seja, aos feudos. Noções como honra, lealdade, concessão de terras como forma de recompensa e o processo de descentralização do poder — em que o rei passa a deter um poder sobretudo simbólico — marcaram essa configuração. O domínio territorial ficou a cargo dos senhores feudais e da Igreja, duas entidades que passaram a reger as normas da sociedade.

Outro elemento crucial que influenciou — e ainda influencia — o fortalecimento da sociedade feudal foi a religião. A Igreja Católica, principal instituição do período, atuava como elo entre servos e senhores feudais, garantindo uniformidade e submissão, o que assegurava a estabilidade social. Conforme destacam Andery et al. (1996), a Igreja Católica, por meio da “fê”, delegava costumes, manifestações culturais, comportamentos e, sobretudo, a ordem social. Sua influência se estendia ao campo político, atuando por intermédio do poder dos reis e senhores feudais.

Como mencionado, o modo de produção feudal foi historicamente construído pela amálgama de diferentes culturas e pelo processo de ruralização. Esses elementos consolidaram uma sociedade com poder descentralizado, sem abertura para ascensão social, cujas relações eram profundamente manipuladas pela Igreja Católica.

Esse modelo de produção se resumia às atividades sociais direcionadas à sobrevivência. Ao acrescentar o adjetivo feudal, Barros (2018), apoiado nas correntes marxistas, confere ao conceito um teor econômico que ultrapassa a mera organização política, abrangendo as relações sociais.

O modo de produção feudal englobava um sistema senhorial de exploração, marcado por peculiaridades como a relação vertical entre senhores e servos, pela qual o poder era organizado e hierarquizado. É importante destacar que a concepção de modo de produção pressupõe uma superestrutura na qual se interligam mecanismos ideológicos que, segundo Barros (2018), legitimam e sustentam a exploração social.

Ressalta-se o termo modo de produção como peça fundamental para a formação da sociedade contemporânea, a qual emergiu com a expansão e consolidação do modo de produção capitalista. Na prática, Paulo Netto (2009) define modo de produção como a forma pela qual uma sociedade organiza a produção de riqueza.

Dentro da sociedade feudal, havia pobreza e desigualdade, mas esses problemas derivavam de fatores intrínsecos ao modelo, como escassez de alimentos, ausência de

saneamento básico e epidemias que dizimavam grande parte da população, gerando desigualdades sociais. Entretanto, não existia, nesse sistema, o controle das forças produtivas; ou seja, a produção ocorria para o sustento da própria comunidade. O trabalho não estava condicionado a nenhuma compensação formal, sendo, em certo sentido, “livre”.

A transformação do feudalismo para o capitalismo não se limitou à substituição da terra pelo dinheiro. Essa transfiguração implicou profundas mudanças sociais e não ocorreu de forma natural ou linear. Como afirmam Andery et al. (1996), conflitos intensos entre camponeses resultaram em migrações para as cidades, invertendo o processo de ruralização.

Conforme analisa Huberman (2012), o surgimento das cidades esteve associado à expansão do comércio, em pontos estratégicos como cruzamentos de estradas, embocaduras de rios ou locais com declives favoráveis. Mercadores fixavam-se nesses locais para se proteger de ataques e acabavam por construir suas moradias, dando origem aos núcleos urbanos.

O autor acrescenta que devido ao aumento de um contingente desses comerciantes nessas áreas, os habitantes começaram a construir muros para sua proteção, este local fechado passou a ser chamado de *Burgo*. Com o declínio da sociedade feudal os/as camponeses/as deixaram suas velhas moradias e se dirigiram para as cidades (*burgos*) em busca de meios de sobrevivência.

Huberman (2012) acrescenta que, no início do feudalismo, a posse da terra constituía, por si só, o principal padrão de poder entre as pessoas. Com o surgimento e a expansão do comércio nasce um outro tipo de riqueza, *o dinheiro*, a posse e a busca por esse bem, que agora passa a ser o mais precioso, submeteu a humanidade a uma transformação abrupta em que os mecanismos de produção deixaram de ser autossuficientes e a exploração do trabalho humano ganha uma nova dimensão.

A gênese do modo de produção capitalista se dá com o processo de cercamento de terras, em que o bem mais precioso da sociedade feudal, a terra, migra do coletivo para o privado. Deixa de ser terras comunais a passam por um processo de emolduramento territorial. Essa evolução gradativa foi impulsionada pelo surgimento de uma nova classe social, a burguesia¹⁴, que, no século XVI, além de estar de posse do poder econômico devido ao declínio do feudalismo, começa a adquirir também poder político por meio das alianças

¹⁴Burguesia: classe social oriunda da Europa, originada a partir do desenvolvimento dos burgos medievais, impulsionadas pelo avanço do comércio na esfera feudal que acarretou no enriquecimento dessa classe atrelado a crescente liberdade e poder, passando a dominar social, política e economicamente as outras unidades sociais, a partir da Revolução Francesa em 1789. Fonte: CARVALHO, Leandro. "Surgimento da burguesia"; *Brasil Escola*. Cf <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/surgimento-burguesia.htm>. Acesso em 10 de abril de 2024.

traçadas com o Estado. Destarte, essa classe social daria um novo rumo para propriedades rurais e para sociedade (Barros 2018).

Cruz (2016) aponta que a configuração econômica da sociedade capitalista surgiu a partir da reorganização da sociedade feudal, mediada pela relação entre a terra, os/as camponeses/as e o capital. Os camponeses foram violentamente expulsos de suas propriedades, o que resultou no acúmulo de uma massa populacional nas cidades, vivendo em condições pauperizadas e insalubres, levando-os a aceitar qualquer tipo de trabalho em busca da sobrevivência.

A tese defendida por Andery *et al.* (1996) sustenta que, no final do século XV, ocorreu uma expropriação violenta das terras comunais. A partir disso, os autores adotam o conceito de "acumulação por despossessão", fundamentado nos estudos de David Harvey, que se refere ao processo histórico de expropriação de terras e recursos naturais acompanhado pela expansão do capitalismo. Eles argumentam que a acumulação de capital não se deu apenas pela exploração do trabalho remunerado, mas também pela apropriação violenta das terras e seus recursos pela classe dominante.

O processo dos cercamentos envolveu a transformação das terras comunais em propriedades privadas. Essas terras expropriadas foram destinadas à formação de grandes latifúndios voltados para a produção de lã ou para a agricultura comercial. Essa alteração no uso da terra provocou um impacto profundo na organização espacial do território, resultando na criação de novos territórios rurais, no crescimento dos latifúndios e no desenvolvimento gradual da monocultura.

A expropriação das terras comunais acarretou graves consequências sociais, como a expulsão dos camponeses de suas propriedades, o que levou à pauperização e à migração dessas pessoas para as cidades, onde muitas passaram a integrar o proletariado industrial.

Marx (1996) descreve outra forma de usurpação das terras, a qual chama de "forma parlamentar de roubo", ou seja, "decretos pelos quais os senhores fundiários se apoderam de terras que pertencem ao povo". Em sua obra seminal *O Capital* (1867), dedica um capítulo intitulado "A Gênese do Capital Industrial" à análise do processo histórico de expropriação das terras camponesas na Inglaterra.

Por meio de uma análise crítica das leis parlamentares promulgadas entre os séculos XVI e XVII, Marx (1996) argumenta que a expropriação dos camponeses não foi um evento casual, mas sim um processo cuidadosamente planejado e executado pela classe dominante. Para ele, o patriarcado inglês, visando aumentar seus lucros com a produção de lã, utilizou o Parlamento como instrumento para expropriar os camponeses de suas terras. Por

meio de diversas leis e Atos de Cercamento, a esfera parlamentar legitimou o roubo das terras comunais, convertendo-as em pastagens para ovelhas.

Marx ressalta que essas leis não representavam a vontade do povo, mas sim os interesses da elite dominante. As leis dos cercamentos permitiam aos latifundiários a apropriação das terras comunais e a expulsão dos camponeses sem qualquer compensação.

O autor argumenta que a usurpação das terras foi fundamental para a formação do capitalismo. Ao expropriar os camponeses de seus meios de produção, a classe dominante criou um proletariado urbano dependente do trabalho assalariado. Esse processo, legitimado pelo Parlamento e executado com violência, evidencia como o sistema legal pode servir aos interesses da minoria dominante em detrimento dos direitos da maioria.

Essa usurpação teve impacto profundo na sociedade inglesa, pois a expulsão dos camponeses gerou um grande contingente de trabalhadores sem-terra, que migraram para as cidades em busca de emprego nas nascentes fábricas. Tal fenômeno intensificou a desigualdade social, concentrando a riqueza em poucas mãos e aprofundando a pauperização da maioria.

Assim, com os cercamentos das terras comunais surgem as propriedades privadas e, atrelado a elas, o modo de produção capitalista. No final do século XV, inicia-se uma profunda transformação social e econômica na Europa, marcada pela migração em massa da população camponesa para áreas urbanas em busca de trabalho. Esse movimento contribuiu para o aumento do número de indigentes e desempregados que vagavam pelas cidades, fenômeno que, por sua vez, fomentou a criminalidade, a violência e as desigualdades sociais — os primeiros indícios de expressões sociais desse tipo (Cruz, 2016).

Em consonância com Andrey, *et al* (1996), no início do século XVI, era um dever religioso auxiliar as pessoas sem recursos. Encarregando-se de amparar, alimentar e vestir os menos afortunados, com o processo da Reforma Protestante¹⁵ e o estabelecimento da Igreja Anglicana, muitos dos antigos valores morais desapareceram, sendo necessário regulamentar ações de alívio na busca de minimizar as desigualdades sociais. Deste modo, durante o reinado de Elizabeth I (1558-1603) foram aprovadas as primeiras leis para lidar com o crescente problema do aumento da pobreza a fim de oferecer assistência aos necessitados/as.

¹⁵ Movimento reformista que surgiu no século XVI, iniciado por Martinho Lutero um monge católico que estava insatisfeito com algumas práticas e questões teológicas defendidas pela Igreja Católica. A Reforma Protestante fez parte de um amplo movimento que modificou os padrões sociais, embora se concentrasse nas questões religiosas, o movimento iniciado pelo monge se desenvolveu em outras áreas da vida social. Fonte: SILVA, Daniel Neves. *Revolução Industrial: o que foi, resumo fases*; Brasil Escola. Cf: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-industrial.htm>. Acesso em 10 de abril de 2024.

Andery *et al.* (1996) argumentam que, em 1563, as paróquias foram autorizadas a se organizar para captar recursos destinados a aliviar a situação dos cidadãos e cidadãs em condição de pobreza. Para esse fim, a Igreja agrupou essas pessoas em três categorias: aquelas que podiam trabalhar, mas não conseguiam emprego; as que podiam trabalhar, mas não queriam; e um terceiro grupo. Para o primeiro grupo, foram destinados empregos em abrigos e albergues, onde recebiam remuneração e alimentação em troca do trabalho realizado.

Para o segundo grupo, denominado de pobres ociosos, as pessoas eram submetidas a castigos físicos públicos. Havia também aqueles que, por serem muito velhos, doentes ou jovens demais para trabalhar, eram classificados como pobres inválidos ou necessitados; a esses eram oferecidos cuidados em asilos, hospitais, orfanatos ou abrigos. Aos órfãos e crianças pobres era ensinado um ofício comercial, com o objetivo de que posteriormente pudessem obter um emprego.

Como aponta o autor, o Estado inglês não era o responsável direto pela assistência social, pois essas medidas eram obrigação da Igreja. Em 1572, foi instituído o primeiro imposto compulsório vinculado à taxa de pobreza local, transferindo para as regiões a responsabilidade pela redução da pobreza.

Cada paróquia passou a ser responsável pelo bem-estar de seus próprios membros, sendo proibida a migração entre paróquias. Em 1597, as paróquias foram reorganizadas para arrecadar fundos compulsórios para o alívio dos necessitados, surgindo nesse período a figura do “supervisor dos pobres”, cargo mantido mesmo após a promulgação do Ato de Emenda da Lei dos Pobres, em 1834.

Pinhata (2001) complementa que, em 1601, foi aprovada a Lei Elisabetana, conhecida como *Lei dos Pobres*, que consolidou a legislação anterior em uma norma única. Destaca-se, nessa legislação, a instituição de uma taxa compulsória de pobreza cobrada em todas as paróquias, a manutenção dos cargos de “supervisores de alívio” ou “supervisores dos pobres”, além do encaminhamento de todos os pobres ao trabalho em troca de alimentos ou de uma remuneração mínima para sua subsistência. A lei também orientava que os proprietários de imóveis arrecadassem uma taxa em dinheiro destinada ao alívio da pobreza.

No entanto, os meios de assistência aos pobres instituídos pela lei não tinham como objetivo principal amparar os menos afortunados. Essas normas apresentavam características muito mais punitivas do que protetoras, uma vez que as pessoas que se recusavam a trabalhar eram açoitadas e podiam, inclusive, ser condenadas à morte. Assim, essas regulamentações visavam mais controlar os indivíduos em situação de extrema pobreza do que amenizar sua condição de miséria.

Sartori (2022) aponta que a *Lei dos Pobres* foi um regulamento criado para minimizar os efeitos das expressões sociais emergentes. A partir dessa legislação, estabeleceu-se um conjunto de normas que foram ajustadas conforme o crescimento dos movimentos sociais e as mudanças socioeconômicas se ampliavam.

Hobsbawm e Rudé (1969) destacam que o conjunto de códigos pactuados após 1601 submetia os indivíduos a um trabalho forçado em troca de um salário, além de obrigar os operários a permanecerem fixos no mesmo local. Nesse sentido, esse código social estabelecia uma política de produtividade baseada em um regime que vinculava o trabalho humano à obtenção de uma renda mínima, condicionada à fixação da moradia.

Uma das ramificações da *Lei dos Pobres* foi a de *Speenhamland*. Polanyi (2000) textualmente afirma que este foi um ato prático não documentado em lei, porém atuou como lei por quase 40 anos. Sua principal medida foi criar um abono monetário com base no preço do pão.

O autor ainda afirma que esse mecanismo conseguiu postergar o estabelecimento pleno da sociedade de mercado. Segundo sua obra, a esfera social nesse período “inconscientemente” buscava resistir a qualquer tentativa de se transformar em um “mero apêndice comercial”, especialmente no que se refere à sociedade rural, que, segundo a análise de Polanyi (2000), sofreu modificações significativas, chegando a destruir totalmente o tecido tradicional dessa sociedade.

Behring e Boschetti (2011) afirmam ainda que a *Lei de Speenhamland* trouxe uma alteração no padrão de tratamento da pobreza, por meio de alternativas menos utilitárias e mais humanitárias, dando aos indivíduos condições mínimas para sobrevivência. Seu diferencial em relação à *Lei dos Pobres* de 1531, era a garantia de uma assistência social aos/as trabalhadores/as desempregados/as ou em exercícios independentes dos seus proventos.

Dessa forma, as autoras reforçam de maneira enfática o caráter paternalista e autoritário dessa organização social, que, embora oferecesse certo suporte econômico aos trabalhadores, impunha como contrapartida a estagnação geográfica da força de trabalho. Assim, ainda que assegurasse o “direito de viver”, negava o direito fundamental de ir e vir.

Ainda em consonância com Behring e Boschetti (2011), embora se tratasse de uma lei de cunho assistencialista, tal regulação impediu o pleno estabelecimento do livre mercado. Isso porque, enquanto a *Lei Elisabetana* obrigava o operariado a aceitar qualquer tipo de trabalho por qualquer valor, a *Lei Speenhamland* permitia que o/a trabalhador/a, ainda que de maneira limitada, pudesse negociar o valor de sua força de trabalho, ao impor restrições e estabelecer limites mínimos ao mercado de trabalho que então se configurava.

O mercado de trabalho foi o último mecanismo a ser estruturado dentro do modo de produção capitalista, sendo instituído apenas quando a economia e a força de trabalho voltadas para esse modelo passaram a ser consideradas promissoras e financeiramente vantajosas. Nesse contexto, no interior do território europeu, tanto a terra quanto o capital foram mobilizados antes da efetiva exploração do trabalho assalariado.

Por não ser permitido a circulação da mão de obra, tal situação dificultou a formação de um mercado nacional de trabalho. As restrições estritamente legais impostas pela questão da imobilidade física e o sistema *Speenhamland* foi segundo Hobsbawm e Rudé (1969) uma tentativa ineficaz e mal planejada de se manter uma ordem rural tradicional.

O *Projeto de Reforma* e a *Emenda de Lei dos Pobres*¹⁶ de 1834 foram os primeiros elementos constitutivos para o estabelecimento do capitalismo moderno, por extinguirem o domínio latifundiário e seu sistema de abono, conforme definido por Polanyi (2000) a sociedade se viu entre duas influências divergentes, de um lado o paternalismo que visava proteger a mão de obra dos perigos de um sistema de mercado.

Por outro lado, estruturava-se a organização de elementos emergentes advindos do cercamento das terras comunais, sob a iminência do surgimento de um sistema de mercado que visava afastar o/a trabalhador/a comum de seu antigo status de servidor/a rural, transformando-o/a em alguém cuja força de trabalho passaria a ser submetida a um valor de mercado. Conforme apontado pelo autor, as condições estabelecidas resultaram no surgimento de uma nova classe de empregadores — os detentores do trabalho remunerado — que, por sua vez, não ofereciam aos/às empregados/as qualquer possibilidade de ascensão social

Uma parcela da sociedade da época demonstrava desconforto ao perceber que, mesmo diante do expressivo crescimento da produção, observava-se um aumento extraordinário da extrema pobreza. Segundo Polanyi (2000), durante a vigência das normativas de *Speenhamland*, o tratamento dispensado ao povo assemelhava-se à forma como se tratavam os animais — isto é, a população era forçada a viver em condições de miséria.

Com a extinção da *Lei Speenhamland*, a população passou a se encontrar em situação de maior desamparo, intensificando-se o êxodo rural e o acúmulo de pessoas nas cidades. Nesse contexto, as expressões sociais tornaram-se cada vez mais visíveis, revelando os impactos da crescente desigualdade e da ausência de políticas de proteção social. A única mercadoria que passou a possuir real poder de barganha foi a força de trabalho. Assim, na

¹⁶O Projeto de Reforma, elaborado em 1832, propôs a reestruturação da assistência social na Inglaterra, substituindo a Lei dos Pobres por um sistema baseado em casas de trabalho. Já a Emenda de Lei dos Pobres de 1834, sancionada após acaloradas discussões, consolidou as ideias do Projeto de Reforma, instituindo um regime severo de punição aos pobres. (Polanyi 2000).

década de 1830, esse elemento se consolidou como peça-chave na transição para o modo de produção capitalista.

Como um modelo de produção invadiu simbioticamente a sociedade coexistente e se alastrou de forma devastadora até a atualidade? E como a grande massa lutou em meio às circunstâncias desfavoráveis para tentar garantir o mínimo de respeito e condições dignas de trabalho? No final do século XIX, na Europa, surgem os primeiros vestígios das políticas públicas e sociais, por meio da interseção entre os movimentos cíclicos de ascensão do capitalismo, como afirmam Behring e Boschetti (2011). Assim, para compreender a gênese das políticas públicas e sociais, é necessário analisar como o enfrentamento dessas contradições, especialmente...e a partir do final do século XIX, foi institucionalizado por meio da política social.

3.2 A gênese das políticas públicas e sociais: da questão social à política social

Com base em Pereira (2013), é na segunda metade do século XIX que se iniciam os embates da classe trabalhadora em busca da modificação do panorama emergente de pauperismo e desigualdade. A partir dessas lutas de classes, o Estado se vê compelido a intervir nos conflitos, fazendo com que a questão social passe a ser reconhecida politicamente.

A autora afirma que as diferenças sociais, produzidas essencialmente por um sistema capitalista que perpetua a fragmentação de classes em função de relações de poder historicamente construídas, são o ponto de partida para a constituição da política social. Esta, por sua vez, surge como um processo que viabiliza e executa ações gerenciadas pelo Estado, com o intuito de atender às demandas oriundas da sociedade.

As políticas sociais passam a ser produtos de decisões coletivas, formuladas a partir de discussões geralmente conflituosas e estabelecidas por meio de consensos. Nesse cenário, o Estado busca elaborar e implementar condutas de cunho trabalhista por meio de isenções fiscais e incentivos que beneficiem tanto a esfera pública quanto a privada.

Ao longo de sua implementação, é comum que as políticas sociais sejam confundidas com estratégias econômicas, devido à necessidade de financiamento que ambas compartilham. No entanto, são distintas em sua essência: conforme Pereira (2013), a política social configura-se como uma forma de intervenção pública voltada especificamente às reivindicações relacionadas ao trabalho e à esfera familiar, enquanto a política econômica, embora também uma intervenção pública, está intimamente vinculada à lógica dos modos de produção capitalista.

Para compreender a articulação entre o surgimento do capitalismo e a consolidação das políticas públicas sociais, é fundamental contextualizar os determinantes históricos que impulsionaram a constituição de um Estado social, sem ignorar sua natureza essencialmente capitalista.

Como foi descrito na seção anterior as sociedades que antecederam o processo de Revolução industrial¹⁷, de forma bem tímida já utilizavam o modelo de produção capitalista e no decorrer dos tempos assumiram sorrateiramente algumas responsabilidades sociais, não com o propósito de ajudar a classe trabalhadora mas, com o intuito de manter a ordem, punir a vagabundagem e concentrar em um único espaço a mão de obra necessária para manter a produção e riqueza.

Como nos alertam Behring e Boschetti (2011), as legislações da época refletiam normas de cunho repressivo, como a exigência do trabalho a todos/as que dele dependiam para sobreviver — incluindo crianças, idosos/as e mulheres —, a imposição de qualquer tipo de serviço à população, o controle das remunerações sem margem para negociação, a proibição da mendicância e a determinação da fixação geográfica da moradia.

As autoras explicam que, no período pré-industrial, essas legislações se expressavam na interseção entre o assistencialismo e o trabalho forçado, inserindo a população em uma condição de vulnerabilidade atrelada a um processo de “servidão sem proteção”. Em outras palavras, os/as operários/as que ofertavam sua força de trabalho como mercadoria no processo de produção capitalista não gozavam de quaisquer direitos trabalhistas, sendo subordinados/as a uma minoria e privados/as do acesso à riqueza material que ajudavam a produzir.

Pereira e Gioia (2006) argumentam que, com o advento da Revolução Industrial, iniciou-se um processo gradativo de transformação da natureza mediado pela exploração do trabalho humano, associado à transfiguração do indivíduo. Tal configuração favoreceu o objetivo central do modo de produção capitalista: a acumulação de riqueza e a consequente distribuição desigual da renda.

As autoras destacam que a migração em massa do campo para a cidade, impulsionada pela oferta de empregos mal remunerados e pelas condições de trabalho insalubres, fortaleceu a economia capitalista e intensificou a concentração de riqueza nas

¹⁷ A Revolução Industrial foi um período de grande desenvolvimento tecnológico, iniciado na Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII. Esse processo histórico marcou o surgimento da indústria e a consolidação do modo de produção capitalista. Fonte: SILVA, Daniel Neves. Revolução Industrial: o que foi, resumo fases; Brasil Escola. Cf: <https://brasilecola.uol.com.br/historia/revolucao-industrial.htm>. Acesso em 10 de abril de 2024.

mãos dos proprietários do capital. Esse processo contribuiu para a perpetuação da pobreza, que deixou de ser apenas uma questão econômica para se configurar também como um entrave social e político, interferindo diretamente nas dinâmicas de poder e aprofundando as desigualdades estruturais.

Todo esse cenário caótico estava prestes a mudar. As lutas travadas pelos empregados e empregadas na busca de melhores condições de trabalho, fez com que os operários e operárias adquirissem o que (Marx 1996) denominou de consciência de classe. Quer dizer, trabalhadores/as são necessariamente peças integrantes de um todo social, imerso em uma corporação capitalista e por serem protagonistas nesse universo é extremamente necessário perceber seu real papel nessa conjuntura.

Isso porque a consciência de classe não se resume à forma como o trabalhador ou a trabalhadora se percebe no exercício de suas funções. Na verdade, ela se refere à maneira como o indivíduo compreende seu papel na transformação de uma classe "em si" — definida apenas por sua posição objetiva no processo produtivo — em uma classe "para si", ou seja, ciente de seus interesses coletivos, capaz de se organizar e agir politicamente para promover mudanças sociais.

Neste passo, o autor afirma que *classe em si* é um mero grupo de pessoas com interesses comuns frente ao capital e a *classe para si* é formada por trabalhadores e trabalhadoras reunidos/as em uma luta pelos interesses de uma coletividade e essa luta precisa desencadear nos detentores do poder a necessidade de prover novas regulações sociais.

Iamamoto (2001) destaca que a *questão social* tem suas raízes históricas na construção da consciência de classe, adquirida pelo movimento operário e sua inserção na esfera política. Essa busca se dá por meio das lutas em prol dos direitos trabalhistas e das reivindicações pelo reconhecimento dos/as trabalhadores/as como classe, dirigidas aos detentores do poder em consonância com o Estado.

Paulo Netto (2009) complementa ao afirmar que a exploração do trabalho pelo capital se manifesta na apropriação privada da riqueza socialmente produzida, resultando na concentração excessiva de bens nas mãos de uma minoria, enquanto a maioria da população enfrenta condições precárias de vida. Segundo o autor, a questão social emerge como um produto intrínseco ao desenvolvimento do capitalismo — uma exploração que gera diversas mazelas sociais, como pobreza, marginalização e desigualdade. A grande massa de trabalhadores/as é relegada à pobreza e à miséria, sem acesso a necessidades básicas de sobrevivência, como moradia digna, alimentação adequada e saúde de qualidade.

As desigualdades sociais tornam-se cada vez mais evidentes, com uma minoria concentrando a maior parte da riqueza, enquanto a maioria luta para sobreviver. Milhares de pessoas são marginalizadas e excluídas dentro de um sistema social que lhes nega oportunidades de trabalho, educação e participação na vida pública. Essa realidade intensifica a desintegração social, manifestada pelo aumento da violência, criminalidade e pela falta de coesão social.

Para Paulo Netto (2009), a questão social não é um problema conjuntural, mas estrutural e inerente ao próprio capitalismo. Dessa forma, ela não pode ser resolvida por meio de políticas públicas e sociais paliativas, mas requer uma transformação radical dos sistemas social, político e econômico.

Os conflitos sociais entre capital e trabalho levaram a questão social para a esfera pública, exigindo uma nova postura do Estado. Este, diante das limitações de atuar apenas por meio da coerção, passou a buscar o consenso, a fim de amenizar as reivindicações da classe trabalhadora. Essa nova concepção estatal deu origem a uma variedade de ações referentes a direitos sociais e trabalhistas, bem como à sistematização de normativas sobre benefícios, consolidando o que se conhece historicamente como Estado de bem-estar social, ou Welfare State.

Behring e Boschetti (2011) ressaltam que, durante a grande crise do capital entre 1929 e 1932, houve uma mudança expressiva no desenvolvimento das políticas sociais — não por benevolência dos governos, mas como estratégia para amenizar as crises cíclicas do capitalismo e conter o avanço dos movimentos operários.

Para compreender a exigência de um Estado social — que não deixou de ser capitalista — é fundamental analisar os movimentos cíclicos de crise do modo de produção capitalista. O Estado, que até então era mero coadjuvante, tornou-se protagonista na condução das políticas de proteção social diante das expressões da questão social.

Ainda segundo Behring e Boschetti (2011), as grandes crises do capital decorreram do enfraquecimento das bases materiais e subjetivas que sustentavam a organização liberal nos processos políticos e econômicos entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX.

É evidente que o capital se movimenta pela busca incessante do lucro, um processo que se adapta ao contexto histórico, manifestando-se de diferentes formas, porém com elementos comuns, tais como a movimentação do mercado mundial, o desenvolvimento das forças produtivas e a mobilização das diferentes classes sociais.

Behring e Boschetti (2011) também destacam que essa busca por lucro incorporou formas específicas de aperfeiçoamento, conforme as fases de expansão do modo de produção capitalista, que incluem o capitalismo comercial, o imperialismo clássico e o capitalismo tardio.

Segundo Mandel (1982), a história do capitalismo comercial é periodizada entre 1848 e 1896. Essa fase foi fundamental para o desenvolvimento do modo de produção capitalista iniciado na Europa, que se expandiu por meio das trocas comerciais e do acúmulo de capital financeiro. Durante esse período, a apropriação da força de trabalho ocorreu no contexto da dominação das nações com menores custos de produção, o que possibilitou ganhos significativos ao comércio internacional.

Os estudos do autor apontam que nesse estágio a base técnica do processo produtivo se desenhou por meio do avanço das atividades ligadas à produção de bens de consumo, motores a vapor e as máquinas. Foi nesse período histórico que ocorreram as grandes navegações¹⁸.

Avista-se um fator *sinequa non* para expansão e consolidação do modo de produção capitalista, através da busca de especiarias para o comércio os países europeus acabaram indo em busca de outros territórios, dando origem ao processo de colonização, outro comércio bastante lucrativo para o mercado europeu.

A movimentação monetária desenvolvida no período denominado capitalismo comercial ocorreu por meio de trocas mercantis que envolviam um baixo volume de capital. Os lucros obtidos por essas transações eram insuficientes, o que inviabilizou uma acumulação efetiva de patrimônio.

Mandel (1982) esclarece que, nessa fase do capitalismo, o movimento pecuniário tinha como principal função viabilizar a integração comercial entre territórios além dos limites europeus. Ainda não havia a consolidação concreta do mercado de trabalho assalariado nem a efetiva acumulação de renda. O lucro gerado era insuficiente para sustentar o modo de produção capitalista em sua totalidade, o que resultou no primeiro processo de transição do capitalismo: o capital deixou de ser predominantemente comercial para se tornar monopolizado pelas potências mundiais.

¹⁸ As grandes navegações, também conhecidas como expansão marítima, foram o processo de exploração e navegação do Oceano Atlântico que se iniciou no século XV e se estendeu até o século XVI. Esse processo marítimo levou a uma série de explorações dos territórios que eram “descobertos” que culminou no processo de colonização. Fonte: SILVA, Daniel Neves. Revolução Industrial: o que foi, resumo fases; Brasil Escola. Cf: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-industrial.htm>. Acesso em 10 de abril de 2024.

Seguindo essa linha, Mandel (1982) denomina o período entre 1897 e 1945 como imperialismo clássico. A principal diferença em relação à fase anterior é a expansão do capital em escala global, marcada pela formação dos monopólios, que consolidaram o domínio econômico e político das potências capitalistas sobre os mercados mundiais.

No *capitalismo monopolista*, agregava-se um alto teor de capital no processo de produção, de modo a provocar os baixos preços dos produtos locais e elevação do valor financeiro dos produtos estrangeiros. Essa inversão de valores culminou no crescimento desigual dos países, devido à má circulação do capital externo que se concentrava em sua maior parte no âmbito internacional.

A base produtiva da economia monopolista, diferente do período comercial, originou-se por meio de uma revolução tecnológica, marcada pelo surgimento da energia elétrica, motores elétricos, e a montagem em série de bens de produção e mercadorias de consumo. Essa mudança no padrão tecnológico provocou transformações significativas no desenvolvimento da força de trabalho, que deixou de ser artesanal para se tornar compartimentada, industrializada e itinerante, concentrando-se na produção de bens de consumo, que se tornou o elemento central do modo de produção capitalista.

Na primeira fase do capitalismo, o domínio sobre a força de trabalho estava mais direcionado às atividades artesanais e voltado para o abastecimento dos setores de bens de consumo, em um mercado livre e competitivo. Já na segunda fase, a força de trabalho foi canalizada para a consolidação de uma economia monopolista.

Em outras palavras, a força de trabalho deixou de ser apenas um meio de produção para se transformar em mercadoria. Os países europeus lideraram a expansão da dominação hegemônica do capital sobre territórios mais vulneráveis, por meio da relação capital versus trabalho. Esse processo marcou o início da ação dominante do modo de produção capitalista em escala global.

Os estudos de Mandel (1982) sobre o capitalismo relatam que a última fase ficou conhecida como *capitalismo tardio*, tendo em vista o seu caráter monopolista dominado no Pós-Segunda Guerra Mundial. A economia foi balizada pelo processo de revolução tecnológica envolta por robótica, fontes de energia nuclear, automação, microeletrônica e a biotecnologia. Com todos esses elementos, os processos de produção aceleraram e a força do trabalho passou a ser mais necessária do que nunca.

O capitalismo tardio, segundo o autor, é marcado pela expansão das corporações multinacionais e pela globalização dos mercados. A produção e o comércio tornam-se cada

vez mais internacionais, com empresas atuando em múltiplos países e mercados integrados globalmente.

Essa globalização intensifica as desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tornando as nações menos desenvolvidas dependentes das economias centrais. Além disso, dissemina mundialmente os preceitos da cultura de consumo de massa, na qual o consumo passa a ser uma forma de identidade e realização pessoal. Nesse processo, a publicidade e a mídia desempenham papel fundamental na criação de demandas e na manutenção desse padrão de consumo.

A concentração da riqueza nas mãos de uma pequena elite global aumenta consideravelmente, enquanto a maior parte da população enfrenta estagnação salarial e precarização do trabalho. O crescimento dos empregos temporários, informais e de baixa remuneração contribui para a instabilidade econômica e para a multiplicação da pobreza. Esse cenário favorece o individualismo e a ausência de solidariedade, características essenciais ao funcionamento do Estado neoliberal.

Por meio da análise dessa conjuntura, destaca-se que o *capitalismo tardio* não é um conceito fixo ou definitivo; ao contrário, é uma concepção bastante flexível. O termo “tardio” não indica que o modo de produção capitalista esteja em declínio ou próximo do fim, mas sim que se trata da fase mais recente e avançada do capitalismo. Essa simbiose constitui a “espinha dorsal” do capitalismo dominante contemporâneo, um sistema de alcance global sem precedentes, impulsionado sobretudo pela tecnologia da informação. Esse mecanismo expandiu-se para todos os continentes, alcançando até os locais mais remotos do planeta, consolidando uma ideologia dominadora e discriminatória que se tornou a essência do *capitalismo tardio*.

No final dos anos de 1920 e início dos anos 1930, com a crise econômica norte-americana que se alastrou pelo mundo de maneira impiedosa, a proteção social é assumida, primordialmente pelo Estado. Nos termos de Behring e Boschetti (2011), a grande crise do capital ou a Grande Depressão¹⁹ fez emergir evidências sociais que só poderiam ser amenizadas por meio da concessão de condições mínimas para a população pobre.

¹⁹ A Crise de 1929, também conhecida como Grande Depressão, foi uma crise econômica que afetou a economia mundial logo após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York. O dia 24 de outubro de 1929 entrou para a história como a Quinta Feira Negra, quando a economia norte-americana quebrou. Neste dia, os investidores colocaram 12 milhões de ações à venda, o que gerou pânico no mercado financeiro. Nos dias seguintes, esse movimento de venda de ações só aumentou, o que gerou a desvalorização dessas ações. Era o fim do período de prosperidade e euforia para os Estados Unidos. Essa crise se alastrou pelo país inteiro e acarretou o caos econômico e social para o mundo. O capitalismo internacional foi alvo dessa crise e marcou a decadência do liberalismo econômico. Cf: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/crise-1929.htm>

O Estado, enfraquecido, sofreu abalos significativos em função de dois processos fundamentais: a eclosão do movimento operário e a centralização e monopolização do capital, que resultou na fusão dos recursos bancários com os industriais, originando o capital financeiro. Dessa forma, a crise e suas consequências forneceram os subsídios necessários para a consolidação das políticas públicas e sociais.

Os princípios que nortearam o crescimento e a solidificação das políticas sociais durante a Grande Depressão se deram com a ampliação da vertente social do Estado. Conforme Behring e Boschetti (2011), os efeitos colaterais do pós-guerra e o intenso processo de monopolização do capital exigiam uma nova postura estatal. A regulação governamental precisava ser incisiva para minimizar os impactos da crise, o que só seria viável por meio de processos políticos e econômicos que estimulassem uma atuação mais enfática do Estado.

Nesse sentido, as autoras destacam dois elementos essenciais para o desenvolvimento das políticas sociais: o Keynesianismo e o Fordismo. Apesar de distintos em suas origens e objetivos, esses modelos de intervenção estatal se entrelaçaram historicamente para impulsionar o crescimento econômico e a prosperidade no início do século XX.

O Keynesianismo, enquanto teoria macroeconômica, propõe a intervenção estatal na economia para garantir o pleno emprego e a estabilidade financeira. Já o Fordismo é um modelo de produção focado na padronização, produção em massa e aumento da produtividade.

Behring e Boschetti explicam que o Keynesianismo emergiu na década de 1930 como resposta à Grande Depressão, contrapondo-se ao rigor e à autorregulação do mercado defendidos até então. Seu principal expoente, John Maynard Keynes, apresentou uma visão alternativa que priorizava a intervenção do Estado para estabilizar a economia e atenuar as crises.

Dessa forma, a ênfase na ação estatal impulsionou as políticas sociais, que passaram a ter como objetivo garantir o bem-estar social e reduzir as desigualdades, dentro dos limites impostos pelo próprio Estado capitalista.

O Estado na visão *keynesiana* passa a ter uma função ativa na produção e na regulação das relações sociais e econômicas. Isso possibilitava uma redistribuição de renda, diminuía as disparidades sociais e ampliava a coesão social. Uma população com melhores condições de vida e acesso à educação e saúde é mais produtiva, e impulsiona o crescimento econômico a longo prazo.

O *Keynesianismo* foi uma estratégia de governo que impulsionou as políticas sociais como ferramentas complementares que poderiam ser utilizadas para promover o

desenvolvimento social e econômico de um país. A implementação competente dessas políticas com base em princípios keynesianos geraram benefícios duradouros para a sociedade como: aumento da renda, do consumo e crescimento econômico.

Com relação ao fordismo, este foi um sistema de produção em massa idealizado por Henry Ford no início do século XX. Modificou a indústria e a sociedade, pois esse sistema de produção buscava sua aplicabilidade através da padronização de produtos e processos, dividindo o trabalho em tarefas repetitivas e simples.

A padronização da linha de montagem permitia a produção em larga escala, redução de custos e expansão da oferta de bens. Para estimular o consumo e garantir uma força de trabalho estável, eram pagos salários acima da média, dando a classe trabalhadora poder de compra. Essa sistemática incentivava o consumo como motor da economia, por meio da criação de um mercado para bens duráveis, como automóveis.

O aspecto inovador do *fordismo* foi a combinação entre produção e consumo. A padronização e simplificação do processo produtivo permitia a fabricação em grandes quantidades, o que acabava por baixar o preço dos bens. A isso foi implementado um salário mínimo superior ao da época, na busca de estimular o consumo e garantir a compra dos produtos excedentes. A promoção do consumo foi o elemento central da sociedade, impulsionado pela publicidade e pela criação de uma cultura de desejo.

A fragmentação do trabalho e a repetição contínua das tarefas provocaram alienação e desmotivação entre os trabalhadores e as trabalhadoras. O ritmo acelerado das linhas de montagem, aliado à pressão constante por produtividade, intensificava o estresse e a fadiga. Além disso, a rigidez do sistema e a supervisão incessante restringiam a autonomia desses indivíduos.

Essa intensificação das atividades manuais, somada ao controle rígido exercido sobre os operários e operárias, gerou conflitos e tensões entre os administradores do capital e aqueles que vendiam sua força de trabalho. A confluência desses fatores resultou no surgimento de movimentos grevistas e na formulação de reivindicações por melhores condições laborais.

O Estado, então, precisou intervir para garantir o poder de compra da classe trabalhadora por meio de políticas sociais, como salário mínimo e jornada de trabalho regulamentada. Entretanto, tais ações nem sempre acompanharam o ritmo acelerado da industrialização, o que agravou as desigualdades sociais e a extrema pobreza. A partir da década de 1970, o fordismo entrou em crise devido à saturação do mercado, ao aumento da concorrência internacional e à rigidez do modelo padronizado de produção.

Apesar do declínio desse modelo, os princípios de padronização, produção em massa e consumo de massa continuaram a influenciar a organização do trabalho e as dinâmicas sociais. Consequentemente, tais premissas impactaram diretamente a estruturação das políticas sociais. Compreender as bases teóricas, os impactos e o legado do modo de produção capitalista torna-se, portanto, fundamental para analisar tanto o desenvolvimento quanto os desafios das políticas sociais no século XXI.

O keynesianismo e o fordismo, juntamente com o fenômeno do Welfare State, se entrelaçaram como peças centrais no período de prosperidade e estabilidade social vivido por diversos países europeus. Essa fase foi marcada por alto crescimento econômico impulsionado pela produção em massa, consumo crescente, baixas taxas de desemprego, aumento do poder de compra, estabilidade no mercado de trabalho e expansão dos direitos sociais — como acesso à saúde, educação, moradia e seguridade social — o que proporcionou maior qualidade de vida à população.

O Welfare State, ou Estado de bem-estar social, constituiu-se como um modelo de organização social caracterizado pela provisão estatal de serviços básicos, tais como saúde, educação, previdência e assistência social. Embora suas raízes remontem ao século XVII, sua efetividade só se consolidou a partir das primeiras leis de proteção social, surgidas em resposta às condições precárias enfrentadas pela classe trabalhadora durante a Revolução Industrial.

Segundo Arretche (1995), o Estado de bem-estar social desenvolveu-se de formas distintas na Europa e na América do Norte, mas com pontos em comum quanto às causas de implementação, razões de expansão e motivações para seu desenvolvimento. O primeiro fator determinante para a estruturação do Welfare State refere-se ao contexto econômico, marcado pelas transformações geradas pela industrialização. A instalação das fábricas como principal atividade econômica desencadeou mudanças profundas nas relações sociais, impactando diretamente a forma de vida e a condição dos indivíduos na sociedade.

No âmbito da estrutura social, houve um processo de estratificação mais acentuada, em que a divisão da população tornou-se evidente: a força de trabalho passou a ser o elemento mais lucrativo para os burgueses, enquanto a divisão de renda se dava de maneira extremamente desigual, potencializando as disparidades e concentrando a riqueza em uma minoria social.

O próprio trabalhador e a própria trabalhadora atravessaram um processo de mutação: o indivíduo, antes voltado ao contexto rural, precisou adquirir hábitos distintos ao migrar para a esfera urbana. A força de trabalho transformou-se em mercadoria, pois suas

ações no processo produtivo tornaram-se repetitivas e monitoradas, conforme as normas rigorosas do mercado competitivo. Nesse novo cenário, o ser humano passou a depender e submeter-se à classe dominante.

Para Arretche (1995), é essencial analisar, de forma estrutural, os momentos de crise do capital, a fim de contextualizar suas consequências nas sociedades europeias e norte-americanas durante o auge do Welfare State, demonstrando que o Estado desempenhou papel crucial na reprodução das relações sociais. A autora destaca que, para legitimar a posição da classe dominante, o Estado iniciou sua atuação por meio de ações reguladoras — promovendo ajustes na economia para garantir a estabilidade do mercado, prevenir crises e estimular o crescimento econômico.

A “mão visível” do Estado também se fez presente na produção de bens e serviços, por meio do fornecimento de infraestrutura básica, educação, saúde e assistência social. Contudo, tais medidas não tinham como objetivo primordial atender aos anseios da população, mas sim assegurar a permanência da força de trabalho e promover a acumulação contínua de capital, ainda que à custa da repressão das classes subalternas.

Dessa forma, fica evidente que a função do Estado, em momentos de crise do capitalismo, foi inerente ao modo de produção capitalista, pois suas ações sempre atenderam às necessidades da classe dominante. Assim, a melhoria das condições de vida da população não configurava a centralidade do Estado de bem-estar social.

Ao longo dos diferentes momentos de transição do modo de produção capitalista, os detentores do poder utilizaram o Estado como mecanismo de estabilização social, por meio de financiamentos, elevação de carga fiscal sobre a classe trabalhadora, aplicação de políticas de controle social e aumento da dívida pública. Portanto, a atuação estatal no Welfare State não representou apenas mudança estrutural nas sociedades capitalistas, mas sim uma resposta funcional e compensatória aos problemas sociais gerados pelo próprio capitalismo, buscados aplacar por meio do surgimento de políticas públicas e sociais.

Arretche (1995) identifica dois fatores condicionantes para o surgimento e a evolução do Estado de bem-estar social nos países em que o capitalismo já estava consolidado: a conjuntura política e a mobilização da classe trabalhadora em busca de seus direitos. A partir desses elementos, surgem três modelos políticos de Welfare State: o social-democrata, o conservador e o liberal.

O modelo social-democrata, desenvolvido especialmente no norte da Europa (Dinamarca, Noruega, Suíça), fundamentou-se em uma filosofia política voltada ao apoio às intervenções econômicas e sociais do Estado. Seus princípios respaldavam a promoção da

justiça social dentro do modo de produção capitalista, defendendo que, por meio da regulação sindical e econômica, seria possível alcançar uma distribuição de renda mais equitativa.

Nesse contexto, os movimentos operários lograram converter suas lutas históricas em políticas sociais concretas, pois suas reivindicações foram acolhidas e promovidas pelos partidos sociais-democratas. Nesse arranjo, formaram-se alianças entre a elite dominante e a classe trabalhadora, viabilizando a implementação de políticas sociais baseadas em princípios sociais-democratas, como universalização do acesso à educação e à saúde, amplos programas de previdência social (aposentadoria e seguro-desemprego) e políticas habitacionais.

Por sua vez, os governos conservadores, predominantes na Europa continental (Itália, Bélgica, Alemanha), defendiam a manutenção das instituições sociais tradicionais. Nesse modelo, a forte influência da Igreja e a presença do absolutismo marcaram as ações sociais. A classe burguesa não alcançou hegemonia plena, o que forçou o intervencionismo estatal, levando os governos conservadores a implementar diversas políticas de proteção social para aliviar o sofrimento da população e conter o avanço de movimentos políticos extremistas.

As políticas sociais nesses países concentraram-se no fortalecimento do sistema de seguro social — seguro-desemprego e seguro-invalidez — e em programas de assistência direta, por meio da distribuição de alimentos, roupas e abrigo. Ainda assim, o modelo conservador não atendia a todos os setores da população, excluindo grupos em função de religião ou etnia, como judeus e ciganos, reforçando desigualdades sociais e de gênero.

O modelo liberal, predominante em países como Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça, pautou-se na liberdade econômica e no livre mercado, com mínima intervenção estatal em assuntos financeiros, valorizando o indivíduo em detrimento do coletivo. Nele, as políticas sociais tiveram desenvolvimento limitado, pois os movimentos operários não alcançaram força política significativa, e a burguesia foi determinante na estruturação social.

Nas nações liberais, as políticas sociais foram instituídas mais como forma de mitigar o status de mercadoria da classe trabalhadora do que de promover efetiva melhoria de vida. Medidas como seguridade social (sistema de pensões), seguro-desemprego, investimentos em infraestrutura e seguro-saúde foram adotadas para atenuar os efeitos da crescente desigualdade social. No entanto, como o Estado estava intimamente vinculado ao mercado, essas iniciativas visavam garantir apenas o mínimo necessário ao trabalhador, gerando subsídios para fortalecer o mercado de trabalho.

Para Arretche (1995), as políticas sociais em regimes liberais consolidam a fragmentação social por meio de uma falsa sensação de igualdade na pobreza, oferecida pelos benefícios estatais, mas, na prática, a maioria dos trabalhadores acaba servindo para impulsionar e sustentar o mercado.

Em síntese, Arretche elenca diversos fatores que contribuíram para a emergência do Welfare State: fatores econômicos, como a expansão no período pós-guerra e a crescente participação dos trabalhadores nos lucros (ainda que não na divisão final desses ganhos), que permitiram financiar programas sociais; e a pressão exercida pelos trabalhadores em busca de melhores condições de vida e trabalho, forçando os governos a implementar medidas de proteção social por meio de partidos de orientação social-democrata, conservadora ou liberal.

Esse cenário europeu de consolidação do Welfare State influenciou outras partes do mundo, incluindo o Brasil, que passou a desenvolver suas próprias políticas públicas sociais em contextos históricos e políticos singulares. Dessa forma, torna-se fundamental compreender como essas medidas foram estruturadas no país, considerando suas especificidades sociais, econômicas e institucionais.

3.3 O Brasil e as particularidades de suas políticas públicas sociais

Nas seções anteriores, analisamos a estruturação do capitalismo na Europa e como, a partir desse modo de produção, nasceram as políticas públicas e sociais. Portanto, contextualizado seu berço, cabe agora esmiuçar o surgimento e o amadurecimento dessas políticas na sociedade brasileira.

Contar essa trajetória é, antes de tudo, falar de um país subdesenvolvido, marcado por um processo de colonização escravista e conservadora. O Brasil construiu sua história mantendo em inércia aspectos sociais e econômicos que, de um lado, impedem a construção de uma estrutura produtiva sólida e, de outro, perpetuam a ausência de uma distribuição de renda igualitária.

Acreditava-se que a industrialização geraria uma nação poderosa, contudo, o país alcançou apenas um patamar de modernização permeado por elementos conservadores, especialmente devido ao modelo econômico implantado. Situações como a dependência externa e o subdesenvolvimento tornaram-se mais consistentes, sem avanços significativos que promovam mudanças estruturais na sociedade. Assim, os gargalos sociais e econômicos persistem até hoje, sem solução aparente.

Prado Júnior (1991) traça um panorama abrangente da história brasileira, focado no período colonial e na formação da sociedade capitalista no país. Ao descrever a acumulação capitalista nesse contexto, o autor enfatiza que a colonização portuguesa foi um fator *sine qua non* para a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil. Os portugueses foram a primeira nação europeia a criar um Estado nacional, cuja força monárquica se constituiu por meio da exploração intensa dos recursos naturais e da mão de obra escrava em suas colônias, especialmente na brasileira.

Essa exploração territorial e social desenvolveu-se principalmente pelo mecanismo da escravidão, dos grandes latifúndios e do monopólio comercial estabelecido por países europeus. O escravismo colonial foi uma das formas de relação social que fez parte da lógica mercantil e um dos mercados mais lucrativos do país, conforme Smith (1990).

Segundo o autor, a personificação do/a escravo/a como mercadoria e objeto de trabalho foi um dos bens mais rentáveis para a sociedade brasileira. Em outras palavras, o tráfico de escravos/as para suprir a escassa mão de obra tornou-se uma forma de comércio mais lucrativa do que a importação e exportação de produtos primários.

A escravidão marcou profundamente a história e a sociedade brasileira em formação. A mão de obra escrava foi a força motriz da economia colonial brasileira por mais de três séculos. Os/as escravos/as africanos/as trabalhavam exaustivamente nas plantações de cana-de-açúcar, nas minas de ouro e diamante e em diversas outras atividades produtivas.

Esse trabalho gerou imensa riqueza para os senhores de engenho, comerciantes e outros membros da elite colonial, enquanto os/as escravizados/as viviam em condições desumanas, sujeitos à violência física e psicológica, à privação de liberdade e à negação de direitos humanos básicos.

Prado Júnior (1991) destaca que o processo da escravidão gerou impactos sociais profundos de desigualdade, por meio da fragmentação das classes sociais: de um lado, a elite branca e rica; do outro, uma população composta por negros/as escravizados/as e povos originários, o que contribuiu para a marginalização e exclusão desses grupos.

O legado da escravidão permanece vivo na sociedade brasileira atual, manifestando-se nas desigualdades raciais e sociais que persistem como desafios centrais no país. A análise do autor desmistifica as histórias e mitos que romantizam o período escravista, evidenciando que esse sistema foi cruel, perverso e opressor, causando sofrimento imenso à população negra e dificultando o desenvolvimento social do Brasil.

Furtado (2015) aponta que, o acúmulo territorial no Brasil foi caracterizado pelos latifúndios, ou seja, a concentração de grandes extensões de terra em poucas mãos. O

processo de doação de *sesmarias* pela Coroa portuguesa aos colonos e a exploração dos recursos naturais, agregado a escravidão foi mais um elemento condicionante da organização social e econômica do país.

De acordo com o autor, os latifúndios geraram consequências socioeconômicas negativas para a nação brasileira. A concentração de terras nas mãos de uma elite privilegiada impediu o desenvolvimento da agricultura familiar e da pequena propriedade, limitando a diversificação da produção e o crescimento do mercado interno. A falta de oportunidades no campo impulsionou o êxodo rural, intensificando a concentração de pessoas em condições de miséria nas cidades, o que contribuiu para o aumento das desigualdades sociais e perpetuou um ciclo de pobreza e exclusão.

Ainda conforme o autor, a produção de commodities voltada para o mercado externo ampliou a dependência econômica e o subdesenvolvimento, restringindo a industrialização do país. Os efeitos desses cercamentos territoriais são perceptíveis até hoje, e as discussões sobre uma reforma agrária ampla e democrática são constantes na busca por uma distribuição justa da terra, capaz de promover o desenvolvimento rural e diminuir a desigualdade social no Brasil.

Além desse legado social — marcado pela escravidão e pela expropriação de terras por meio dos latifúndios —, outro fator relevante na estruturação da sociedade brasileira, assim como nas sociedades europeias e norte-americanas, foi a inserção e fixação do modo de produção capitalista.

Prado Júnior (1991) enfatiza que a acumulação capitalista no Brasil colonial deu origem a uma sociedade extremamente desigual, com uma elite rica composta por senhores de engenho, comerciantes e burocratas vinculados à metrópole portuguesa. Em contrapartida, a maioria da população era formada por escravos, colonos em situação precária e indígenas marginalizados. Essa disparidade de poder e riqueza perpetuou as desigualdades sociais ao longo do período colonial brasileiro.

Apesar da acumulação de riquezas, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil foi lento e limitado. A metrópole portuguesa impôs diversas restrições à industrialização e ao comércio interno da colônia para manter seu controle econômico. Isso impediu o surgimento de uma burguesia industrial forte e contribuiu para a persistência da dependência externa do país.

O autor acrescenta que, para além do processo colonial, a transição para o imperialismo foi um fator subsequente que aprofundou a submissão da sociedade brasileira às potências estrangeiras. O período imperial, que se estendeu de 1822 a 1889, foi marcado pela

monarquia constitucional, com o Imperador à frente do Estado e um Parlamento subdividido em Câmara de Deputados e Senado.

A economia brasileira nesse período manteve-se baseada em latifúndios dedicados às commodities de café e cana-de-açúcar. A escravidão continuava legal, e os/as escravizados/as representavam parcela significativa da população. A sociedade permanecia extremamente desigual, com grande concentração de renda nas mãos de uma minoria, e o poder político, embora formalmente independente, continuava sob forte influência da elite agrária. As províncias tinham pouca autonomia real.

O imperialismo se intensificou a partir do final do século XIX. Segundo Prado Júnior (1991), essa continuidade representou a manutenção da exploração e da subordinação do Brasil pelas potências capitalistas internacionais. Países como Inglaterra e Estados Unidos passaram a dominar o comércio exterior brasileiro por meio do investimento em infraestrutura e da exploração dos recursos naturais. Essa nova fase reforçou a dependência externa e dificultou o desenvolvimento nacional.

O capital estrangeiro nesse período destacou-se por sua agressividade e voracidade. As empresas estrangeiras buscavam ampliar seus lucros explorando os trabalhadores brasileiros e depredando os recursos naturais. Esse abuso gerou graves impactos sociais e ambientais, como a concentração de terras nas mãos dos grandes latifundiários, o esgotamento dos recursos naturais e a degradação das condições de vida da população.

O Brasil, sob o jugo do imperialismo, foi integrado à divisão internacional do trabalho como produtor de matérias-primas e alimentos para as nações industrializadas. Essa inserção limitou as possibilidades de industrialização e condenou o país ao subdesenvolvimento.

A intensificação da exploração e subordinação da população durante o período imperial provocou resistência e lutas populares de diversos setores da sociedade brasileira. Revoltas de escravos, movimentos operários e camponeses, lutas pela terra e manifestações contra a dominação estrangeira marcaram esse período. Embora essas lutas não tenham derrubado a ordem imperialista, abriram caminhos para mudanças sociais e políticas no Brasil.

O legado do imperialismo foi marcado pela desigualdade social, pobreza, dependência externa e fragilidade democrática. Compreender os mecanismos da acumulação capitalista durante esse período é fundamental para entender o presente, pois o passado o explica.

Com o fim da colonização e do imperialismo, o Brasil entra numa nova fase que gerou esperanças para a frágil nação: a República. Fernandes (1986) destaca que a independência foi um processo complexo e conflituoso, marcado por conflitos sociais. A emancipação não beneficiou igualmente todos os cidadãos. A elite — majoritariamente branca e proprietária de terras — consolidou seu poder, enquanto negros, indígenas e pobres continuaram marginalizados.

O autor afirma que o processo de independência não foi acompanhado por um projeto nacional unificador. A aristocracia brasileira não se preocupou em construir um país para todos, mas sim em defender seus interesses, vendo na autonomia política uma oportunidade para manter seus privilégios e continuar explorando o povo brasileiro. Como esse passado se assemelha à política contemporânea!

Trata-se da ideologia liberal, de raiz europeia e norte-americana, implantada no Brasil com a proclamação da República em 1889 e a suposta construção de um Estado moderno. O liberalismo serviu como instrumento para a manutenção das elites agrárias no poder, sem ruptura real com o passado colonial, mas perpetuando o sistema socioeconômico e político por meio da substituição da monarquia pela elite cafeeira dominante.

A instauração da República não promoveu reformas estruturais que garantissem a democratização e inclusão social. As elites agrárias mantiveram seu poder pelo controle da terra, dos recursos financeiros e do poder político. A riqueza gerada pelo café acumulou-se nas mãos de poucos proprietários, enquanto a maioria da população permaneceu em pobreza e marginalização, sem acesso a direitos básicos como educação e saúde.

Os trabalhadores urbanos e rurais viviam em condições precárias, sem direitos trabalhistas ou proteção social. O Estado republicano reprimiu violentamente os movimentos sociais, como os operários e camponeses. O governo liberal da República não representou a construção de uma sociedade justa e democrática, mas a conservação da desigualdade e exploração.

Para Behring e Boschetti (2011), a entrada da sociedade brasileira no modo de produção capitalista ocorreu por um processo de transição condicionado pelo dinamismo do mercado mundial e pelo processo colonial, situação estrutural que atrasou a formação da consciência de classe e a ação política operária no país.

Conforme as autoras, antes da proclamação da República, em 1899, não havia registros significativos de políticas sociais. A configuração era instável e restrita a medidas segmentadas de proteção social, como a criação de fundos de socorro típicos da burocracia pública. Posteriormente, em 1889, operários da imprensa e ferroviários adquiriram direito a

pensão e quinze dias de férias, e, em 1892, esses direitos foram estendidos aos funcionários da Marinha.

O início do século XX, entre os anos de 1903 e 1907, os estudos de Behring e Boschetti (2011) apontam que o fortalecimento das políticas públicas e sociais se dá pela formação dos sindicatos devido à forte influência dos imigrantes²⁰. Em 1911 a jornada de trabalho é legalmente reduzida para 12 horas diárias, mas isso ficou só no papel. Em 1919 ocorre a regulação dos acidentes nos ambientes de trabalho e em 1923 instituiu-se a Lei Eloy Chaves²¹ que obriga a criação de caixas de pensão e aposentadoria para os operários das ferrovias.

No percurso entre o final do século XIX e o início do século XX, é importante salientar que o governo liberal brasileiro, instaurado com a proclamação da República sob a égide da acumulação capitalista, não conseguia atender a todas as demandas relativas aos problemas sociais. Embora alguns direitos fossem garantidos, eles não abrangiam toda a população; fundos de pensão e aposentadoria eram assegurados apenas para uma minoria dos trabalhadores/as. Os verdadeiros operários/as, ligados diretamente ao processo de acumulação no modo de produção capitalista por meio de ofícios informais, não tinham qualquer garantia de direitos.

Esse cenário começou a mudar significativamente a partir dos anos 1930. A Grande Depressão, iniciada em 1929 nos Estados Unidos, provocou um impacto profundo no Brasil. Naquela época, a economia nacional dependia integralmente da exportação de café, e a queda abrupta dos preços desse produto no mercado internacional gerou uma grave crise financeira, acarretando retração da produção, desemprego em massa e desvalorização da moeda.

Em resposta, o Estado brasileiro promoveu um processo de industrialização e modernização, especialmente durante a Era Vargas (1930-1945), marcada por um conjunto de reformas sociais e trabalhistas que lançaram as bases para o sistema de seguridade social no

²⁰ A imigração no Brasil é um fenômeno caracterizado pela chegada de estrangeiros ao território nacional brasileiro. Os fluxos mais intensos ocorreram a partir da segunda metade do século XX, por meio da chegada dos italianos, japoneses, alemães e árabes, atuaram como mão de obra assalariada e a receber estrangeiros para os novos setores que surgiam no mercado. Os imigrantes já possuíam conhecimentos relacionados aos direitos conquistados pelos trabalhadores em países nos quais o trabalho assalariado estava instituído há mais tempo. Cf: <https://sindis.com.br/posts/historia-dos-sindicatos-no-brasil>.

²¹ Eloy Chaves, político do ramo elétrico que se inspirou em Otto Von Bismarck, instaurador da Previdência Alemã de 1883. No momento de mobilização dos trabalhadores em busca dos seus direitos, no período de 1915 e 1917 Eloy Chaves, ocupava o cargo de Secretário de Justiça de São Paulo. A legislação publicada no dia 24 de janeiro de 1923 possibilitou a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP), inicialmente em cada empresa da Estrada de Ferro do Brasil. A Lei leva o seu nome e foi sancionada pelo então presidente da época, Arthur da Silva Bernardes. Cf: <https://www.trt8.jus.br/noticias/2023/lei-eloy-chaves-completa-100-anos>.

país. O governo Vargas implementou medidas para enfrentar a crise e fomentar o desenvolvimento nacional, incluindo reformas sociais que representaram um marco na história brasileira, com destaque para políticas públicas e sociais. Essas políticas contribuíram para a construção de um Estado de Compromisso, que buscava, ainda que de forma limitada, reduzir as desigualdades sociais e teve repercussão positiva na vida da classe trabalhadora.

Behring e Boschetti (2011), ao analisarem a gênese das políticas sociais brasileiras no contexto político e social da época, destacam o papel crucial do Estado na construção do sistema de seguridade social, por meio da criação de instituições de previdência e assistência social e da consolidação das leis trabalhistas. Elas ressaltam também a importância da mobilização da classe trabalhadora na conquista de direitos sociais, como saúde, educação e aposentadoria.

Na tentativa de consolidar o Estado Novo, o governo adotou várias medidas de proteção social. Em 1932, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o objetivo de regular as relações trabalhistas, promover a industrialização e implementar políticas sociais. Em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que instituiu direitos básicos, como jornada de trabalho de oito horas, férias remuneradas, descanso semanal remunerado e indenização por demissão.

Em 1935, foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), primeiro sistema previdenciário do país, e, em 1938, instituiu-se o salário mínimo, estabelecendo um valor base para a remuneração dos trabalhadores/as.

Além das medidas trabalhistas, o governo Vargas investiu na construção de escolas e na formação de professores/as, ampliando o acesso à educação. Também promoveu maior acesso à saúde pública, criando órgãos como o Serviço Nacional de Doenças Venéreas (SENEV) e o Serviço Nacional de Malária (SNM). A proteção social foi estendida para além dos trabalhadores/as urbanos, alcançando parte dos trabalhadores rurais, mulheres e crianças.

Contudo, Behring e Boschetti (2011) destacam que as políticas sociais desse período apresentavam lacunas. A cobertura dos programas era restrita, especialmente nas áreas rurais, e sua implementação nem sempre foi uniforme em todo o país. Além disso, a participação popular na formulação e gestão dessas políticas era limitada, quase inexistente.

As décadas seguintes à Era Vargas foram marcadas pela expansão e consolidação do sistema de seguridade social. Novas políticas contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade social.

Em síntese, diferentemente dos países europeus e norte-americanos, o Brasil não vivenciou um Estado de Bem-Estar Social pleno. As políticas sociais brasileiras tiveram papel

fundamental na construção do Estado de Compromisso, mas o processo de modernização manteve muitos aspectos do conservadorismo colonial. O progresso ocorreu de forma gradual, sem adoção plena de mecanismos democráticos, atendendo diretamente apenas a uma pequena parcela da população, caracterizando uma modernização conservadora.

Embora tenha havido avanços nas políticas públicas e sociais, houve um hiato significativo durante o período da Ditadura Militar, que gerou desgaste nas ações voltadas à população. Segundo Faleiros (2000), a principal característica das políticas sociais durante o regime militar foi o assistencialismo.

Faleiros (2000) argumenta que o Estado brasileiro, na Ditadura, distribuía bens e serviços aos setores mais pobres, como cestas básicas, medicamentos e moradia popular, não para promover assistência integral, mas como forma de conter a agitação social e garantir apoio popular ao regime. Esses programas sociais funcionavam como instrumentos de controle social, condicionando a participação à filiação em sindicatos controlados pelo governo ou à colaboração com as autoridades.

Ainda segundo o autor, as políticas sociais eram desarticuladas e fragmentadas, com pouca coordenação entre os programas e órgãos responsáveis. Essa desarticulação dificultava o acesso da população aos benefícios, e as ações assistenciais estavam vinculadas ao modelo econômico liberal adotado na época. Medidas fiscais limitavam os recursos para os programas sociais, comprometendo sua qualidade e alcance.

Paulo Netto (1991) aponta que a ditadura reprimiu lutas sociais e movimentos populares que reivindicavam direitos, enfraquecendo sindicatos e organizações populares, o que minimizou as ações estatais em benefício dos mais pobres, deixando as políticas sociais em estado de hibernação.

Behring e Boschetti (2011) destacam que, após a ditadura, o processo de redemocratização buscou constituir um Estado Democrático de Direito e ampliar as políticas sociais no campo das políticas públicas. Para Farah (2016), esse foi o momento do “reconhecimento do polo da política,” que trouxe maior efetividade às questões referentes às políticas públicas.

A insatisfação popular com o regime militar impulsionou a redemocratização, motivada pela repressão política, censura, violações dos direitos humanos e estagnação econômica. Movimentos sociais diversos, como sindicatos, grupos estudantis, religiosos, artistas e intelectuais, participaram ativamente desse processo, compondo um mosaico de resistência e esperança.

Esse processo culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, divisor de águas na história brasileira, ao consagrar direitos sociais fundamentais como saúde, educação, previdência social, assistência social e cultura. A Carta Magna estabeleceu princípios para a institucionalização das políticas públicas, como a universalidade, descentralização do poder para Estados e Municípios, e participação popular na gestão pública por meio de conselhos.

Entre as políticas públicas importantes implementadas nesse período estão o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família.

Apesar dos avanços, o processo de redemocratização não eliminou as profundas desigualdades sociais no Brasil. Desafios como pobreza, fome, racismo, sexismo e discriminação permanecem até hoje. Para promover mudanças efetivas, é necessário fortalecer os mecanismos de participação popular e garantir a efetividade das legislações como ferramentas fundamentais para a superação desses desafios sociais.

Os percalços ficaram mais evidentes no momento de transição do regime liberal para o neoliberalismo, que se intensificou no Brasil a partir da década de 1970, essa transição ocasionou uma profunda mudança na organização econômica e social, pois as raízes ideológicas do neoliberalismo e seus principais elementos geraram mudanças profundas na sociedade.

O neoliberalismo fundamenta-se em ideologias que enfatizam a liberdade individual, a desregulamentação econômica, a minimização da intervenção estatal, a abertura dos mercados nacionais ao capital internacional e a livre circulação de bens, serviços e investimentos

Para viabilizar esse modelo, segundo Cardoso Júnior (2019), foram necessárias a adoção de medidas políticas e econômicas, como a privatização de empresas estatais, a flexibilização das leis trabalhistas para facilitar a contratação e demissão de trabalhadores, a redução de tarifas alfandegárias e outras barreiras ao comércio internacional, além da implementação de políticas para conter a inflação, como o estabelecimento de metas inflacionárias e o controle da massa monetária.

Em consonância com Behring e Boschetti (2011), a transição para o neoliberalismo no Brasil se intensificou durante a década de 1990, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, que esteve no poder entre 1995 e 2002. Nesse período, diversas reformas foram implementadas, tais como a abertura econômica, a privatização de

empresas estatais e a desregulamentação de setores da economia, todas com o objetivo de aumentar a competitividade do país no mercado internacional.

O cenário brasileiro nesse longo período, entre os anos de 1995 a 2002 foi intitulado por Carvalho (2002) de Brasil Real²². Nosso país, nesta longa temporada vivenciou uma sequência de atos econômicos, políticos e sociais cuja autora nomeia de “ciclos de ajustes”.

Carvalho (2002) afirma que, durante a Era FHC, o Brasil atravessou momentos de insegurança e incerteza. Entre a década de 1990 e os anos 2000, o país precisou se adequar aos movimentos econômicos que se desenvolviam principalmente nos Estados Unidos. O plano estratégico conhecido como Consenso de Washington, associado às orientações do Banco Mundial, exigia que os países emergentes adotassem novas estratégias para atender às demandas do mercado capitalista global.

Nessa fase nosso país executou ações direcionadas a estabilização da economia por meio das privatizações, consolidação do Plano Real e uma reorganização do setor privado. Com o objetivo de inserir o Estado brasileiro na economia global, o governo FHC deixou a Nesse período, a nação tornou-se totalmente aberta ao capital de mercado. Paralelamente, houve uma fragmentação dos direitos trabalhistas e do sistema de seguridade social, ou seja, o Estado deixou de assumir sua função na formulação e condução das políticas sociais, dando lugar ao que Carvalho (2002) denomina como uma “arquitetura de desmonte no social”.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2011) destacam que os governos neoliberais não procuraram ouvir outras vozes no processo de implementação e execução das políticas públicas, concentrando as decisões sobre o país nas mãos de pequenos grupos políticos com interesses alinhados. O desenvolvimento e a execução das reformas tiveram pouco valor prático, com impacto mínimo na efetiva implementação de políticas públicas, revelando uma clara falta de vontade governamental para gerenciar ações sociais.

Diante desse cenário, a população sofreu com altos índices de desemprego, enquanto as políticas públicas direcionadas às camadas mais pobres não supriam necessidades essenciais, como o combate à fome. Assim, as ações governamentais precisavam se adaptar ao novo contexto brasileiro.

Fagnani (2022) aponta que essa “nova crise” se insere nos ciclos do modo de produção capitalista, mas com impactos mais profundos, especialmente pela transformação do modelo liberal no neoliberalismo. Os governantes que participaram da redemocratização

²²Termo criado por Alba Maria Pinho de Carvalho para designar o período iniciado nos anos 1990 a partir da Era Collor e consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso com o Plano Real.

enfrentaram grandes desafios para conter essa nova crise do capitalismo, buscando equilibrar as políticas públicas com as demandas do livre mercado. Nesse processo, o Estado voltou a atuar na tentativa de mitigar os efeitos da crise.

Ferreira e Lima Júnior (2014) argumentam que o início de uma nova gestão em 2002 representou um divisor de águas para o crescimento do Brasil. Apesar do legado neoliberal, o país havia superado desafios econômicos importantes, o mercado interno estava relativamente estável e a inflação controlada. No entanto, a população ainda enfrentava problemas graves em saúde, educação, segurança e desemprego, o que exigia decisões firmes, já que não era possível continuar refém das agendas do mercado e do governo.

Diante desse contexto, repete-se a necessidade de uma antiga ação em um novo cenário: o Estado precisa intervir novamente para conter os efeitos avassaladores do modo de produção capitalista. Para os autores, essa nova crise do capital foi tão poderosa que chegou a enfraquecer até as forças políticas e sociais em prol do livre mercado, tornando difícil reverter o processo. O país crescia, mas não se desenvolvia, o que indicava que o governo carecia de mecanismos capazes de atender às emergências da população sem negligenciar o avanço econômico.

Com o objetivo de manter essa estabilidade, as políticas públicas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), especialmente nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016), foram marcadas por diversas iniciativas focadas na redução da pobreza, promoção da inclusão social e desenvolvimento econômico. Nesse período, foram implementados vários programas e políticas públicas relevantes.

Em 2003, foi criado o *Programa Bolsa Família*, uma iniciativa de transferência de renda que visa combater a pobreza e a desigualdade social por meio da concessão de benefícios monetários a famílias em situação de vulnerabilidade. Já em 2011, foi lançado o *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*, com o objetivo de ampliar o acesso à educação profissionalizante e ao ensino técnico, promovendo a capacitação de pessoas para o mercado de trabalho.

Em 2007, foi implementado o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país por meio de investimentos em infraestrutura, habitação, saneamento básico, transporte, entre outros setores. Já em 2009, foi lançado o programa *Minha Casa, Minha Vida*, voltado para facilitar o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, por meio da construção de habitações populares e subsídios para a aquisição da casa própria.

No ano de 2013, foi implementado o *Programa Mais Médicos*, que visava ampliar o acesso da população brasileira aos serviços de saúde, especialmente em regiões remotas e carentes, por meio da contratação de médicos estrangeiros e brasileiros para atuarem no Sistema Único de Saúde (SUS).

Essas são apenas algumas das políticas públicas implementadas durante os governos do PT. Cada uma delas teve impactos significativos na vida dos/as brasileiros/as. Isso contribuiu para a redução da pobreza, melhoria das condições de vida e aumento da inclusão social.

No entanto, também foram alvo de críticas e controvérsias, especialmente no que diz respeito aos quantitativos de benefícios destinados à população mais carente e a forma como eram geridos e mantidos financeiramente. A ênfase mal interpretada nas questões políticas acabara de certa forma com a autonomia do governo petista, culminando no golpe²³ em 2016.

Com esse fato histórico, o golpe, nosso país volta novamente para as mãos de um governo neoliberal. Em 2019 é eleito um governante da extrema direita, centralizador e que discriminava pessoas com base em seu sexo, cor, religião e classe social, Jair Messias Bolsonaro.

Com base nas análises de Cardoso Júnior (2019), o elemento principal de desarticulação do governo Bolsonaro, foi a reorganização do funcionamento do Estado no que diz respeito à estrutura dos ministérios. Nessa direção a discussão empreendida pelo autor salienta que compreender a organização administrativa é primordial para assimilar as linhas de ações prioritárias de uma gestão.

Cardoso Júnior (2019) descreve em sua pesquisa que o governo do PT em seus mandatos, organizou diferentes estratégias ministeriais em prol de atender às particularidades da população. Em 2003 possuía trinta e quatro esferas ministeriais, no ano de 2007 trinta e três, em 2011 trinta e seis e no ano de 2015 trinta e nove.

Ao assumir o poder em 2019, o então presidente Bolsonaro reduziu a estrutura administrativa para apenas vinte e dois ministérios, desfalcando principalmente as secretarias ligadas à *Produção de Inovação e Proteção Ambiental e Proteção Social, Direitos e Oportunidade*.

²³Ocorrido em 2016 o golpe teve como objetivo principal mudar o regime político do nosso país, por meio de um processo que não envolvesse diretamente a população. Baseados em suposições de corrupção a presidenta Dilma Rousseff foi deposta e no seu lugar assumiu Michel Temer que durante seu curto mandato liderou a radicalização hegemônica da direita no Brasil (cartacapital.com.br).

O autor reforça que o “desmonte do Estado nacional sob o governo Bolsonaro” incorporou três características singulares. Uma delas é a *oligofrenia*, ou seja, a falta de discernimento dos governantes para gerenciar as ações de cunho social, político e econômico. O segundo foi a *prepotência*, em que os burocratas e estudiosos do retrocesso tratavam de assuntos complexos com desdém e, por fim, *desumanidade*, por basilar suas intervenções governamentais em interpretações fictícias e errôneas.

Partindo desse panorama, os efeitos do bolsonarismo podem ser vistos pelos descasos com a população, implementação de políticas públicas irrisórias e ganância para atender às demandas do livre mercado. Uma das medidas mais impactantes desse governo, se assim podemos chamar, foi a aprovação da reforma da previdência em 2019, que modificou o sistema de aposentadorias no Brasil, elevando a idade mínima e alterando as regras de contribuição.

O governo ainda firmou uma agenda econômica neoliberal, com medidas de privatização, desregulamentação e reformas para estimular o crescimento econômico e atrair investimentos estrangeiros. Foi omissa em relação às políticas ambientais, por meio da flexibilização de leis de proteção ambiental, a redução da fiscalização e o incentivo à exploração de recursos naturais em áreas sensíveis, como a Amazônia.

Enfatizou ações direcionadas à segurança pública, por meio de medidas como o endurecimento das penas para crimes violentos, o combate ao tráfico de drogas e a flexibilização das regras para a posse e porte de armas de fogo.

Ao longo desta seção, foi pertinente contextualizar a origem das políticas públicas, desde o seu nascedouro na Europa, para então explicitar o cenário brasileiro e como essas políticas ganham forma com base na intencionalidade de cada governo. É importante ressaltar que toda política pública deve ser objeto de debates e críticas por esferas diferentes da sociedade. As políticas públicas precisam ser construídas com o povo e não para o povo! Só assim será possível implementar políticas públicas com equidade e engajamento.

Feita essa contextualização, convém deslindar, agora, sobre o desenvolvimento da política pública educacional brasileira e, mais especificamente, as políticas públicas destinadas à Educação de Jovens e Adultos (EJA), com enfoque na sua proposta, desdobramentos e funcionamento.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) NO BRASIL: PROCESSOS HISTÓRICOS EM CENA

As políticas públicas educacionais no Brasil refletem uma trajetória marcada por avanços, desafios e desgastes que remontam ao período colonial e revelam continuidades e transformações no modo como o Estado lida com o direito à educação.

Desde as primeiras iniciativas introduzidas no Brasil Colônia, seguido pela estruturação de um sistema educacional na República, ancorado em políticas públicas educacionais que se intensificou, sobretudo a partir de 1930, quando o Estado passou a assumir uma postura mais ativa na gestão da educação.

Nesse cenário, a Educação de Jovens e Adultos surge como uma necessidade essencial e desafiadora, projetada para corrigir os déficits educacionais de uma parcela da população historicamente marginalizada.

A EJA, no entanto, enfrenta dificuldades históricas, desde a escassez de recursos e infraestrutura até políticas intermitentes que afetam a continuidade e a qualidade do ensino oferecido. Apesar dos desafios, o cenário atual também oferece novas perspectivas, com políticas e programas voltados para a inclusão e o fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos.

A análise desses processos históricos permite compreender as conquistas e lacunas das políticas educacionais no Brasil, e oferece um panorama essencial para compreender a função da educação, em especial a EJA, na promoção da equidade e cidadania.

4.1 Transformações e continuidades no contexto educacional brasileiro: da Colônia à República

Na seção anterior foi descrita a trajetória das políticas públicas, a partir de sua gênese no contexto europeu até sua implementação em nosso país. Agora, tendo em vista o objeto da presente pesquisa, a abordagem desta seção se volta sobre a história das políticas públicas educacionais no Brasil, com foco na EJA.

Todo e qualquer processo político que se desenvolveu no Brasil tem suas raízes nos modelos europeus e norte-americanos, de modo que, no contexto educacional, não seria diferente. De acordo com os estudos de Ferreira Júnior (2010) as reformas religiosas do

século XVI realizada por Martinho Lutero, a Reforma Protestante²⁴, e a Contra Reforma²⁵, por meio do Concílio de Trento entre 1545 e 1563, ocasionaram efeitos singulares no processo educacional europeu e deixaram sequelas irreparáveis nos países colonizados por essas nações.

Ferreira Júnior (2010) afirma que a sistematização educacional brasileira, por ter sido colônia de Portugal, acabou por assumir simbioticamente a religião católica como principal doutrina educacional. Para corroborar a explanação deste autor, Saviani (2011) acrescenta que diferentes ordens religiosas contribuíram para os mecanismos de educação e evangelização no Brasil, sendo as principais influências dos padres franciscanos, beneditinos e inacianos.

Segundo Saviani (2011), os primeiros padres que chegaram a terras brasileiras foram os franciscanos. Esses frades percorriam as aldeias com pregações itinerantes e, nessas caminhadas, realizavam a interseção entre a catequese e o ensino. Esses sacerdotes organizaram instituições denominadas internatos, locais onde eram repassados conhecimentos específicos, juntamente com pequenos ofícios artesanais e ensinamentos para o cultivo das terras. Apesar de terem sido os primeiros a tentar estruturar um sistema educacional, não obtiveram bons resultados, pois eram grupos pequenos, em torno de seis a oito missionários, e permaneciam pouco tempo nas terras brasileiras.

O autor amplia sua narrativa ao mencionar a presença de outro grupo de missionários que também participaram da gênese da educação brasileira: a ordem dos beneditinos. Outra vertente religiosa que influenciou a educação brasileira instalou-se no país em 1581, especificamente em Salvador, com o intuito inicial de construir um mosteiro naquele local, para posteriormente expandir suas edificações.

O principal objetivo dos missionários beneditinos nas terras brasileiras era a evangelização dos povos indígenas e a propagação da fé católica. No entanto, esse objetivo religioso estava intrinsecamente ligado a um propósito civilizatório e educacional. Para os beneditinos, a educação era um meio fundamental para a evangelização. A partir dos espaços estabelecidos para catequizar os povos originários e ensinar-lhes os preceitos da religião

²⁴ A Reforma Protestante foi um movimento religioso que aconteceu na Europa, no século XVI, fomentado por razões políticas e religiosas. O movimento teve como principal líder Martinho Lutero, um monge alemão, que fez várias críticas à Igreja Católica. Naquele período, o principal embate acontecia entre a Igreja e o Estado Monárquico. Cf: <https://www.educamaisbrasil.com.br>

²⁵ “A Contrarreforma foi uma reação da Igreja Católica ao avanço da Reforma Protestante em meados do século XVI. O clero se reuniu no Concílio de Trento, entre 1545 e 1563, no qual reforçou a doutrina católica, tão questionada pelas novas igrejas cristãs; a infalibilidade do Papa e o investimento na formação de padres missionários para levar a mensagem católica para outras regiões do mundo. ” Cf. <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/contra-reforma.htm>

católica, a instrução religiosa era acompanhada pelo ensino de habilidades básicas e comportamentos que os missionários consideravam civilizados.

Saviani (2011) acrescenta que essas congregações não obtiveram êxito em suas missões, pois agiam de forma descontínua e não possuíam o apoio da Coroa portuguesa. Versus a essa inconstância e falta de apoio, entre os anos de 1549 a 1759 chegam ao Brasil os padres da Companhia de Jesus, discípulos de Íñigo López de Loyola, conhecido posteriormente como Santo Inácio de Loyola. Os inacianos/jesuítas, diferente das outras congregações, tinham plena assistência dos monarcas portugueses e das autoridades locais.

No longo período de colonização, a única forma consistente de educação foi ministrada pelos jesuítas. Liderado por Manoel de Nóbrega, um grupo composto por seis padres ancorou nas terras brasileiras e iniciou sua “missão”, ou seja, a doutrinação dos povos originários. Todavia, ao adentrarem no território brasileiro, depararam-se com uma realidade totalmente diferente. Nas palavras de Saviani (2011), a estranheza se deu devido à organização da sociedade. Diferente das sociedades europeias, em que já existiam divisões de classe, a estrutura social brasileira ainda não era fragmentada — tudo era realizado de forma coletiva e para o coletivo.

O autor complementa que as atividades econômicas não visavam o lucro ou a exploração; tudo que era produzido era voltado para a subsistência das pessoas. Esse tipo de comportamento era interpretado pelos estrangeiros como um “comunismo primitivo”, ou seja, nada do que era produzido pelos nativos visava monopólio, acumulação ou exploração do trabalho.

Nessa perspectiva, os jesuítas começaram a perceber que catequizar a população adulta seria uma tarefa difícil, pois essa parcela da sociedade já possuía conhecimentos pré-estabelecidos passados de geração para geração, e mudar suas atitudes e pensamentos seria impossível. Essa falta de perfil dos inacianos para educar os/as adultos gerou diferentes rótulos para nossos indígenas, que eram vistos como selvagens, pecadores/as, violentos/as e preguiçosos/as.

Na busca de cumprir com a missão orientada pela monarquia portuguesa, os padres da Companhia de Jesus decidiram, então, realizar sua catequese com as crianças indígenas. Em consonância com Ferreira Júnior (2010), o objetivo principal dos jesuítas com essa troca de grupos sociais era a incorporação da doutrina cristã por meio do distanciamento dos/das curumins de seus costumes, já que, segundo os sacerdotes, as crianças ainda não estavam contaminadas com o “pecado”. Nesse momento deu-se início ao nosso processo de aculturação!

Assim, implementaram o projeto de doutrinar as crianças indígenas. A primeira estratégia foi criar regras para a língua materna, o tupi, e, paralelo a isso, introduzir a língua portuguesa. Esse processo aconteceu, segundo o autor ora citado, com a criação de manuais que fundiam o idioma nativo com o português. Além dessa mistura de idiomas, as cartilhas continham perguntas seguidas de respostas que diminuía a cultura dos povos originários, amaldiçoando suas crenças, ao passo que enalteciam os padrões europeus.

Saviani (2011) acrescenta que, na busca de fomentar mais ainda esse plano “de ensino”, a Coroa portuguesa favoreceu o traslado de crianças órfãs com intuito de fundar colégios e persuadir as crianças indígenas. Dessa forma, poderia ocorrer uma fusão entre as duas culturas. Portanto, por meio da catequese, ocorreu o processo de aculturação, digo, a mudança de uma cultura pré-estabelecida em detrimento ao contato com outra cultura. Os povos originários brasileiros, através da imposição das tradições, dos costumes e da religião de seu colonizador, foram obrigados a esquecer sua cultura.

Outra situação apontada por Ferreira Júnior (2010) foi a necessidade dos inicianos em se firmar economicamente. Com base em uma proposta formulada por Manuel de Nóbrega, além das doações arrecadadas por intermédio dos colonos, na busca de manter toda essa hegemonia educacional, seria necessário também expandir as residências em que acontecia esse repasse de ensinamentos religiosos e culturais realizados pelos padres jesuítas.

Para que isso fosse possível, o autor salienta que Manuel da Nóbrega solicitou à Corte portuguesa que, para além dessas “esmolas”, fosse também repassada para a Companhia de Jesus uma parcela dos impostos arrecadados pela colônia. Esse mecanismo ficou conhecido como redízima — em outros termos, dez por cento de todos os impostos angariados pela colônia brasileira passariam a ser destinados à manutenção dos colégios jesuítas.

Além de obrigar a nobreza portuguesa a repassar a redízima, Nóbrega também solicitou que o rei de Portugal concedesse terras, gado e mão de obra para garantir a sobrevivência e a manutenção das ações desenvolvidas nas unidades de ensino jesuítas. Neste período, em 1570, a Companhia de Jesus já possuía cinco casas de ensino elementar (primeiras letras), distribuídas em Porto Alegre, Ilhéus, São Vicente, Espírito Santo e São Paulo de Piratininga, e três colégios: um na Bahia, um no Rio de Janeiro e um em Pernambuco (Ferreira Júnior, 2010). Vale ainda destacar que os inicianos possuíam propriedades fartas em gado e no plantio de açúcar.

Assim sendo, a conservação da Companhia de Jesus na colônia brasileira foi feita pelos grandes latifúndios, a mão de obra barata e as artimanhas utilizadas com os mais humildes. Qualquer semelhança com os dias atuais não é mera coincidência!

Embora o contexto seja diferente, inúmeros exemplos na atualidade refletem essa herança histórica e sustentam esse argumento, como a concentração de terras em pequenas camadas da população, a exploração da mão de obra barata e a manipulação social

Em nosso país, a concentração fundiária nas mãos de uma minoria ainda é uma triste realidade. Os grandes latifundiários dominam a produção agrícola, muitas vezes em detrimento dos pequenos produtores e das comunidades tradicionais. O agronegócio, por sua vez, emprega múltiplas estratégias que favorecem exclusivamente a agroelite e ainda manipulam as grandes massas populares com jargões como: *"o agro é pop"*, *"o agro é tech"*, *"o agro é tudo"*. Essas expressões, amplamente difundidas por campanhas publicitárias, buscam construir uma imagem positiva do setor, ocultando as desigualdades, os impactos ambientais e os conflitos por terra que atravessam o campo brasileiro.

Com a propagação de discursos como esse, a exploração do trabalho, principalmente em áreas rurais, continua sendo um problema sério. Situações de trabalho análogo à escravidão ainda são recorrentes, sobretudo em setores ligados à agricultura, mineração e construção civil. A informalidade e a precarização das relações de trabalho configuram realidades que afetam milhões de brasileiros, revelando um cenário de desigualdade estrutural que se perpetua ao longo do tempo, marcado pela ausência de políticas públicas eficazes e pela fragilidade na fiscalização das condições laborais.

O poder desse discurso ultrapassa as barreiras trabalhistas e a manipulação das camadas mais humildes da sociedade por meio de *"pregações"* populistas ou religiosas que foram nos últimos anos, entre 2019 a 2022, utilizadas como mantras políticos, em que *"o Brasil está acima de tudo e Deus acima de todos!"*.

Ao contrário dessa percepção religiosa, é providencial o pensamento de Paulo Freire (2022, p. 148-149), quando, ao criticar o uso do nome de Deus para alcançar fins pessoais ou ludibriar, afirma:

O que não se pode aceitar, nos que proclamam sua fé é que a usem a serviço da alienação das classes populares; nos que não têm, é que discriminem os que têm. É assim que sempre entendi Deus, uma presença na História que, em lugar de me proibir de fazer História, me empurra e me estimula a fazê-la em favor não dos fortes que exploram e domesticam os fracos, mas da transformação do mundo, com que se restaura a humanidade de uns e de outros. (Paulo Freire, 2022, p.148-149).

Uma parcela de lideranças políticas — se é que assim podem ser chamadas — utiliza a religião, a desinformação e o apelo ao medo como estratégias para manter o controle social, influenciar as massas e implementar políticas que favorecem grupos específicos, em detrimento do bem comum. Essa manipulação contribui para a manutenção de condições subumanas de vida para grande parte da população, aprofundando a desigualdade social e econômica. É diante dessa conjuntura que o patrono da educação brasileira, Paulo Freire, direciona sua crítica à resistência e à urgência de uma consciência crítica.

Assim como no Período Colonial, a concentração de riquezas e recursos ainda permanece nas mãos de uma minoria privilegiada, enquanto a maioria da população segue enfrentando barreiras no acesso a direitos fundamentais como educação, saúde e moradia. A história, portanto, repete-se sob novas roupagens, adaptando-se às transformações sociais, econômicas e políticas, mas mantendo intacta a lógica da exclusão e da opressão.

Até o início do século XVI, o ensino jesuítico ainda não era institucionalizado, ou seja, essas organizações não dispunham de documentos oficiais que fundamentassem suas práticas pedagógicas. Na tentativa de formalizar seus métodos de ensino, consolidou-se, ao final daquele século, o processo de legitimação do modelo educacional jesuítico, com a criação do *Ratio Studiorum* — documento que passou a orientar o método de ensino e aprendizagem adotado pela Companhia de Jesus (FERREIRA JÚNIOR, 2010).

Ademais, o autor ressalta que a essência desse sistema de ensino residia em sua concepção pedagógica. Por meio de uma estrutura fechada, a pedagogia jesuítica era cuidadosamente planejada, o que garantia o seu rigor e excelência naquele período. Com uma abordagem centrada na memorização como principal forma de aquisição do conhecimento e na figura do tutor como autoridade suprema no domínio dos saberes — enquanto o/a aluno/a ocupava o papel de mero receptor —, os colégios jesuítas passaram a ser reconhecidos como referência na formação de intelectuais.

Diante desse cenário, Saviani (2011) enfatiza que o aumento no número de estudantes, aliado ao crescimento do corpo docente composto por sacerdotes/professores, tornou necessária a divisão do trabalho didático, dando origem às áreas de conhecimento e à formação de profissionais por disciplinas. Tal estruturação contribuiu, segundo o autor, para a fragmentação do ensino.

À luz dessa análise, Saviani acrescenta que o ensino jesuítico, com sua metodologia, serviu de base para o que conhecemos hoje como pedagogia tradicional. Embora tenha obtido êxito na formação de intelectuais, o *Ratio Studiorum* impôs barreiras sociais, uma vez que sua estrutura organizacional atendia prioritariamente aos filhos das elites,

excluindo grande parte da população brasileira. Apesar da hegemonia educacional e financeira conquistada, a visão limitada e a postura conservadora desses missionários contribuíram para o declínio da Companhia de Jesus.

Enquanto o mundo passava por intensas transformações econômicas, históricas e culturais no final do século XVI, os jesuítas brasileiros seguiam em descompasso com essa lógica de renovação, atuando, segundo Ferreira Júnior (2010), como “*vigilantes do tempo moribundo*”.

Enraizados em um passado agrário, exportador e marcado pelo processo de aculturação, esses religiosos mostravam-se alheios às mudanças que remodelavam as sociedades europeias. Seu projeto educacional não visava acompanhar o espírito da modernidade emergente, mas sim formar intelectuais comprometidos com a manutenção da ordem tradicional e conservadora vigente na colônia.

Como destaca Saviani (2011), ao restringirem seus horizontes e reafirmarem valores medievais, os jesuítas optaram por sustentar os preceitos da fé católica em sua forma mais rígida e dogmática, mantendo-se distantes das transformações sociais e culturais que impulsionavam o avanço da modernidade na Europa.

Na segunda metade do século XVIII, profundas transformações econômicas e sociais começaram a abalar os pilares que sustentavam a Companhia de Jesus. Os preceitos políticos que regiam a nobreza portuguesa foram se modificando, e tais mudanças impactaram diretamente a hegemonia jesuítica.

Nesse sentido, Saviani (2011) evidencia que os jesuítas não consolidaram sua influência apenas no campo educacional. Em aliança com a nobreza portuguesa, tornaram-se proprietários das terras onde se localizavam seus colégios, além de manterem casas de aluguel, engenhos, latifúndios e até mesmo escravizados. Seu tino comercial os mantinha atentos às dinâmicas do mercado, sobretudo ao lucrativo comércio do açúcar, o que estreitou suas relações com o nascente modo de produção capitalista. Assim, a Companhia de Jesus exerceu papel determinante nas decisões políticas e econômicas do império, chegando ao ponto de alguns de seus membros, como o padre Antônio Vieira (1640–1656), atuarem como conselheiros políticos, o que configurava um poder paralelo ao Estado português.

De acordo com Ferreira Júnior (2010), a crise econômica que afetava a colônia brasileira teve consequências irreversíveis na estrutura de dominação jesuítica, principalmente no âmbito educacional. Com a escassez de metais preciosos, base da economia colonial no final do século XVIII, e a crescente fragilidade da Coroa portuguesa, os jesuítas, que gozavam

de privilégios como isenção de impostos, doações e mão de obra gratuita, passaram a ser vistos com desconfiança por setores da elite econômica.

Em meio a esse cenário, o Marquês de Pombal, Sebastião José de Carvalho e Melo, assume como primeiro-ministro. Inspirado pelos avanços econômicos e políticos dos países europeus, sobretudo da Inglaterra, o ministro identificou o atraso de Portugal e o reflexo disso na estrutura colonial brasileira. Em resposta, promoveu uma série de reformas centralizadoras e modernizadoras. Em 1759, determinou a expulsão dos jesuítas do território colonial e implementou mudanças profundas no sistema educacional com o objetivo de enfraquecer a influência da Companhia de Jesus e reforçar o poder da monarquia.

Segundo Carvalho (1978), as reformas pombalinas visaram modernizar a administração do Estado, ampliar o desenvolvimento econômico e fortalecer o poder régio. Apesar de seu caráter autoritário e repressivo, essas medidas marcaram uma tentativa de reorganizar o império sob uma lógica racional e estatal. No Brasil, tais políticas foram aplicadas de forma ainda mais rígida, com intensificação da exploração econômica e aprofundamento das desigualdades sociais.

No campo educacional, Pombal promoveu o controle direto do Estado sobre o ensino. Com a expulsão dos jesuítas, a Coroa pôde moldar os conteúdos escolares e formar uma elite burocrática alinhada aos interesses do governo. Ainda assim, conforme aponta Carvalho (1978), essa nova proposta manteve o ensino com viés utilitarista, voltado à formação de servidores do Estado, e pouco preocupado com a democratização do saber.

Ferreira Júnior (2010) complementa essa análise ao destacar dois aspectos centrais das reformas pombalinas: os conteúdos educacionais e a formação docente. No primeiro caso, o autor ressalta que as mudanças foram superficiais — o ensino continuou elitista, retórico, excludente e religioso. O método jesuítico, organizado sob os princípios do *Ratio Studiorum*, foi substituído pelas chamadas aulas régias, cuja estrutura se caracterizava pela fragmentação dos conteúdos e ausência de articulação entre as disciplinas, como gramática latina, grega e retórica.

Importa destacar que, apesar das críticas à pedagogia jesuítica, o *Ratio Studiorum* propunha certa coesão curricular e um projeto pedagógico articulado — algo que se perdeu com as aulas régias. Essas, embora tivessem sido oficialmente instituídas em 1722 com o financiamento do subsídio literário, só passaram a funcionar de forma sistemática a partir de 1772, gerando uma lacuna educacional de treze anos entre a expulsão dos jesuítas e a efetiva implantação do novo modelo de ensino.

O segundo aspecto levantado por Ferreira Júnior (2010) refere-se à formação docente. Com a saída dos jesuítas, extinguiu-se também o corpo de professores, composto majoritariamente por missionários inacianos. Diante da escassez de mestres, recorreu-se a padres seculares e a membros da aristocracia agrária para assumir a docência. No entanto, o Marquês de Pombal não estabeleceu uma política consistente de formação de professores, o que comprometeu ainda mais a qualidade do ensino. A pedagogia adotada manteve-se presa aos métodos jesuíticos, uma vez que os novos docentes apenas replicavam o que haviam aprendido sob a orientação inaciana.

Em suma, apesar do esforço de modernização promovido pelas reformas pombalinas, a essência do sistema educacional brasileiro permaneceu ligada às práticas herdadas dos jesuítas, o que limitou o alcance e a efetividade das transformações propostas.

Mesmo com toda essa visão emancipatória de Sebastião José de Carvalho e Melo, a reforma na colônia brasileira continuava impregnada pelas marcas do escravismo, da economia latifundiária e do modo de produção capitalista que já se alastrava pelo mundo. Todos esses elementos dificultaram o desenvolvimento da educação brasileira e consolidaram ainda mais seu caráter elitista e excludente (Ferreira Júnior, 2010).

Além dos fatores internos que impediram a nação brasileira de avançar nos âmbitos educacional, político, social e econômico, agentes externos também impactaram negativamente esse processo. Sobre os elementos externos, Saviani (2011) comenta que Portugal encontrava-se cada vez mais endividado com a Inglaterra, em decorrência dos acordos econômicos firmados entre as duas nações. Em troca desses contratos, a metrópole inglesa ludibriava os lusitanos com promessas políticas, o que levou o território português a uma condição de total submissão ao poder britânico.

Saviani (2011) argumenta ainda que, mesmo com o pensamento visionário do Marquês de Pombal e sua tentativa de afastar Portugal dessa dependência econômica por meio da reorganização do comércio interno, os esforços não obtiveram êxito. A metrópole imperial lusitana acabou, assim, transformando-se em um território inteiramente comandado pelos interesses ingleses.

Paralelo a tudo isso, na França, os indícios da Revolução Francesa²⁶ revelam o nascimento do Império Napoleônico²⁷, que começou a exercer uma forte pressão sobre o

²⁶ “A Revolução Francesa foi o ciclo revolucionário que aconteceu na França entre 1789 e 1799 e que marcou o fim do absolutismo nesse país. Essa revolução, além de seu caráter burguês, teve uma grande participação popular e atingiu um alto grau de radicalismo, uma vez que a situação do povo francês era precária em virtude da crise que o país enfrentava.” Cf. <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/revolucao-francesa.htm>

governo português e exigia dos lusíadas a adesão ao bloqueio continental e o rompimento de laços com a Inglaterra. Como não era possível ceder a essa pressão por conta do pacto firmado com os ingleses, a família real acabou se transferindo para a colônia brasileira, que passou a sediar o governo português (Saviani, 2011).

Em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, além de seus bens materiais, vieram também intelectuais, políticos e filósofos que contribuíram para dar continuidade e ampliar as reformas iniciadas pelo Marquês de Pombal. Esse momento marcou o ponto de partida para a introdução do pensamento liberal na sociedade brasileira, bem como a disseminação dos ideais iluministas que já se consolidavam na Europa.

Nesse panorama, a reorganização do sistema educacional brasileiro configurou-se como um esforço inicial para romper com a estrutura colonial rígida e hierárquica, por meio da promoção de uma visão de sociedade na qual a educação desempenha papel central na emancipação dos indivíduos.

Saviani (2011) destaca que, embora essas propostas apresentassem limitações e enfrentassem resistências, acabaram por plantar sementes para futuras transformações nos campos educacional e político brasileiros. A influência europeia auxiliou na preparação do caminho para a independência do Brasil e para a criação de um sistema educativo que, embora ainda distante do ideal, começava a se diferenciar do modelo puramente elitista, excludente e religioso vigente até então.

Com a fuga da família real para o Brasil, tornou-se necessário tornar “independente” o território que até então era colônia. Prado Júnior (1991) salienta que o movimento independentista foi liderado principalmente por setores da elite agrária e mercantil, que desejavam manter seus privilégios e continuar a exploração econômica do país. A independência representou uma adaptação das instituições e práticas coloniais à nova realidade de um Estado nacional.

O autor enfatiza que a economia continuou centrada no latifúndio e na monocultura para exportação, com a escravidão ainda como prática central. Essa continuidade das estruturas coloniais impediu uma verdadeira reforma educacional e mascarou a democratização e modernização do Brasil nas décadas seguintes.

Em consonância com Prado Júnior (1991), Ferreira Júnior (2010) afirma que a Constituição outorgada em 1824 manteve inertes as relações sociais escravistas, a estrutura do

²⁷ “A Era Napoleônica é um produto da Revolução Francesa, foi um ciclo revolucionário que se iniciou em 1789 e se estendeu até o final do século XVIII. Essa revolução foi consequência da crise econômica que afetou a sociedade francesa no período. Além disso, foi fortemente influenciada pelos ideais iluministas.” Cf. <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/era-napoleonica.htm>

regime imperial absolutista e o processo educacional restrito. Essa Constituição conferiu ao governo a responsabilidade de estabelecer leis e regulamentações para organizar e promover a educação no país, implicando na criação de instituições de ensino e na definição de currículos e métodos pedagógicos, pautados nas seguintes premissas:

Art. 179 A inviabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela constituição do Império, pela maneira seguinte:

(...)

XXXII – A criação primária é gratuita a todos os cidadãos.

XXXIII – Colégio e universidades onde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas-Artes e Letras (Brasil, 2001a, p. 103)

Este artigo destacava a importância da educação pública ao afirmar que “a instrução primária é gratuita para todos os cidadãos”. A norma refletia a preocupação do Estado com a alfabetização e a instrução básica da população, embora a implementação prática desse ideal tenha enfrentado muitos desafios ao longo do tempo.

Apesar de a Constituição de 1824 mencionar a educação pública e gratuita, a realidade da época era bem diferente. A infraestrutura educacional era extremamente limitada, e a maior parte da população permanecia analfabeta. A educação estava predominantemente sob controle da Igreja Católica e de instituições privadas, sendo acessível apenas às elites.

A inclusão da educação na Constituição de 1824 foi um passo simbólico importante, pois demonstrava a intenção do Estado em promover o progresso e a modernização. No entanto, a efetivação desse direito só começaria a ganhar forma em décadas posteriores, por meio de reformas educacionais e da criação de instituições públicas de ensino.

Indo além do que afirmou Ferreira Júnior (2010), Saviani (2011) descreve o Ato Adicional de 1834, promulgado como emenda à Constituição de 1824, como um marco significativo na história do Brasil Imperial. Esse Ato, conhecido como Lei nº 16, visava descentralizar o poder, transferindo as responsabilidades administrativas da esfera central para as províncias.

O autor amplia sua análise ao afirmar que, ao transferir a administração das escolas para as províncias, o Ato buscava tornar a gestão educacional mais eficiente e adaptada às realidades locais. Contudo, essa descentralização também trouxe desafios significativos, sobretudo pela falta de estrutura e recursos adequados nas províncias para gerirem o sistema educacional de forma eficaz.

Saviani (2011) argumenta que, apesar da intenção de promover maior autonomia regional, o Ato Adicional não solucionou os problemas estruturais da educação no Brasil.

Além disso, a ausência de um sistema educacional unificado dificultou a implementação de políticas educacionais consistentes em todo o país.

Com base nisso, o autor afirma que a descentralização promovida pelo Ato Adicional refletia uma tentativa de modernização e descentralização administrativa, mas sem uma base sólida de apoio e financiamento. A medida acabou por criar um cenário em que as províncias mais ricas e desenvolvidas conseguiram implementar melhorias significativas, enquanto outras permaneceram ainda mais atrasadas.

Nesse contexto, o autor destaca que o Ato Adicional de 1834, embora tenha sido um avanço importante na evolução administrativa do Brasil, revelou as limitações políticas que não consideravam adequadamente as desigualdades regionais e a necessidade de um suporte estrutural e econômico mais robusto. Para Saviani (2011), a verdadeira transformação da educação brasileira exigiria uma abordagem mais integrada e igualitária, capaz de atender às necessidades de todas as regiões do país.

Em consonância, Prado Júnior (1991) afirma que as mudanças na colônia brasileira nunca ocorreram com o apoio e a participação efetiva do Estado. Os movimentos revolucionários estavam restritos à aristocracia agrária e a uma pequena elite burguesa, o que manteve por muito tempo a estrutura social e econômica do período imperial.

Assim, o autor ressalta que a Proclamação da República representou mais um rearranjo de poder entre as elites militares e agrárias do que uma transformação radical da sociedade brasileira. Complementando Prado Júnior (1991), Ferreira Júnior (2010) acrescenta que o processo de transição entre Império e República esteve totalmente subordinado à estrutura econômica vigente.

Em 1845, iniciou-se o combate ao tráfico negreiro, e a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, diga-se de passagem, não ocorreu de forma pacífica. No ano de 1850, foi promulgada a Lei de Terras, que estabeleceu que as terras públicas só poderiam ser adquiridas por meio de contratos de compra e venda, com valores elevados e taxas cobradas pelo Estado. Esse novo regime manteve a exclusão política e social de grande parte da população, especialmente trabalhadores rurais, trabalhadores livres e pobres urbanos. As bases econômicas, centradas na agricultura de exportação e no latifúndio, permaneceram praticamente intactas, perpetuando as desigualdades e a concentração de renda nas mãos de pequenos grupos.

A passagem do Brasil do Império para a República preservou muitas das antigas estruturas de poder e exclusão social. A proclamação republicana não significou uma

democratização efetiva, mas sim a manutenção de uma ordem elitista sob uma nova fachada política.

Nesse contexto, a política educacional ficou dependente de questões socioeconômicas e ideológicas. Ferreira Júnior (2010) ressalta que a valorização do pensamento liberal reforçou a ideia de que todos são iguais perante a lei, e a presença da população estrangeira deu origem a um novo protagonismo social. A economia ainda era baseada na agricultura de exportação, mas isso não impediu o regime republicano de organizar duas unidades de ensino para atender às demandas emergentes.

No início do século XX, foram criados o Grupo Escolar e a Escola Normal. O autor diferencia essas duas instituições da seguinte forma: a Escola Normal tinha o objetivo de formar professores, enquanto os Grupos Escolares destinavam-se ao ensino elementar, como leitura, escrita, cálculo e elementos básicos de ciências, história e geografia.

Saviani (2011) reforça que esse período, além de marcado por tentativas de modernização e reformas educacionais, foi também um tempo de profundas desigualdades e desafios estruturais. O sistema educacional continuou a refletir as disparidades sociais e econômicas do país; a maioria da população, especialmente nas áreas rurais, não tinha acesso à educação, o que aumentava as diferenças sociais e a marginalização.

Nesse sentido, o autor salienta que uma das características centrais do processo de reforma educacional na Primeira República foi a descentralização do sistema educacional. A educação passou a ser responsabilidade dos estados e municípios, resquícios do período imperial, o que resultou em grandes disparidades na qualidade e acessibilidade do ensino entre as diferentes regiões do país. Estados mais ricos, como São Paulo e Minas Gerais, avançaram mais rapidamente na construção de sistemas educacionais estruturados, enquanto estados mais pobres ficaram para trás.

O processo educacional na Primeira República, acrescenta Fernandes (1966), foi moldado por uma elite que via a instrução como meio de perpetuar suas posições de poder. O ensino era acessível apenas às classes dominantes, e os conteúdos ministrados refletiam apenas os interesses dessas elites. O ensino primário, que deveria ser universal, ainda estava longe de atingir toda a população, e a escolarização obrigatória era mais intenção do que realidade prática.

Entretanto, o autor reconhece que a Primeira República também foi um período de importantes debates sobre educação. Movimentos pedagógicos influenciados pelos ideais progressistas da Escola Nova começaram a combater o sistema tradicional, propondo métodos

mais democráticos e inclusivos. Esses debates plantaram sementes para futuras reformas educacionais, embora os avanços reais tenham sido limitados durante esse período.

Complementando Fernandes (1966), Saviani (2010) declara que o movimento da Escola Nova engloba uma série de iniciativas e reformas surgidas no Brasil, especialmente a partir do final do século XIX e ao longo do século XX, com o objetivo de transformar e modernizar a educação nacional. O autor destaca que o principal aspecto da Escola Nova foi a transição do modelo tradicional, baseado na memorização e disciplina rígida, para um processo que reconhece o aluno como centro do processo educativo.

À luz do exposto até o momento, a discussão que se segue concentra-se no desenvolvimento das políticas públicas educacionais no Brasil a partir da década de 1930, marco de significativas transformações no cenário educacional do país. Esse período inaugura uma nova fase na história da educação brasileira, caracterizada pela intensificação da intervenção estatal e pela formulação de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à educação.

4.2 O desenvolvimento das políticas públicas educacionais no Brasil: de 1930 aos dias atuais

Nosso país, em 1930, vivenciava um processo de transição em meio a uma crise econômica e instabilidades políticas, num cenário de ebulição social. Para responder ao desequilíbrio orçamentário mundial de 1929, o Brasil enfrentou uma metamorfose administrativa, historicamente conhecida como a Revolução de 1930, que inaugurou uma nova fase na história do país.

A concepção desse movimento revolucionário remonta à década de 1920, quando determinações socioculturais e históricas culminaram no fim da hegemonia das oligarquias agrárias. Sobre esse processo que desencadeou a Revolução de 1930, Saviani (2011) defende que a transição do Brasil de uma economia agrária-exportadora para uma economia urbano-industrial não ocorreu de forma pacífica. Apesar de gerar crescimento econômico, a nação brasileira permaneceu subdesenvolvida.

Segundo o autor, na década de 1920, o território brasileiro vivia uma instabilidade política, caracterizada pelo revezamento de governos entre os cafeicultores de São Paulo e os produtores de gado de Minas Gerais. Esse sistema de permuta governamental ficou conhecido como a política do café com leite.

Esse arranjo político garantia a permanência do coronelismo, por meio da perpetuação do poder entre as elites agrárias, e a continuidade de práticas como fraudes eleitorais, concentração de renda em uma minoria da população, violência física e psicológica, além do clientelismo.

Coutinho (2006) afirma que os efeitos do coronelismo e do clientelismo são perceptíveis até hoje e são fundamentais para entender a dinâmica política e social do país. Pinhata (2021) define o coronelismo como um sistema de poder político desenvolvido no Brasil, especialmente nas áreas rurais, durante a Primeira República.

Coutinho (2006) acrescenta que o clientelismo é uma relação de troca desigual entre políticos e eleitores. Nesse sistema de coerção social, o clientelismo perpetua a dependência e a subordinação dos mais pobres aos mais poderosos, criando um ciclo vicioso em que os cidadãos, em vez de participarem ativamente da vida política como sujeitos autônomos, são cooptados e manipulados por meio de relações pessoais e informais de troca de favores.

O autor explora a relação entre esses dois conceitos, mostrando como o clientelismo pode ser visto como uma forma mais moderna do coronelismo. Ambos os sistemas estão enraizados em uma estrutura social desigual, na qual os mais ricos e poderosos mantêm seu controle sobre os mais pobres por meio de mecanismos de dominação e troca de favores. Esses sistemas refletem a ausência de uma democracia plena, na qual as instituições e processos democráticos são subvertidos por interesses particulares.

Esse mecanismo governamental caracterizava-se pelo domínio exercido pelos grandes proprietários de terras, conhecidos como coronéis, sobre as pessoas mais pobres. Esses coronéis detinham não apenas o poder econômico, mas também o poder político e social sobre as comunidades locais, controlavam os votos de seus dependentes e exerciam influência direta sobre as decisões políticas.

Coutinho (2006) enfatiza que os coronéis mantinham o poder por meio da coação e do controle direto sobre os recursos e a população local. Garantiam a lealdade de seus subordinados por meio de uma rede de favores e recompensas, utilizando a força ou a violência para preservar o status quo.

Além desses aspectos, a monocultura do café trouxe efeitos singulares para a insatisfação popular. A quebra da Bolsa de Nova York, que desestabilizou o mercado mundial, afetou significativamente a economia brasileira. A crise gerou descontentamento entre as elites agrárias e urbanas, que viram suas receitas caírem drasticamente.

Furtado (2015) aponta que a dependência orçamentária brasileira, atrelada à circulação de um único produto para exportação — o café —, além de causar a insatisfação dos pequenos produtores, impedia a mobilidade social, agravando cada vez mais as desigualdades. O autor reforça que o início do processo de industrialização no Brasil gerou crescimento urbano, cujas demandas sociais se avolumaram, como falta de moradia, desemprego, pobreza e fome. O Estado não conseguia suprir essas emergências sociais, e algo urgente precisava ser feito para minimizar essa situação.

Com a ascensão de Vargas ao Executivo Federal, iniciou-se uma série de mudanças na estrutura política, econômica e social do país. O poder passou a se concentrar na esfera federal, o Estado começou a intervir na economia, leis trabalhistas foram implementadas e a educação passou a ser vista como elemento *sine qua non* para a transformação da sociedade.

Quanto aos efeitos dessas transformações educacionais, torna-se evidente que as mudanças estruturais incidiram diretamente na construção de um sistema nacional de educação pública (Bittar e Bittar, 2012). Segundo as autoras, a metamorfose mundial provocada pelo avanço do sistema capitalista e seus modos de produção promoveu modificações nas superestruturas, refletindo diretamente na sistemática escolar.

A posse de Vargas gerou grandes expectativas no Brasil e, entre 1930 e 1964, foram elaborados dois projetos para a nação: um defendido pelas oligarquias tradicionais, que insistiam em manter o país dependente da economia norte-americana (Bittar e Bittar, 2012), e outro projeto nacional-populista de cunho social, baseado na ideia de que “a questão social é caso de política e não de polícia” (Bittar e Bittar, 2012), contando com o apoio dos trabalhadores que almejavam um país forte e autonomamente desenvolvido.

As autoras afirmam que a polarização dessas duas correntes ideológicas adquiriu grandes proporções, de modo que a política nacional da época ficou marcada pelos binômios esquerda versus direita (Bittar e Bittar, 2012, p. 158), situação que se mantém até os dias atuais.

Sob essa perspectiva, Ferreira Júnior (2010) acrescenta que, imbuída dos ideais de liberdade, a esfera política visionária criou espaços para o debate de políticas públicas educacionais fundamentadas em pensamentos liberais, progressistas e até mesmo de esquerda.

Em sua obra o autor descreve que nesse contexto foi criada a *Associação Brasileira de Educação* (ABE), em 1924, com o intuito de promover a modernização e a democratização do sistema educacional. A ABE defendia mudanças baseadas em princípios científicos e pedagógicos modernos, reforçava que a educação pública precisava ser laica,

gratuita e acessível a toda população e propagava a ideia de que a qualidade da educação dependia diretamente da qualificação dos/as profissionais.

A ABE também exercia a função de mediar discussões e propagar novas ideias. Por ser um espaço para diálogo e formulação de políticas públicas educacionais, influenciou significativamente a elaboração de documentos norteadores para a educação básica.

Nesses espaços de debate estavam inseridos diversos atores e atrizes. Além dos membros da elite, participavam das conferências representantes da sociedade civil, professores e professoras, jornalistas, escritores e escritoras, cientistas, todos em busca de alinhar ações e minimizar o caráter excludente e elitista que sempre predominou na educação brasileira.

A herança educacional deixada pelos coronéis da República Velha revelava o abismo existente na educação destinada às classes populares. Em 1920, a população brasileira era composta por cerca de 30,6 milhões de habitantes, dos quais 64,9% eram analfabetos (Ferreira Júnior, 2010).

Nessa conjuntura, com quase dois terços da população analfabeta, o Estado implementou as seguintes medidas: i) criou o Ministério da Educação e Saúde Pública; ii) decretou o fim da laicidade nas escolas públicas primárias, secundárias e normais; iii) implementou a primeira reforma educacional de caráter nacional (Ferreira Júnior, 2010, p.63).

O Ministério da Educação e Saúde Pública tinha como objetivo centralizar e coordenar as políticas de educação e saúde no Brasil, buscando modernizar e organizar esses setores essenciais ao desenvolvimento do país. A criação desse ministério fez parte das reformas promovidas por Vargas para fortalecer a administração pública e impulsionar o progresso social e econômico.

Esse ministério visava implementar políticas que modernizassem o sistema educacional brasileiro por meio da promoção de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade, abrangendo reformas no ensino primário, secundário e superior, além da formação de professores e professoras. Como resultado dessas ações, foram criadas universidades federais, institutos de pesquisa e houve a reformulação dos currículos escolares.

A segunda medida adotada, segundo Ferreira Júnior (2011), foi o decreto que pôs fim à laicidade nas escolas públicas primárias, secundárias e normais. Esse decreto, criado pela Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, tinha como objetivo reintegrar a educação religiosa ao currículo escolar. Um dos principais propósitos era reforçar os valores morais e religiosos na educação, afirmando a religião como parte essencial da formação integral dos alunos.

Durante o Estado Novo (1937-1945), Getúlio Vargas buscou estreitar os laços com a Igreja Católica, instituição de grande influência na sociedade brasileira. O decreto que reinseriu o ensino religioso nas escolas públicas atendeu às demandas da Igreja por maior participação na educação, fortalecendo a aliança entre governo e Igreja

A reintegração da educação religiosa fazia parte de um esforço mais amplo de Vargas para promover a unificação nacional, utilizando a religião como elemento de coesão social e cultural.

Quaisquer semelhanças com governos recentes não são mera coincidência. Diferentes formas de manipulação ideológica das massas populares vêm sendo utilizadas desde o período colonial, como forma de articular a esfera social subalterna às estruturas políticas — frequentemente por meio da educação

Durante o Estado Novo, diversas tentativas de emancipação da educação brasileira não obtiveram êxito. Essa estagnação reapareceu entre os anos de 2019 e 2022, reflexo das decisões equivocadas de um governo de extrema direita.

Apesar dos contextos históricos distintos, é possível identificar, na contemporaneidade, a persistência da imperatividade religiosa como estratégia de ideologização e doutrinação política. Nacif e Silva Filho (2019) analisam as mudanças educacionais ocorridas nesse recorte governamental e destacam a atuação de grupos da extrema direita, que buscaram hegemonizar a educação sem compreender plenamente o significado e a complexidade do fazer educacional.

Segundo os autores, esse período foi marcado por uma combinação de políticas de redução do Estado, priorização de privatizações, militarização das escolas e combate ao chamado “marxismo cultural” — uma teoria conspiratória usada para justificar preconceitos e atacar direitos civis e sociais.

Eles afirmam ainda que o governo ignorou décadas de produção acadêmica no campo da educação e estabeleceu uma agenda que ameaçava conquistas históricas desde a promulgação da Constituição de 1988. Tal agenda visava implantar um modelo cívico-militar nas escolas públicas. Essa estratégia incluiu o combate a temas como gênero, diversidade sexual, direitos das minorias (LGBTQIA+, mulheres, negros e negras, povos originários, pessoas com deficiência), multiculturalismo e liberdade sexual — aspectos classificados por esses grupos como parte do suposto “marxismo cultural”. Esse discurso serviu para mobilizar o apoio da extrema direita, atacar a educação emancipatória e enfraquecer a promoção dos direitos humanos. Entre as ações mais simbólicas estiveram a negação de eventos históricos como o golpe militar de 1964, o revisionismo sobre a ditadura, e a tentativa de silenciar as

ideias de Paulo Freire, reconhecido mundialmente como referência na educação crítica e popular.

O governo também elevou o status da Educação a Distância (EaD) como solução central para a formação dos jovens, vinculando esse formato a um suposto impacto transformador nas zonas rurais — ainda que estudos apontem limitações sérias da EaD nas condições oferecidas.

Além disso, houve negligência quanto ao papel constitucional dos entes federativos na oferta educacional e uma tentativa de redirecionar recursos do Ensino Superior para a Educação Básica, com ênfase na formação técnico-profissionalizante no Ensino Médio, visando implementar esse modelo nas redes públicas municipais e estaduais em todo o país.

Sob a mesma perspectiva, o decreto oriundo da Lei nº 4.244, que determinou o retorno da educação religiosa obrigatória, pode ser compreendido como uma reação ao avanço do laicismo e às reformas progressistas em curso desde a década de 1930, especialmente após a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Ao promover um retorno a princípios conservadores, o governo buscava conter as influências transformadoras que ganhavam força no campo educacional.

De acordo com Ferreira Júnior (2011), outro importante avanço educacional de caráter nacional durante o governo Vargas foi a Reforma Francisco Campos, implementada em 1931. Trata-se de uma das primeiras e mais significativas iniciativas de modernização do sistema educacional brasileiro, conduzida pelo então Ministro da Educação, Francisco Campos.

Segundo o autor, a reorganização da estrutura educacional ocorreu por meio da elaboração e execução de um conjunto de decretos, descritos a seguir:

Quadro 5 – Reforma Francisco Campos

| | |
|-------------------------------|---|
| Decreto Nº 19.850- 11/04/1931 | Criava o conselho Nacional de Educação |
| Decreto Nº 19.851- 11/04/1931 | Dispunha sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotava o regime universitário. |
| Decreto Nº 19.852- 11/04/1931 | Dispunha sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. |
| Decreto Nº 19.890- 18/04/1931 | Dispunha sobre a organização do ensino secundário. |
| Decreto Nº 20.158- 30/06/1931 | Organizava o ensino comercial, regulamentava a profissão de contador. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Decreto Nº 21.241- 148/04/1932 | Consolidava as disposições sobre a organização do ensino secundário. |
|--------------------------------|--|

Fonte: adaptado de Brasil (2010)

Pode-se perceber que a Reforma Francisco Campos não interferiu diretamente na organização da educação primária. As modificações concentraram-se na formulação de políticas educacionais que abarcassem um número maior de níveis de ensino, com destaque para o ensino profissional e a estruturação de um ensino secundário voltado ao ingresso direto no nível superior (Ferreira Júnior, 2011).

O autor enfatiza que a reforma sistematizou o ensino secundário como via de acesso exclusivo aos cursos de Direito, Medicina e Engenharia. No entanto, a legitimação desse nível de ensino não significou sua democratização; ao contrário, acentuou seu caráter elitista, uma vez que “o título de doutor ainda era uma honraria que se conferia prestígio social entre os iguais...” (Ferreira Júnior, 2011, p. 65).

O autor acrescenta que, nesse período, por volta de 1932, apesar das diversas assembleias promovidas pela Associação Brasileira de Educação, poucas das discussões realizadas foram efetivamente implementadas. Nesse contexto, no mesmo ano, o então Presidente da República, juntamente com seu Ministro da Educação e Saúde, solicitou aos intelectuais reunidos na IV Conferência Nacional de Educação a elaboração de um documento público que pudesse servir de base para diretrizes mais pragmáticas do processo de ensino no Brasil. Desse movimento, nasceu o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, publicado em 1932, documento fundamental na história da educação brasileira, organizado por Fernando de Azevedo, defendia uma reforma profunda no sistema educacional do país. Os 26 signatários²⁸ propunham no documento uma educação pública, laica, gratuita e obrigatória, inspirada nos princípios da *Escola Nova*, um movimento pedagógico progressista que buscava renovar os métodos de ensino e adaptar a educação às necessidades sociais e individuais dos/as alunos/as nas faixas etárias entre sete e quinze anos.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova representou uma crítica ao sistema educacional vigente e uma chamada de atenção para a implementação de reformas

²⁸ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, foi assinado por 26 educadores e intelectuais brasileiros, que defendiam uma reforma profunda do sistema educacional do Brasil: Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto; A. de Sampaio Dória; Anísio Spínola Teixeira; M. Bergstrom Lourenço Filho; Roquette Pinto; José Getúlio Frota Pessoa, Júlio de Mesquita Filho; Raul Briquet; Mario Casassanta; C. Delgado de Carvalho; A. Ferreira de Almeida Jr. P. Fontenelle; Roldão Lopes de Barros; Noemy M. da Silveira; Hermes Lima; Attilio Vivacqua; Francisco Venâncio Filho; Paulo Maranhão; Cecília Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça; Armanda Álvaro Alberto; Garcia de Rezende Nóbrega da Cunha; Paschoal Lemme e Raul Gomes. Cf. <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>.

pedagógicas mais profundas. Embora nem todas as propostas do manifesto tenham sido imediatamente adotadas, este escrito exerceu uma influência significativa no debate educacional e nas políticas públicas educacionais subsequentes (Saviani, 2010).

Para Saviani (2010) as ideias descritas nesta declaração contribuíram para a formulação de uma visão mais progressista da educação, que seria parcialmente refletida nas reformas educacionais dos anos seguintes. Esse documento serviu como um catalisador para debates e mudanças na busca da democratização da educação no Brasil e inspirou uma série de legislações educacionais e constituições.

A divulgação do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* aumentou a disputa ideológica entre liberais e católicos pela hegemonia no campo educacional e o Ministério da Educação nesse período, 1942, chefiado por Gustavo Capanema, implementou um conjunto de leis orgânicas do ensino.

De acordo com Ferreira Júnior (2011) a *Reforma Capanema* tinha como principal objetivo modernizar e centralizar o sistema educacional brasileiro, na busca de alinhar a educação às necessidades de desenvolvimento econômico e social do país, por meio da promoção da formação de mão de obra qualificada e a criação de um sistema educacional mais coeso e eficiente, capaz de atender às solicitações de uma sociedade em processo de urbanização e industrialização.

Nesse sentido, o autor relata que foram estabelecidos cursos técnicos e científicos em nível secundário, que visavam formar técnicos e profissionais capacitados para o mercado de trabalho. Desta forma, o ensino secundário foi reorganizado em três modalidades: o curso clássico, o curso científico e o curso técnico. Cada uma dessas modalidades tinha como foco específico: preparar os/as alunos/as para diferentes trajetórias no âmbito acadêmico e profissional.

Ao modernizar e centralizar o sistema educacional, a *Reforma Capanema* buscava formar cidadãos/ãs capacitados/as e preparados/as para contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país. A ênfase na educação científica e técnica refletia a necessidade de uma mão de obra qualificada para sustentar o processo de industrialização e modernização do Brasil.

Os ajustes educacionais realizados na segunda metade da década de 1940 buscavam uma educação acessível a toda população, porém o foco era o crescimento econômico que acabava por minar aspectos importantes das reformas, especialmente no que diz respeito a uma educação integral e para todos/as.

Nesse período, algumas das principais ações referentes à educação foram: a promulgação da Constituição de 1946, aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e os Movimentos de alfabetização de adultos.

A Constituição de 1946, promulgada no Brasil após o fim do Estado Novo, representa um marco importante na história do país, especialmente no que tange à educação. Sob a ótica de Saviani (2010), a carta de 1946 foi um documento progressista que visou corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão social por meio do reconhecimento da educação como um direito de todos/as os/as cidadãos/ãs.

A mudança mais significativa presente nesse documento foi a possibilidade de os Estados se organizarem de forma autônoma em seus respectivos sistemas de ensino, com destaque, em seu teor, para a responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios. Ainda que houvesse essa abertura para a “autonomia” na organização do ensino, a esfera estadual deveria atuar em conformidade com as diretrizes gerais estabelecidas pela União, o que permitiria um equilíbrio entre a uniformidade nacional e a adaptação local das políticas educacionais.

Na busca pela garantia desse equilíbrio, a Constituição de 1946 estabeleceu, em seu artigo 5º, inciso XV, alínea “d”, que caberia à União a responsabilidade pela elaboração das diretrizes e bases da educação nacional (Brasil, 2001, p. 64). De acordo com Saviani (2010), em novembro de 1948 foi encaminhado à Câmara Federal um projeto, presidido por Lourenço Filho, que tratava das diretrizes e bases da educação nacional. Iniciava-se, assim, um longo embate em torno dos processos educacionais, polarizado entre defensores da escola pública e adeptos da escola privada.

Segundo o autor, foram necessários treze anos de debates e conflitos, especificamente entre os defensores de uma escola pública e laica — os liberais oriundos do Manifesto de 1932, em aliança com intelectuais de esquerda — e, de outro lado, os representantes da Igreja Católica e os aristocratas conservadores ligados à União Democrática Nacional (UDN).

O conflito de ideias intensificou-se com o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional pelo então ministro Clemente Mariani, liberal e não religioso, defensor de uma escola pública e laica. Paralelamente, o líder da UDN, Carlos Lacerda, apresentava um projeto que atendia aos interesses dos proprietários de escolas particulares (Ferreira Júnior, 2010).

Diante dessa polarização ideológica, os defensores da escola pública organizaram, em 1959, uma campanha em prol da educação e redigiram um novo documento intitulado *Manifesto dos Educadores*, também conhecido como *Manifesto de 1959*. Saviani (2011)

argumenta que esse documento teve como objetivo atualizar e reafirmar os princípios do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, adaptando-os ao contexto da década de 1950. Buscava-se, com isso, renovar e fortalecer os ideais de uma educação progressista, democrática e inclusiva, em consonância com as transformações sociais, econômicas e políticas pelas quais o Brasil passava naquele período.

O autor aponta que, apesar das boas intenções, o Manifesto de 1959 enfrentou obstáculos significativos em sua implementação, devido à realidade política e social do Brasil naquele período, o que dificultou a concretização das propostas de reforma educacional apresentadas no documento.

Nesse contexto, em dezembro de 1961, foi sancionada a Lei nº 4.024, que instituiu a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Sua vigência teve início em 1962 e, entre os primeiros atos executados, destacou-se a criação do Conselho Federal de Educação (CFE), em fevereiro daquele ano. Em seguida, em setembro, foi proposta a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em dezembro do mesmo ano.

Embora tenha estabelecido um novo patamar para a organização e a democratização do ensino no país, a primeira LDB apresentava limitações, reflexo do contexto político e econômico em que foi concebida. Diante desse cenário, Fernandes (1960, p. 303–304) argumenta:

(...) os resultados da nossa análise não comportam nenhuma complacência em relação ao projeto de lei sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A Câmara Federal deu sua aprovação a uma peça monstruosa. Podemos avaliá-la em três planos: 1º) técnico quanto às questões de ensino; 2º) administrativo, quanto à administração e a direção do sistema nacional de ensino; 3º) político, quanto a orientação seguida pelo Estado republicano no incentivo e na difusão do ensino. Os três planos se interpenetram de tal forma, que tivemos de examiná-los conjuntamente, por várias vezes, na apreciação de questões distintas. Todavia, em cada passo se estabelecia e repetia a mesma evidência: o projeto de lei é insustentável, porque padece de falhas substanciais e insanáveis em todos os planos.

No plano técnico, o autor aponta falhas significativas nos conteúdos educacionais propostos, sugerindo que o documento não atendia adequadamente às necessidades pedagógicas e didáticas que deveriam nortear o ensino no país. No aspecto administrativo, o sociólogo critica a forma como o sistema nacional de ensino seria gerido e administrado, identificando deficiências estruturais que comprometiam a gestão educacional, seja pela descentralização ineficaz, seja pela centralização excessiva, que poderia afetar negativamente a autonomia das instituições de ensino.

No âmbito político, manifesta preocupação com a orientação ideológica e os princípios que guiavam o Estado em relação à educação. Segundo ele, o projeto de lei não estava alinhado a uma política educacional comprometida com a igualdade de oportunidades, a justiça social e a democratização do acesso ao conhecimento.

Ao concluir que o projeto era “insustentável” e apresentava “falhas substanciais e insanáveis em todo o plano”, o autor enfatiza que uma reforma educacional verdadeiramente transformadora deve ultrapassar as limitações percebidas naquele momento. A educação, portanto, não deve apenas instruir, mas também promover a emancipação e o desenvolvimento integral dos sujeitos e da sociedade como um todo. Assim, tanto a primeira LDB quanto o PNE não conseguiram solucionar os desafios da democratização do ensino.

Ferreira Júnior (2011) afirma em seu escrito que essa realidade educacional precisava ser transformada. Na conjuntura dos anos 1960, o educador pernambucano Paulo Reglus Neves Freire surge como uma das vozes mais críticas aos documentos, leis e diretrizes que buscavam engessar os métodos de ensino e os processos educacionais.

Para Ferreira Júnior (2011), os estudos de Paulo Freire evidenciam duas falhas centrais nas políticas públicas educacionais no Brasil: em primeiro lugar, a ausência de uma expansão qualitativa da escola pública obrigatória para todas as crianças em idade escolar; em segundo, o conteúdo escolar oferecido, que não correspondia às verdadeiras demandas da sociedade. Nessa direção, a reflexão de Freire (2023, p. 65–66) revela que:

Vivia o Brasil, exatamente, a passagem de uma para outra época. Daí que não fosse possível o educador, então, mais do que antes, discutir o seu tema específico, desligado do tecido geral do novo clima cultural que se instalava, como se pudesse operar isoladamente (...) Povo “imerso” no processo, inexistente enquanto capaz de decidir e a quem correspondia a tarefa de quase não ter tarefa. De estar sempre *sob*. De ser comandado pelos apetites da “elite”, que estava sobre ele (...) A educação, por isso, na fase do trânsito²⁹ que vivíamos se fazia uma tarefa altamente importante (...)

Nesta mesma linha de raciocínio estão as reflexões de Saviani (2010), ao destacar que Freire (2023) via a sociedade dos anos 1960 como um espaço em transição — de uma estrutura fechada para uma sociedade aberta. Nesse contexto, compreendia que a educação vivia um dilema fundamental: estar a serviço “da alienação e da domesticação ou da conscientização e da libertação” (Saviani, 2010, p. 335).

²⁹“O momento de trânsito propicia o que vimos chamado, em linguagem figurada, de “pororoca” histórico-cultural. Contradições cada vez mais fortes entre formas de ser, de visualizar, de comportar-se, de valorizar do ontem e outras formas de ser, de visualizar e de valorar, carregadas de futuro.” (Freire, 2023 p. 64)

Nessa perspectiva, Freire (2023) impulsionou o Movimento de Educação Popular, que ultrapassava a simples transmissão de conteúdos técnicos e científicos. Tratava-se de uma prática política, voltada à conscientização dos/as educandos/as quanto à sua realidade social, econômica e política, estimulando uma postura crítica e reflexiva diante do mundo.

O autor defendia que a educação deveria constituir-se como um processo dialógico, no qual educadores/as e educandos/as construíssem, juntos, o conhecimento de maneira colaborativa e horizontal. A partir do conceito de conscientização, propunha a mediação de processos nos quais os sujeitos se reconhecessem criticamente em suas condições de existência e se mobilizassem para transformá-las.

Freire (2023) também criticou duramente o modelo de “educação bancária” — um processo em que o/a educador/a deposita o conhecimento nos/nas alunos/as, que assumem uma postura passiva. Segundo sua análise, essa prática era recorrente em todas as reformas educacionais implementadas até então.

Em contrapartida o educador, propõe uma educação problematizadora, em que o diálogo é o meio principal de aprendizado e os problemas reais vivenciados pelos/las alunos/as são o ponto de partida para a reflexão e dessa ação transformadora. No contexto, o Movimento da Educação Popular aplicou seus princípios em projetos como o famoso Programa de Alfabetização de Adultos, em Angicos, no Rio Grande do Norte, em 1963. Por meio da utilização de uma metodologia que integrava a cultura e a linguagem dos/das próprios/as trabalhadores/ras rurais, reforçava que “uma leitura”, da “leitura” anterior do mundo, antes da leitura da palavra.” Freire (2023, p. 14).

O projeto obteve sucesso notável ao alfabetizar cerca de 300 adultos/as em um curto período — aproximadamente quarenta e cinco dias. Esse feito evidenciou que a educação popular tem potencial para engajar os seres humanos, possibilitando sua participação ativa na sociedade e incentivando a luta por seus direitos. Além disso, a influência de Paulo Freire e do Movimento da Educação Popular transcendeu fronteiras, impactando práticas educacionais em diversos países da América Latina, África e até mesmo da Europa. Essa visão integradora e prática da educação tornou-se um dos pilares do Movimento da Educação Popular, cuja proposta era formar cidadãos/ãs críticos/as e atuantes, capazes de enfrentar as injustiças sociais e lutar por uma sociedade mais justa e equitativa.

Todos esses esforços voltados para a superação da lacuna educacional histórica no Brasil foram interrompidos pelo Golpe Militar de 1964. O caráter excludente da educação brasileira tornou-se ainda mais evidente com a instalação de um governo de cunho nacional-populista.

Segundo Ferreira Júnior (2011), as políticas educacionais adotadas nesse período passaram a ser influenciadas por uma lógica neoliberal emergente, alinhada à consolidação do sistema capitalista e às diretrizes impostas por organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Pinhata (2021) acrescenta que a segunda metade do século XX foi marcada por intensa instabilidade política. Após a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, João Goulart assumiu a presidência em meio a uma profunda crise institucional. O autor destaca que Goulart era visto por setores conservadores — como empresários, parte da classe média urbana e das Forças Armadas — como um líder com tendências esquerdistas, o que gerava grande desconfiança.

Goulart propôs um conjunto de medidas denominado "Reformas de Base", que incluía reformas agrária, urbana, educacional e eleitoral. Essas propostas intensificaram a polarização política. Enquanto trabalhadores e movimentos sociais as apoiavam, a elite econômica e setores conservadores as interpretavam como ameaças à propriedade privada e à ordem estabelecida.

O contexto internacional também foi determinante para a instauração da ditadura militar. Em plena Guerra Fria, o medo do avanço do comunismo estava em alta. Temendo que o Brasil seguisse o caminho de Cuba, os Estados Unidos ofereceram apoio velado a setores militares e civis que se opunham ao governo de Goulart (Pinhata, 2021).

Em 31 de março de 1964, com o apoio desses setores conservadores e o respaldo dos Estados Unidos, os militares deram um golpe de Estado. João Goulart foi deposto, e teve início o governo do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. O regime militar instaurado produziu impactos profundos na sociedade brasileira, afetando suas estruturas políticas, econômicas e sociais, e representou uma das transformações institucionais mais drásticas da história do país.

Saviani (2011, p. 366) observa que, com o advento do regime militar, o lema positivista "Ordem e Progresso", inscrito na bandeira do Brasil, transformou-se em "Segurança e Desenvolvimento". Nesse espírito, o principal objetivo do novo governo era promover o crescimento econômico com estabilidade, o que, para ser alcançado, exigia mudanças estruturais, especialmente na área da educação.

Complementando essa análise, Ferreira Júnior (2010) destaca que, para garantir um crescimento seguro e atender à modernização capitalista, o governo autoritário promoveu duas reformas significativas na educação brasileira. A primeira, em 1968, foi resultante da Lei

nº 5.540, que reformulou as universidades; a segunda, em 1971, com a Lei nº 5.692, reorganizou o sistema nacional de ensino de 1º e 2º graus.

De acordo com o autor, o principal objetivo dessas reformas era formar cidadãos/ãs voltados/as para o mercado de trabalho, em consonância com o avanço do modo de produção capitalista. A Lei nº 5.540 promoveu a reorganização dos currículos universitários, ampliou as vagas em cursos superiores — sobretudo os de formação profissional — e incentivou a flexibilização para atender às exigências do mercado e ao desenvolvimento tecnológico.

Além disso, intensificou-se a criação de cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) com o objetivo de formar docentes para o ensino superior e criar um banco de recursos humanos qualificados para atender tanto às demandas do governo quanto das instituições privadas.

Paralelamente, buscava-se manter o controle do governo sobre as universidades, por meio de regulamentações mais rígidas e maior intervenção estatal na administração das instituições, de modo a alinhá-las ao projeto de crescimento econômico e tecnológico nacional.

No tocante à reforma do ensino secundário, Ferreira Júnior (2010) afirma que esse passou a ter um caráter essencialmente profissionalizante. A Lei nº 5.692 unificou o ensino primário e o ginasial no chamado 1º grau (com duração de oito anos), enquanto o antigo colegial foi reestruturado como 2º grau (três anos). Tornou-se obrigatório o ensino de 1º grau para crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, com o objetivo de ampliar o acesso à educação básica.

Contudo, o investimento nas escolas públicas era escasso, enquanto as instituições privadas recebiam incentivos e recursos, perpetuando desigualdades. Uma parcela significativa da população em idade escolar permanecia fora das salas de aula.

Incorporou-se ao currículo do 2º grau a obrigatoriedade da formação técnica e profissionalizante, de modo que todos/as os/as estudantes estivessem prontos/as para ingressar no mercado de trabalho imediatamente após a conclusão dos estudos.

Durante os 21 anos da ditadura militar (1964-1985), um governo autoritário, repressivo e excludente promoveu apenas duas reformas educacionais de grande impacto — reformas que moldaram o futuro da educação brasileira segundo uma lógica econômica neoliberal. Subordinada à lógica do capital, a educação passou a priorizar o “ter” em detrimento do “ser” reduzida à função de impulsionar o crescimento econômico em vez de promover o desenvolvimento humano e social.

Essa concepção se aproxima das críticas desenvolvidas por Dardot e Laval (2016) na obra *A nova razão do mundo*, ao refletirem sobre a racionalidade neoliberal. Segundo os autores, trata-se não apenas de um projeto político-econômico, mas de um modo de governamentalidade que modela os comportamentos, afeta a subjetividade e reorganiza as relações sociais e institucionais. Eles fundamentam essa tese com a seguinte afirmativa:

O sofrimento causado por essa subjetivação neoliberal, a mutilação que ela opera na vida comum, no trabalho e fora dele (...). Não devemos ignorar as mutações subjetivas provocadas pelo neoliberalismo que operam no sentido do egoísmo social, da negação da solidariedade (...). O neoliberalismo não destrói apenas as regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver (...) com o neoliberalismo, o que está em jogo e nada mais nada menos que a forma da nossa existência. (Dardot e Laval 2016, p.9 -16)

Mesmo com o fim do regime militar, as sequelas sociais, políticas e econômicas eram notórias na sociedade brasileira e na última década do século XX a consolidação da hegemonia neoliberal afeta mais ainda os países centrais da economia capitalista. Segundo os autores, o cenário mundial se transformou, com o novo contexto de agendas políticas elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que passaram a ditar as novas regras financeiras e governamentais para o mundo.

Os estudiosos complementam que com a determinação das diretrizes econômicas impostas pelo Consenso de Washington³⁰, os países emergentes eram expostos a ajustes fiscais, minimização do poder do Estado e abertura comercial, tudo em função da liberação de financiamentos.

Laval (2019) em outra obra intitulada *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*, disserta que, com a propagação do pensamento neoliberal, os processos educacionais passaram a ser regidos pela ideologia da gestão de resultados e acabam por rotular as unidades de ensino como empresas e isso desloca completamente a missão da escola.

Com o intuito de tornar-se realmente o processo educacional universal e com o término da ditadura militar, nosso país passa por um processo de redemocratização e

³⁰O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas econômicas concebidas no final da década de 1980 e destinadas aos países emergentes da América Latina. Essas medidas tinham como objetivo conter a crise do endividamento externo e da hiperinflação em curso nesses países por meio da disciplina fiscal, do reordenamento dos gastos públicos e da maior abertura econômica. Cf: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>

reestruturação de documentos norteadores da educação brasileira. O processo de redemocratização no Brasil teve início com a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu a educação como um direito de todos e um dever do Estado. A Carta Magna garantiu a gestão democrática do ensino público, a valorização dos profissionais da educação e o acesso universal e gratuito ao ensino fundamental. Esses princípios foram posteriormente detalhados e regulamentados pela Nova LDB de 1996.

A Constituição de 1988 representou, assim, um marco importante na história educacional do Brasil, pois estabeleceu bases sólidas para a construção de um sistema educacional mais inclusivo, democrático e de qualidade. As outras constituições não tratavam a educação com a mesma ênfase em termos de direitos fundamentais, universalização, obrigatoriedade, gestão democrática e valorização dos profissionais.

Em seu capítulo III, seção I a Carta Magna trata de elementos essenciais para o funcionamento das redes de ensino, mas a execução desses direitos depende muito da intencionalidade dos governantes.

Laval (2019 p. 15) confirma essa intencionalidade política na seguinte afirmação:

A escola passa por uma crise crônica (...) Na cultura de mercado, a emancipação do conhecimento- velha herança do Iluminismo- é vista como uma ideia obsoleta (...) a massificação escolar não conduziu ao grande amálgama social e ao reinado da meritocracia harmoniosa (...) As dificuldades enfrentadas por um grande número de estabelecimentos escolares com forte apelo social foram agravadas por políticas liberais que acentuaram a marginalização de partes importantes da população e aprofundaram desigualdades que afetam de múltiplas formas o funcionamento da escola.

Atualmente vivenciamos a polarização de forma muito intensa, na esfera política, social e econômica, e isso reflete no âmbito educacional, em que de um lado temos profissionais pragmáticos focados em resultados e dos outros profissionais que percebem as particularidades dos/das alunos/as em relação ao processo de aprendizagem e buscam mediar as ações da melhor forma possível.

O que precisa estar evidente é que as políticas públicas se fazem com financiamento e para obter esse tipo de recurso é preciso comprovar os resultados educacionais, porém, não precisamos destinar a atenção das escolas somente a esses números. É necessário saber como esses números são gerados e lembrar que, por trás de cada resultado, existem histórias de vidas e seres humanos.

Portanto, cabe à esfera governamental e a cada profissional da educação trabalhar em prol do bem comum, pois escola boa é aquela que o/a aluno/a aprende. Aprende não só a

realizar uma avaliação, mas desenvolve conhecimentos essenciais para se portar perante situações cotidianas adversas e, nesse sentido, precisamos de políticas de Estado e não de governos.

Com base nessa afirmativa foi elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Sua primeira versão foi em 1961, seguida de uma versão imposta no período militar 1971, em que seu texto final foi modificado após Constituição de 1988 e homologado em vinte de dezembro de 1996.

Saviani (2017) destaca que as principais diretrizes estabelecidas pela nova LDB são: a universalização do ensino fundamental, a valorização dos profissionais da educação e a promoção da gestão democrática. Ressalta que diferente das outras leis, seus princípios foram oriundos de um documento macro, CF 1988, e incorporados a uma legislação vigente.

O autor aponta que as especificidades em relação à educação básica e à educação superior estão mais evidentes, cada etapa e modalidade de ensino tem objetivos específicos. Propostas direcionadas para o ensino Infantil, Fundamental e Médio, bem como as diretrizes para as modalidades de Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial.

Saviani (2017) expõe que a nova LDB foi um marco importante na trajetória educacional brasileira, porém a implementação desse documento enfrenta desafios significativos, especialmente relacionados à desigualdade social e às limitações estruturais do sistema educacional brasileiro. O autor defende a necessidade de uma política educacional que vá além das diretrizes da LDB, para ele as políticas educacionais precisam promover uma educação verdadeiramente democrática e emancipatória.

Outro elemento provindo da CF 1988, foi o Plano Nacional de Educação (PNE), como rege em seu artigo 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (EC no 59/2009).

Com base no exposto, fez-se necessária a regulamentação e elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Como descrito na lei, esse documento objetiva promover a conexão da esfera federal e os demais entes federados estados e municípios na busca de definir orientações e garantias para o bom funcionamento do ensino.

O primeiro PNE foi elaborado em 1996, para vigorar entre os anos de 2001 a 2010, aprovado em 9 de janeiro de 2001 pela sanção da Lei nº 10.172, seu objetivo era estabelecer diretrizes, metas e estratégias para a educação, por adesão de diversas áreas, isso inclui Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Técnico e tecnológico, Ensino Superior, Educação Especial, Educação Indígena e Educação à Distância.

Porém no período de vigências desse plano, pouco dos seus propósitos foram alcançados, devido à falta de controle na implementação da lei e por conta de vetos governamentais. Na busca de mudar essa realidade, no começo de 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e no decorrer dessa conferência foi elaborado e aprovado um documento que deveria compor a elaboração do segundo PNE.

A conferência teve a participação ativa da Campanha Nacional pelo direito à Educação. Essa campanha criada em 1999 teve a missão de colaborar para inserção de todo brasileiro e brasileira no universo educacional. Organizada por mais de duzentas entidades e movimentos da sociedade civil foi dirigida por um comitê nacional que participou ativamente na aprovação de leis e políticas públicas como: implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), aprovação dos 10% do PIB para educação e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) dentre outros.

Na busca de conter e inviabilizar algumas solicitações do referido documento, no final de 2010 foi enviado, sorrateiramente, para a Câmara dos Deputados os textos que comporiam o segundo PNE, porém em meio a diversas discussões e exposições midiáticas, percebeu-se que o escrito não respeitava as deliberações exigidas pela CONAE.

A ausência de legitimidade do segundo PNE levou o país a organizar uma série de conferências na busca de reestruturar o documento e sanar suas principais fragilidades em relação às metas propostas e necessitavam de uma maior participação da sociedade civil. Os/as atores/atrizes sociais que integraram a comissão organizadora da campanha, levantaram a bandeira de um movimento que ficou conhecido como *PNE pra valer*.

Em maio de 2012 foi colocada em votação a primeira etapa do segundo PNE, em que foi aprovado os 10% do PIB até o final do decênio, porém foi vetado o CAQ e isso levou novamente o documento para discussão na sociedade civil e nas esferas governamentais.

No dia 26 de junho de 2014, após quatro anos de debates, plenárias e emendas o PNE, sob a Lei 13.005 é aprovado na íntegra e tem sua vigência até o ano de 2024. O novo PNE, vigência 2024-2034 já foi discutido em assembleias municipais e estaduais e agora tramita em processo de aprovação.

Em suma, a trajetória aqui descrita demonstra que a história da educação no Brasil, foi marcada por profundas transformações ao longo dos séculos e continua a enfrentar desafios significativos no século XXI. A necessidade de investimentos adequados, a organização de um currículo educacional voltado para o ser integral, fortalecimento da formação inicial dos/as docentes, materiais didáticos que atendam as demandas dos/as alunos/as, gestão focada apenas em resultado, competição insalubre entre escolas e redes de ensino e a ausência da execução fiel das políticas públicas são exemplos de alguns desses desafios.

No entanto, também se observa uma série de avanços, especialmente em relação à ampliação do acesso à educação básica, à valorização dos profissionais da educação, criação de conselhos educacionais, o fortalecimento da gestão democrática nas escolas, uma fiscalização maior no processo de aplicação das verbas públicas, a expansão das escolas em tempo integral, diretrizes curriculares específicas para educação infantil, um olhar mais específico, não o ideal, para as modalidades de ensino, leis sobre a inserção de conteúdos referentes a cultura afro-brasileira e indígena, e a criação de uma base comum curricular, tudo isso após CF de 1988 e LDB de 1996.

À medida que o país se empenha para superar esses obstáculos e consolidar esses progressos, a busca por uma educação de qualidade e equitativa passa ser o centro, isso possibilita a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Nesse sentido, compreender como as políticas públicas voltadas à Educação de Jovens e Adultos (EJA) têm sido historicamente formuladas e implementadas é essencial para analisar os avanços e os entraves que ainda persistem na garantia do direito à educação. A seguir, será apresentado um panorama da trajetória da EJA no Brasil, por meio do destaque dos seus marcos históricos, os principais desafios enfrentados e as perspectivas que se desenham para o futuro dessa modalidade educativa.

4.3 Educação de Jovens e Adultos no Brasil: história, dificuldades e perspectivas

O propósito central deste tópico é explanar sobre a construção de uma política pública nacional voltada para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A ideia foi descrever o percurso de construção, execução e legitimação das políticas públicas específicas para EJA.

Ferreira Júnior (2010) e Saviani (2011) foram categóricos ao afirmar que o primeiro momento da missão jesuítica não foi nada amistoso. Iniciar o processo de

catequização *a priori* com a população adulta não foi nada fácil, pois esses seres humanos já tinham sua visão de mundo, hábitos e uma cultura enraizada.

Segundo os autores, os jesuítas viam esses elementos como uma afronta, uma forma de resistência, foi então que deixaram de lado os/as indígenas adultos/as e iniciaram seu mecanismo de educação/evangelização com as crianças. A partir desse momento, a educação de jovens e adultos torna-se um apêndice na sociedade brasileira.

Em consonância com os autores, Fávero (2006) acrescenta que a educação de adultos, em especial, a alfabetização, no período colonial ocorreu com eventos isolados, por exemplo a obrigatoriedade no período imperial era apenas fornecer escolaridade da primeira à quarta série para os recrutas analfabetos.

O autor informa que nos anos de 1920 e 1930 as únicas experiências voltadas para educação de jovens e adultos foi a proposta de ensino supletivo para adultos. A alfabetização de jovens e adultos só foi vista como um problema nacional em meados de 1940.

Nessa conjuntura o Brasil passava por um processo de industrialização atrelado ao crescimento urbano, assim sendo, se fazia cada vez mais necessário para o país, por que não dizer para o modo de produção capitalista pessoas aptas não só para trabalhos braçais, mas para ler manuais, organizar planilhas, sistematizar quadros de funcionários/as dentre outros serviços que se faziam necessário a leitura.

Segundo Fávero (2006) o censo popular de 1940, expôs que 56% dos habitantes brasileiros/as maiores de quinze anos eram analfabetos/as, dados que não deveriam gerar espanto já que as pessoas acima dessa faixa etária desde o início da história brasileira foram privadas da educação. Com mais da metade da população sem conhecimento letrado os governantes começaram a perceber que o Estado precisava intervir na busca de reverter tais dados.

Nesse prosseguimento, em 1943 com a criação do Fundo Nacional de Educação do Ensino Primário, o Ministério da Educação deu início a um processo de assinaturas de convênios, tanto em âmbitos estaduais como municipais, para promover e expandir o acesso à aos primeiros anos de ensino.

O objetivo desses acordos, além de expandir e melhorar a qualidade do ensino primário, sugeriram também o ensino supletivo para adolescentes³¹ e adultos na busca de

³¹O fato é que nem sempre existiu juventude, esta categoria ganha visibilidade nas sociedades modernas mediante as significativas mudanças engendradas neste período histórico como o processo de urbanização das sociedades capitalistas, a industrialização e outras transformações no final do século XIX. (LEÃO, Geraldo; CARMO, Helen Cristina. Os jovens e a escola. Cadernos temáticos: juventude brasileira e Ensino Médio. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014).

tornar o ensino comum a todos/as brasileiros e brasileiras. Vale lembrar que a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), desde sua criação em 1947, estimulava a realização de programas nacionais para educação de adolescentes e adultos.

Segundo suas pesquisas as regiões consideradas mais atrasadas, não conseguiam proporcionar a seus habitantes o mínimo de conhecimento ou ações que os permitissem galgar um futuro promissor, como melhores condições de vida e possibilidades de ascensão social. Nesse contexto, a UNESCO elabora um programa denominado *Educação de Base*, que seria um direito mínimo, mas fundamental para oportunizar essa mobilidade social.

Laval (2019) faz referência a essa mesma questão de uma forma bem distinta da que está posta no referido documento. Para o autor essa educação de base acaba por se tornar uma formação inicial, ou seja, uma porta de entrada para formação profissionalizante: “A escola existe para garantir uma espécie de acumulação primitiva do capital humano.” (Laval, 2019 p. 70). Nesse sentido as unidades de ensino não podem mais garantir aprendizagens que não envolvam “interesses ocultos”, as unidades de ensino devem formar as pessoas e procurar associar intrinsecamente produção e formação.

Ancorados nessa premissa, de uma educação para todos, a UNESCO constatou que diminuir os altos índices de analfabetismo para o crescimento econômico era imprescindível. Pois nos locais em que esse fenômeno era bem expressivo geralmente as regiões apresentavam um atraso maior. Com base nessa perspectiva e como forma de aplicar essa educação de base no Brasil foram criadas campanhas para alfabetizar jovens e adultos: a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), a Campanha Nacional de Ensino Rural (CNER) e o Sistema de Rádio Educativo Nacional (SIRENA).

Para Fávero (2006) essa foi a primeira grande movimentação provida do Estado para minimizar os efeitos do analfabetismo na sociedade brasileira. E em 1947 é lançada a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA). Conforme os estudos do autor essa iniciativa foi uma resposta aos altos índices de analfabetismo que impediam o progresso social e econômico do país. A CEAA foi caracterizada por uma abordagem que se limitava à simples alfabetização e capacitação de adolescentes e adultos para participar passivamente da vida cívica e econômica.

Coordenado por Lourenço Filho, fixou acordos com muitas secretarias tanto nas esferas estaduais como municipais. Não ficou limitada apenas às capitais brasileiras, expandiu-se também para regiões do interior, esse movimento marcou o processo de alfabetização de adolescentes e adultos e ampliou o acesso à zona rural.

A CEAA acabou por estabelecer premissas para movimentos posteriores, como o Movimento de Educação de Base (MEB), que adotou e expandiu essas ideias na busca de promover uma pedagogia de participação popular. Ao perceber que apenas o processo de alfabetização não era suficiente e que a CEAA não conseguia atingir de certa forma toda população, em 1950, foi criada a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER).

Fávero (2006), textualmente, afirma que o intuito principal dessa campanha era o de promover a intersetorialidade por meio de ações conjuntas e da articulação entre o Ministério da Educação, Saúde e Agricultura, esses setores se uniram para debater os problemas da população do campo.

O autor acrescenta que no decorrer dessas plenárias foi possível chegar à conclusão que a ausência de avanços no meio rural provinha de dois elementos: primeiro a falta de conhecimento das autoridades sobre as reais necessidades dos/as camponeses/sas. E em segundo lugar a fragmentação dos setores, em que cada um buscava resolver só o seu lado do problema, ou seja, as situações eram resolvidas parcialmente.

Para sanar essa problemática foi recomendada uma imersão nas áreas rurais por meio da interseção entre educação, saúde e agricultura, para realizar um trabalho dinâmico de recuperação da população campesina. Nesse sentido começaram a realizar um trabalho junto a comunidade rural por meio da mediação de diferentes temáticas, assuntos como: educação sanitária, higiene, saúde, introdução a técnicas agrícolas e até questões referentes à reforma agrária. Romero (1952, p. 187) argumenta:

As missões da CNER procuram atingir as instituições, formar líderes aptos a dirigi-las e criar o espírito de grupo que é a base do senso comunitário. Dessa forma, sua ação se multiplica através da escola, dos clubes agrícolas, dos clubes femininos, da igreja, das associações recreativas e de classe. Não se limita a descobrir líderes, mas também os forma através de cursos práticos e intensivos. Seu alvo é a integração do indivíduo nas instituições e a integração das instituições na comunidade (Romero, 1952, p. 187).

Fávero (2006) afirma que o SIRENA, criado em 1958, tinha como objetivo inicial fortalecer o CEAA, através de uma proposta de alfabetização de adolescentes e adultos, em torno de sistemas radiofônicos, que fortalecia também a propagação da cultura popular. Segundo o autor, o sistema de radiodifusão educativa englobava as emissoras, um plano de ensino elementar, técnicas de ensino radiofônico e material didático. A base do sistema era a alfabetização, realizada por profissionais qualificados e contratados provindos de diferentes áreas: educação, saúde, agronomia e veterinária.

O material didático resumia-se a elaboração e gravação de aulas, distribuídas em discos e a produção de uma rádio cartilha para alfabetização. As gravações eram distribuídas nas emissoras conveniadas e transmitidas no horário reservado geralmente das 18:00 às 18:30, porém os conteúdos oralizados eram de difícil compreensão para a população não alfabetizada.

O material didático impresso, a cartilha, apesar de apresentável não condizia com a realidade da população rural e foi fortemente criticado pelos movimentos de cultura e educação popular. Para Fávero (2006) o início dos movimentos de cultura e educação popular começam a fermentar, após a realização do segundo Congresso Nacional de Educação de Adultos, em 1958 na cidade do Rio de Janeiro.

Nesse período surgiram os seguintes movimentos: *Movimento de Cultura Popular* (MCP), no Recife; *De pé no chão também se aprende a ler*, em Natal; *Movimentos de Educação de Base*, com apoio da Igreja Católica e o *Sistema Paulo Freire*³². Fávero (2006) explica que em 1958, terminado um longo período de domínio das aristocracias rurais, assumiu em Recife um governo de esquerda liderado por Miguel Arrais, que elegeu a educação como prioridade.

Segundo o autor, Arraes convocou um elenco de profissionais renomados formados por Paulo Freire, Abelardo da Hora, Paulo Rosas e German Coelho para debater e organizar algo que fizesse a diferença na educação do Estado, desta assembleia nasce o Movimento de Cultura Popular. Desenvolvido por meio de classes denominadas emergenciais, cujo primeiro objetivo era alfabetizar adolescentes e adultos, porém o MCP não dispunha de um material didático acessível para esse público de estudantes.

O literato acrescenta que MCP não aderiu ao material didático produzido pelo CNAE e o SIRENA por não fazerem jus à realidade dos/as alunos/as isso inviabiliza um processo de alfabetização com qualidade. Já que segundo a UNESCO os materiais didáticos referentes ao processo de alfabetização de adolescentes e adultos deveriam partir de situações reais.

Com o advento da Revolução Cubana em 1959, alguns discentes inseridos na União Nacional dos Estudantes (UNE) foram conhecer a experiência de educação do país. Esse intercâmbio forneceu subsídios para uma reformulação dos livros que eram destinados à educação de adolescentes e adultos (Fávero, 2006).

³²Outros movimentos referentes à cultura e educação popular também foram desenvolvidos na região Nordeste como: Campanha de Educação Popular da Paraíba (CEPLAR) e o Centro Popular de Cultura (CPC) com o apoio da União Nacional dos Estudantes (UNE). (Fávero 2006).

Fávero (2006) aponta que foi elaborado, então, um livro específico para o MCP, em que as palavras geradoras e as primeiras lições iam ao encontro da vivência da população naquele período. Palavras como: *vida, saúde, povo, voto e pão*, presentes na primeira lição revelam os resquícios de uma sociedade agrário-exportadora.

Nesse sentido o MCP não era apenas uma escola para adolescentes e adultos aprenderem a ler, foi algo muito além que constituiu sem dúvida espaços de promoção da cultura e emancipação popular. Nos termos de Fávero (2006) a Campanha *De pé no Chão também se aprende a ler*, de início não foi voltada para o público adulto. Desenvolvida em 1961, na gestão de Djalma Maranhão, o movimento tinha o objetivo levar o ensino primário para os bairros de crianças mais pobres.

Devido a estrutura das escolas, chão batido, coberta por palhas e paredes de taipa a campanha adotou esse nome, *De pé no chão*. Em 1963 essa ação começa a ser ampliada e surge então a campanha *De pé no chão se aprende uma profissão*. Nesses espaços eram promovidas oficinas que ofereciam cursos de sapataria, corte e costura, alfaiataria dentre outros e com o apoio de uma adaptação do material didático produzido pelo MCP eram realizadas também aulas para alfabetizar os/as participantes.

No viés desses movimentos de cultura e educação popular, Fávero (2006) explica que uma grande mobilização é estruturada na segunda metade da década de 1990, que na verdade é um resgate das campanhas de alfabetização de adolescente e adultos, das propostas de educação de base designadas pela UNESCO e da campanha de educação rural.

Surgiu então o Movimento de Educação de Base (MEB), derivado de uma proposta realizada pela Igreja Católica, com apoio da Conferência Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB), que tem como finalidade utilizar as emissoras católicas para remodelar o projeto SIRENA.

Conforme pesquisa histórica realizada pelo autor, apoiados em uma experiência desenvolvida no município de Sutatenza, na Colômbia, em que um padre utilizou a estrutura das igrejas católicas para propagar o processo de alfabetização, essa sistemática foi reportada para terras natalinas com algumas adequações.

Dom Vicente Távora lança uma proposta ao então presidente Jânio Quadros, de realizar um grande movimento de educação de base por meio da criação das emissoras de rádios em parceria com a diocese. O presidente acatou a proposta e no dia 21 de março de 1961, publicou o decreto nº 50.370 que firmava um plano quinquenal, de 1961-1965, e previa inicialmente a implementação de quinze mil escolas radiofônicas, primeiramente suas áreas

de atuação seriam no Nordeste, Centro Oeste e Norte, posteriormente ocorreria a expansão para as demais regiões.

Apesar de ser uma parceria do Ministério da Educação com a CNBB, de início eram utilizados os mesmos conteúdos das outras campanhas: leitura, escrita e contagem, associados à catequese. Com o passar do tempo, o MEB promoveu uma transformação no processo de educação de adolescentes e adultos.

A organização proposta pelo MEB, em 1962, extrairia a catequese do processo de alfabetização, já que nem todos/as os/as ouvintes eram adeptos/as da doutrina católica, para isso promoveram uma reformulação no material didático utilizado, na busca de atender o nível de politização ideal para o contexto (Fávero, 2006).

De acordo com a ideologia do movimento, a educação de base não poderia estar à mercê do processo de crescimento urbano-industrial. Sendo assim, começaram a ocorrer mudanças nos conteúdos e nos métodos na alfabetização de adultos e adolescentes nas escolas radiofônicas.

Fávero (2006) explana que o material didático foi modificado e ampliado para grupos que já tinham sido alfabetizados e em 1963 uma equipe nordestina iniciou um processo de revisão e elaboração de novos livros. O autor salienta que, nesse momento, a região Nordeste era considerada pelos norte-americanos como um vulcão prestes a entrar em erupção. E para tentar conter possíveis manifestações a Aliança para o Progresso³³ promoveu diferentes ações na busca de conter esse avanço educacional, através do envio de voluntários e recursos financeiros para evitar que a região seguisse os mesmos passos de Cuba. E conseguiu!

O MEB lançou dois livros: *Saber e viver e Viver para lutar*. O primeiro continha conteúdos e lições gramaticais parecidas com a do MCP. Já o segundo ampliava esse conhecimento e acabou se tornando um “*catecismo ideológico*” do movimento, pois se tratava verdadeiramente de uma educação política (Fávero, 2006).

Em 1966, devido às pressões políticas e falta de recursos, um dos maiores sistemas de alfabetização encerrou suas atividades. Apesar de todos esses movimentos e campanhas direcionados a ensinar adolescentes e adultos, nenhuma literatura é tão completa quanto a de Paulo Freire.

³³“A Aliança para o Progresso foi um projeto político executado pelo governo dos Estados Unidos durante a presidência de John F. Kennedy. O objetivo era integrar os países da América nos aspectos político, econômico, social e cultural frente à ameaça soviética, vista como um regime comunista no continente. A preocupação com o avanço soviético se dava principalmente depois que a Revolução Cubana tomou rumos que não seriam benéficos para os países capitalistas”. Cf. <https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-america/alianca-para-progresso-anticomunismo>)

Como mostram os estudos feitos por Fávero (2006) o método de alfabetização de Paulo Freire teve início nos anos 1960 com iniciativas no Movimento de Cultura Popular (MCP) e por meio de parcerias com Serviço Social da Indústria (SESI). Freire e sua esposa Elza utilizavam palavras geradoras e imagens para alfabetizar adultos.

A primeira experiência ocorreu no Centro Cultural Dona Olegarinha, no Recife, em que alfabetizou três dos cinco adultos participantes. Essa experiência também foi estendida a alguns garis na cidade de Recife. O educador foi transferido para o Serviço de Extensão Cultural (SEC) da Universidade do Recife, ambiente que propiciou a elaboração do seu sistema de alfabetização em parceria com uma equipe composta por intelectuais e colaboradores.

O conceito de conscientização surgiu nesse período, influenciado por estudiosos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e pela contribuição de Pe. Henrique de Lima Vaz. A experiência mais significativa ocorreu em Angicos, Rio Grande do Norte, em que com o apoio da Aliança para o Progresso, alfabetizou um grupo de adultos em torno de 45 dias, o que foi reconhecido nacionalmente (Fávero, 2006).

O sucesso levou o então Ministro da Educação Paulo de Tarso a convidar Paulo Freire para elaborar um Plano Nacional de Alfabetização, que visava alfabetizar cinco milhões de adultos em dois anos. O método incluía os círculos de cultura e o diálogo associado às palavras geradoras com forte conteúdo cultural.

A prática pedagógica de Freire destacava o papel ativo do homem na transformação social e cultural, isso tudo através da promoção de atitudes de mudança que engajassem de forma equitativa todos/as alfabetizando/as.

Freire (2023 p. 51) evidência fortemente esse aspecto de seu método no trecho abaixo:

Não há educação fora das sociedades humanas e não há homem no vazio. O esforço educativo em que se desenvolveu o autor (...) ainda que tenha validade em outros espaços e em outro tempo, foi todo marcado pelas condições especiais da sociedade brasileira. (...). Por uma sociedade que, sendo sujeito de si mesma, tivesse no homem e no povo sujeitos de si mesma, tivesse no homem e no povo sujeitos de sua história. Opção por uma sociedade parcialmente independente ou opção por uma sociedade que se “descolonizasse” cada vez mais.

Antes da oficialização do Plano Nacional de Alfabetização, já haviam ocorridos movimentos e campanhas de cultura e educação popular que atendiam as áreas não alcançadas pela educação. O método Paulo Freire, desenvolvido no início dos anos 1960, foi fundamental para fundamentar o PNA.

Sua metodologia para alfabetizar adultos era baseada na conscientização sobre a realidade brasileira, por meio do destaque das participações das massas na esfera política. A educação popular, de acordo com o educador, era “uma educação do povo, pelo povo e para o povo”. Em 1963, a esfera federal adotou a metodologia de Freire e a expansão desse método culminou na elaboração do PNA, que seria coordenado pelo próprio educador (Moraes, Pereira *et al*, 2023).

As autoras agregam em sua pesquisa que o Programa Nacional de Alfabetização foi instituído pelo Decreto nº 53.465, em 21 de janeiro de 1964, a iniciativa visava coordenar movimentos de educação de base e alfabetização de adultos e adolescentes. Segundo dados do IBGE, nesse período, cerca de 40% da população era analfabeta, assim, em uma população de 70 milhões de habitantes, cerca de 28 milhões de pessoas não sabiam ler nem escrever, os números eram alarmantes e indicavam uma imensa defasagem de ensino básico no país.

As autoras prosseguem a descrever que conforme o decreto, a Comissão do PNA deveria ser composta por diferentes entidades, como agremiações estudantis, associações esportivas, entidades religiosas, organizações governamentais e civis e associações patronais. O PNA planejava criar 60.870 círculos de cultura com o intuito de alfabetizar cerca de 1.834.200 adultos, com objetivo de atender 8,9% da população analfabeta, de quinze a quarenta e cinco anos, na época. Esses círculos seriam implementados em quatro etapas sucessivas, cada uma com duração de três meses.

Todas essas conquistas foram refutadas com a instauração da ditadura militar em 1964. Nesse período os projetos de educação popular perderam força, por conta da falta de financiamento e por ações abusivas do governo (Coleti, 2009). Coleti (2009) explicita que no campo educacional esse período foi delimitado por reformas em todos os níveis educacionais. Em relação à *Educação de Jovens e Adultos* a *Campanha de Pé no chão*, O PNA e os movimentos de cultura popular foram aniquilados pelo governo.

Ações referentes às políticas públicas educacionais deixaram de ser discutidas por diferentes setores da sociedade civil e passaram a ser gerenciadas pelas demandas das agendas internacionais, cuja bandeira era o crescimento econômico e o avanço desenfreado do sistema capitalista.

A autora ressalta que a única política pública direcionada para EJA foi a implementação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Instituído pela lei 5.379/64, tinha como meta erradicar o analfabetismo, e devido a polarização política do período, às vezes esse intuito se confundia com exterminação do/a analfabeto/a.

O MOBRAL, foi na verdade, uma estratégia de consolidar o regime militar, por meio da expansão de suas bases sociais e legitimação de suas atitudes frente às classes mais populares. A logística do movimento era basicamente a alfabetização funcional, tecnicista, comercial e ideológica. Estruturada a partir de uma lógica militar que neutralizou toda e qualquer mudança que fosse contra as diretrizes do governo (Coleti, 2009).

Diferente do método Paulo Freire, o MOBRAL em sua essência condicionava o ser humano preparando-o/a para o mercado de trabalho e o exercício do voto, ou seja, o ato de educar na verdade se tornou um investimento. Conforme Laval (2019 p.114) aponta, “em seus tempos passados, por razões econômicas legítimas, o Estado precisou conduzir a educação (...), mas confundiu a necessidade de financiar escolas com a necessidade de administrar o ensino de base (...)”.

O MOBRAL foi extinto em 1985, e no introduzir da década de 1990 tem-se o início de uma nova abertura das políticas públicas educacionais para Educação de Jovens e Adultos. Segundo Souza Júnior (2012), em 25 de novembro de 1985, no final do primeiro ano do Governo Sarney, o Decreto nº 91.980 redefiniu os objetivos do MOBRAL, por meio da alteração do seu nome, em que passou a se denominar *Fundação Educar*. Em 6 de fevereiro de 1986, o Decreto nº 92.374 estabeleceu a jurisdição da *Fundação Educar* em todo o Brasil.

O autor explica que a *Fundação Educar*, diferente do MOBRAL, executava financeiramente os programas de alfabetização de jovens e adultos, de forma regionalizada e participativa, e atendia as demandas encaminhadas pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e outras entidades públicas e privadas.

Os objetivos da *Fundação Educar* eram alcançados através de convênios, contratos e acordos com órgãos e corporações da administração pública e privada. Caracterizava-se pela descentralização da administração, planejamento e execução das ações educativas, definidas conforme avaliações de necessidades feitas por órgãos locais.

Souza Júnior (2012) demonstra que por meio da Medida Provisória nº151, a qual dispunha sobre a extinção de entidades da Administração Pública Federal, a *Fundação Educar* acabou. A medida foi convertida na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e o Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990, detalhou as ações para a extinção da Fundação, que permaneceu vinculada ao Ministério da Educação até sua total dissolução.

Com a extinção da Educar, o governo proporia uma política de alfabetização ao Congresso Nacional. Foi criada uma comissão para o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), através do Decreto nº 99.519/1990, com o objetivo de reduzir o analfabetismo em 70%. O PNAC foi lançado em setembro de 1990, mas, como várias outras

políticas de alfabetização de jovens e adultos, teve vida curta e não alcançou seus objetivos (Souza Júnior, 2012).

Pierro (2005) comunica que a V Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada em Hamburgo em 1997, proclamou o direito de todos à educação continuada ao longo da vida no Brasil, na época, ainda não havia consenso sobre esse paradigma.

Existe uma diferença entre o que postula Pierro (2005) e Laval (2019) quando se refere à educação ao longo da vida. Para Laval (2019, p. 70) “a educação ao longo da vida (...) tornou-se um *leitmotiv* do discurso dominante.” Teoricamente na ideia principal do “novo paradigma” o ser humano deve aprender no decorrer de sua vida competências necessárias para seu percurso de aprendizagem. Por meio desse discurso bondoso o modo de produção capitalista se apresenta cada vez mais “libertador”. Nesse contexto o autor afirma que:

O sentido que as esferas dirigentes propõem é nitidamente utilitarista. (...) o esforço para adquirir conhecimento é exigido por razões de interesse pessoal e eficiência produtiva. (...) A escola inicial deve dar ao jovem um “pacote de competências básicas”, como diz a Comissão Europeia, e, sobretudo, deve fazê-lo “aprender a aprender” (...) Assim, a noção de “aprendizagem ao longo da vida” permite que a elevação do nível de competência dos assalariados seja sinteticamente articulada à flexibilização dos modos de aquisição dos saberes correspondentes às rápidas mudanças econômicas e tecnológicas do capitalismo moderno.” (Laval, 2019 p. 71-73)

Na visão de Pierro (2005), a transição para essa referência vem sendo impulsionada pela valorização da educação popular e por mudanças no pensamento pedagógico e nas relações entre educação e trabalho. A necessidade de aprendizagem ao longo da vida se torna mais urgente devido ao aumento da expectativa de vida e à velocidade das mudanças culturais, que ampliam as distâncias entre gerações, algo que a educação de jovens e adultos pode ajudar a diminuir.

Esse novo paradigma sugere que a aprendizagem ao longo da vida é não apenas um ato de desenvolvimento individual e um simples direito à cidadania, a educação ao longo da vida é uma condição para a participação na construção de sociedades mais tolerantes, solidárias, justas, democráticas, pacíficas, prósperas e sustentáveis.

Na contramão desse pensamento Laval (2019) afirma que essa política de educação na realidade tem como premissa a adaptação da mão de obra às novas condições do mercado de trabalho e esse paradigma pode levar as esferas sociais a uma inversão grande de papéis, isso pode ocasionar uma pauperização cultural pois o ser humano acaba por ser interpretado dentro da ideologia restrita e dominadora do capital.

Nas palavras de Pierro (2005), durante o período de redemocratização no Brasil, algumas das iniciativas mais bem-sucedidas foram conduzidas por governos locais em parceria com organizações e movimentos sociais na busca dessa aprendizagem ao longo da vida. Essas iniciativas ajudaram a impulsionar o reconhecimento dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, o que incluiu o direito dos jovens e adultos a uma educação pública de qualidade.

Em consonância com a autora, Pini (2019) relata que o Projeto MOVA-Brasil tem suas origens em 1989, quando o educador Paulo Freire, então secretário de Educação do município de São Paulo, lançou o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos de São Paulo (MOVA-SP).

Este movimento introduziu uma nova concepção sobre política pública de Educação de Jovens e Adultos, e reforçou a necessidade de uma parceria entre o Estado e as demais organizações da sociedade civil como uma forma de combater o analfabetismo estrutural no Brasil.

Pini (2019) complementa que a iniciativa deu origem aos Fóruns dos Movimentos Populares de Educação de Jovens e Adultos, que se consolidaram ao longo de quase três décadas como espaços de debate, reflexão e proposição de políticas públicas e sociais. Isso fortalecia a participação popular no controle democrático da educação em São Paulo. Inspiradas pelo MOVA-SP, várias prefeituras brasileiras criaram seus próprios MOVAs nos anos 1990, essa ação deu continuidade ao movimento.

Em 2003, foi lançado o Projeto MOVA-Brasil, baseado na teoria do conhecimento de Paulo Freire e na sua ideologia de educação libertadora. O projeto abordou as causas do analfabetismo relacionadas à pobreza, atuando em 11 estados brasileiros e beneficiou diversas comunidades, como quilombolas, indígenas, pequenos agricultores, pescadores, marisqueiras, artesãos, catadores de resíduos sólidos, moradores de favelas, acampados e assentados da reforma agrária, pessoas privadas de liberdade e jovens em medidas socioeducativas (Pini, 2019).

Teixeira e Guimarães (2019) contextualizam que, paralelo ao programa MOVA-Brasil surge o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) instituído através do Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003. O PBA permitia que o Ministério da Educação selecionasse entidades públicas e privadas sem fins lucrativos para desenvolver ações de alfabetização.

As autoras mencionam que as verbas repassadas poderiam ser utilizadas para pagar bolsas aos professores e coordenadores, além de possibilitar a contratação de instituições para formar alfabetizadores, adquirir material pedagógico e dar assistência técnica

para o programa. O PBA tinha como objetivo acabar com o analfabetismo entre jovens com quinze anos ou mais, adultos/as e pessoas idosas, por meio da promoção do acesso e permanência dessas pessoas no universo da alfabetização.

Inspirado nos princípios de Paulo Freire, o PBA buscava uma alfabetização significativa e em diálogo com a realidade dos/as educandos/as, mas alguns de seus princípios precisavam ser revisados. Em 2016, o então presidente Michel Temer suspendeu o PBA, com a esperança de que o programa fosse retomado em 2017, sem mudanças substanciais em sua estrutura (Teixeira e Guimarães, 2019).

Em meio a esse *tsunami* de acontecimentos a Educação de Jovens e Adultos firma sua identidade com a promulgação da LDB 9394/96 em seus artigos 37 e 38 que sistematizam a EJA como uma modalidade da Educação Básica, nas etapas do ensino fundamental e médio.

Segundo Costa e Machado (2017) o termo modalidade incorpora algumas referências com característica próprias dando legitimidade ao processo da EJA. Como reforça (Freire, 2023 p. 53):

“Outro saber necessário à prática educativa, e que se funda na mesma raiz que acabo de discutir (...) é o que fala a respeito devido a autonomia do ser educando. Do educando criança, jovens e adultos (...) O respeito à autonomia é a dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros.”

Segundo as autoras no que refere se às questões normativas e a definição de um perfil próprio para Educação de Jovens e Adultos torna-se ainda mais evidente com a resolução nº 11/2000 que orienta a construção de diretrizes específicas para EJA, de autoria do conselheiro Carlos Jamil Cury.

A Resolução nº 11/2000, estabelece diretrizes e bases para EJA no Brasil. Este documento foi elaborado pelo Conselho Nacional de Educação com o objetivo de orientar a construção de políticas públicas e práticas educacionais voltadas para atender as necessidades específicas de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade em seus estudos na idade apropriada.

Em sua obra as autoras destacam que a EJA deveria garantir o direito à educação a todos/as os/as cidadãos/ãs, através da promoção de uma formação que integre conhecimentos básicos e competências profissionais, busca promover a inclusão social, a igualdade de oportunidades e a participação ativa na vida cidadã.

Nesse sentido, a EJA deve ser organizada de forma flexível, de modo a considerar as especificidades dos/as educandos/as, como a diversidade de ritmos de aprendizagem e as

necessidades de conciliar estudo, trabalho e outras responsabilidades. As instituições de ensino devem adaptar seus currículos e métodos pedagógicos para atender às realidades dos/as estudantes da EJA.

A formação de professores/ras para a EJA deve ser contínua e específica, capacitando-os/as para lidar com as particularidades desse público. Os/as educadores/ras devem ser incentivados/as a desenvolver práticas pedagógicas inovadoras e inclusivas por meio da aplicação de práticas andragógicas³⁴.

A avaliação na EJA deve ser diagnóstica, formativa e somativa, por meio de respeito aos processos de aprendizagem de cada estudante. Deve ser utilizada para orientar o percurso educativo dos/as alunos/as, por meio da identificação das suas dificuldades e potencialidades.

A resolução destaca a necessidade de políticas públicas que garantam recursos adequados para a implementação e manutenção dos programas de EJA, e incentiva a colaboração entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil na promoção da Educação de Jovens e Adultos.

O documento reconhece a importância das novas tecnologias da informação e comunicação na EJA, e sugere a incorporação de ferramentas digitais como parte integrante dos processos de ensino e aprendizagem. A Resolução nº 11/2000 estabelece um marco importante para a EJA no Brasil, orienta a construção de uma educação mais inclusiva, flexível e adaptada às necessidades dos/as jovens e adultos que buscam completar sua formação educacional.

Ainda em conformidade com as autoras, outro marco legal que reafirma a necessidade da sistematização da Educação de Jovens e Adultos é o PNE. No primeiro Plano existiam 26 metas direcionadas à EJA, listadas no quadro a seguir:

Quadro 6 – Metas PNE destinadas a Educação de Jovens e Adultos

| METAS | DESCRIÇÃO |
|--------------|---|
| 01 | Estabelecer programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos e erradicar o analfabetismo. |
| 02 | Assegurar a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental. |
| 03 | Assegurar a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino |

³⁴ A Andragogia procura estabelecer uma nova forma de tratar o aprendizado do adulto, embora colocada como “uma forma” a mesma é extremamente dinâmica, é a real junção entre o aprender formal e o informal. Fator este capaz de explorar toda a sua capacidade crítica, a sua competência, a sua relação com o social e o cultural, a sua experiência de vida e, principalmente, o seu potencial colaborativo nas atividades coletivas de reconstrução do conhecimento. Cf. <https://pedagogiaaopedaletra.com/conceito-de-andragogia/>

| | |
|----|--|
| | fundamental. |
| 04 | Estabelecer programas nacionais que ofereçam programas de alfabetização e exames para jovens e adultos. |
| 05 | Estabelecer um programa nacional de material didático-pedagógico, adequado aos educandos/as. |
| 06 | Realizar, anualmente, levantamento e avaliação de experiências em alfabetização. |
| 07 | Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos |
| 08 | Estabelecer políticas que facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, para a educação de jovens e adultos. |
| 09 | Instar Estados e Municípios a procederem um mapeamento, por meio de censo educacional, da população analfabeta e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população. |
| 10 | Reestruturar, criar e fortalecer, nas secretarias estaduais e municipais de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos. |
| 11 | Estimular a concessão de créditos curriculares aos estudantes de educação superior e de cursos de formação de professores em nível médio que participarem de programas de educação de jovens e adultos |
| 12 | Elaborar parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens. |
| 13 | Aperfeiçoar o sistema de certificação de competências para prosseguimento de estudos. |
| 14 | Expandir a oferta de programas de educação a distância na modalidade |
| 15 | Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional. |
| 16 | Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos a capacidade de atendimento nos cursos de nível médio para jovens e adultos. |
| 17 | Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos. |
| 18 | Incentivar as instituições de educação superior a oferecerem cursos de extensão para prover as necessidades de educação continuada de adultos. |
| 19 | Estimular as universidades e organizações não-governamentais a oferecer cursos dirigidos à terceira idade. |
| 20 | Realizar em todos os sistemas de ensino, a cada dois anos, avaliação e divulgação dos resultados. |
| 21 | Realizar estudos específicos com base nos dados do censo demográfico da PNAD, de censos específicos (agrícola, penitenciário, etc) para verificar o grau de escolarização da população. |
| 22 | Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos. |
| 23 | Nas empresas públicas e privadas incentivar a criação de programas permanentes de educação de jovens e adultos. |
| 24 | Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais. |
| 25 | Observar as metas estabelecidas para o ensino fundamental, formação dos professores, educação a distância, financiamento e gestão, educação |

| | |
|----|--|
| | tecnológica, formação profissional e educação indígena. |
| 26 | Incluir, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, a Educação de Jovens e Adultos nas formas de financiamento da Educação Básica. |

Fonte: PNE 2001-2010. Adaptadas por Geise Santos Almeida

As autoras complementam que a EJA também aparece de maneira expressiva em outro marco legal da educação, o documento redigido pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), enfatiza que a EJA precisa ser uma política de Estado e para isso destaca que precisa ser efetivado o conceito de intersetorialidade. A ampliação da educação de jovens e adultos como um direito de todos/as se consolida no PNE vigência 2014-2024 cujas as metas direcionadas para EJA são as de número três, oito, nove e dez.

A terceira meta diz respeito a universalização do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos até 2016 e elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% até o final do período de vigência do Plano em 2024. A meta oito destaca a relevância de elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte nove anos para, no mínimo, doze anos de estudo até o último ano de vigência do PNE. Esse objetivo foca nas populações do campo, das regiões com menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres. Além disso, visa igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.

A meta nove refere-se à elevação da taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do plano, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. A última meta, a de número dez, visa garantir que, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, sejam oferecidas de forma integrada à educação profissional.

Ao analisar o processo de construção das políticas públicas destinadas à EJA, é possível identificar grandes conquistas como a consolidação de marcos legais, operacionais e governamentais referentes a essa modalidade de ensino. Este percurso destaca os desafios históricos enfrentados para que a EJA se estabelecesse como uma política pública de Estado, e superasse o patamar de ações pontuais e isoladas de governos específicos.

Com base no exposto, apresenta-se a seguir uma linha do tempo que compila o processo da evolução histórica da educação no Brasil. Desde as primeiras iniciativas jesuíticas no período colonial até as políticas educacionais contemporâneas, esse percurso reflete as transformações sociais, políticas e culturais do país. Cada etapa mostra como a educação se

consolidou como um direito fundamental, por meio de conquistas e avanços rumo à universalização e à melhoria da qualidade do ensino.

Quadro 7 – Etapas da consolidação da educação no Brasil como direito fundamental

| Período | Fatos |
|--|--|
| Brasil Colônia (1500 – 1822) | <p>1549: Chegada dos Jesuítas com a missão de catequizar e educar os indígenas.</p> <p>1559: Expulsão dos Jesuítas pelo Marquês de Pombal, o que resultou no fechamento de várias instituições de ensino. O ensino passou a ser controlado diretamente pela Coroa Portuguesa.</p> <p>A educação ficou restrita a elite e muito voltada para o ensino religioso. A maioria da população, incluindo indígenas, negros e mestiços, era excluída.</p> |
| Brasil Império (1822 – 1889) | <p>1824: Primeira Constituição do Brasil, que previa a criação de escolas primárias em todos os municípios, mas sem aplicação prática.</p> <p>1834: Ato adicional, que transferiu a responsabilidade da educação primária para as províncias. Isso aumentou as disparidades regionais.</p> <p>1870: Primeiras iniciativas de formação de professores com a criação de Escolas Normais, voltadas para a formação de professores do ensino primário.</p> |
| Primeira República (1889 – 1930) | <p>1890: A separação entre Estado e Igreja, estabelecida pela nova Constituição Republicana, removeu a influência direta da Igreja Católica na educação.</p> <p>1891: Nova Constituição institui o estado laico, mas a educação ainda estava distante da maioria da população, principalmente nas áreas rurais.</p> <p>1920: Crescimento das discussões sobre a importância da educação para o desenvolvimento nacional. Nesse período surgiram as primeiras reformas educacionais.</p> <p>1930: Início das discussões sobre a Escola Nova, que defendiam uma educação pública, laica e inclusiva.</p> |
| Era Vargas e o Estado Novo (1930 – 1945) | <p>1931: Criação da Universidade de São Paulo (USP), uma das primeiras universidades no Brasil.</p> <p>1934: A nova Constituição previa o ensino primário gratuito e obrigatório, além de</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>assegurar a autonomia universitária.</p> <p>1937: Durante o Estado Novo, a educação foi centralizada, e o governo passou a usar a educação como meio de promover valores nacionalistas e de controle social.</p> |
| Período Democrático (1946 – 1964) | <p>1946: A nova Constituição reitera a obrigatoriedade do ensino primário e amplia o foco no ensino técnico-profissional.</p> <p>1950: Expansão das escolas técnicas e comerciais e fortalecimento das universidades.</p> <p>1961: Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que estabelece princípios gerais para a educação, descentralizando o sistema educacional.</p> |
| Ditadura Militar (1964 – 1985) | <p>1964: Após o golpe militar, a educação foi moldada para apoiar o regime, com ênfase em disciplinas como educação moral e cívica.</p> <p>1968: Reforma universitária, que estabeleceu a separação entre ensino, pesquisa e extensão e criação do sistema de créditos universitários.</p> <p>1971: Nova reforma educacional priorizou o ensino técnico-profissional em detrimento do ensino geral.</p> |
| Redemocratização e a Nova Constituição (1985 – 2000) | <p>1988: A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito à educação, com ensino fundamental obrigatório e gratuito.</p> <p>1996: Promulgação da nova LDB (Lei nº 9.394/1996), que regulamentou o sistema educacional brasileiro, definindo responsabilidades federais, estaduais e municipais.</p> <p>1997: Criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que depois foi substituído pelo Fundeb, para melhorar o financiamento da educação básica.</p> <p>2007: Instituição do Fundeb, que amplia o financiamento da educação básica, incluindo a educação infantil.</p> <p>2014: Aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), com metas para serem cumpridas até 2024, incluindo a universalização do ensino infantil e o aumento do investimento público em educação.</p> |

Para dar continuidade às reflexões desenvolvidas ao longo desta dissertação, a próxima seção se volta para a pesquisa de campo. Nesse momento, busca-se ultrapassar o nível abstrato para alcançar a realidade concreta, compreendendo, no entanto, que essa apreensão é sempre provisória. Isso se deve à perspectiva dialética adotada, que reconhece o caráter histórico como constante transformação do conhecimento. Diante disso, passa-se agora à análise das respostas obtidas em relação aos objetivos propostos na pesquisa.

5 DO CONCEITO À PRÁTICA: O REVELAR DOS CAMINHOS DA PESQUISA

A pesquisa, em sua essência, é uma jornada difícil que transita entre o abstrato e o concreto, originada de um conceito, uma ideia ou uma inquietação. A investigação científica segue um percurso que, muitas vezes, se revela complexo e desafiador.

Essa complexidade se torna mais encorpada quando se adentra no campo da avaliação de políticas públicas, pois esse universo sofre constantes transformações internas e externas provenientes das intencionalidades governamentais. Isso inviabiliza, na maioria das vezes, a compreensão do percurso dessas políticas nos espaços sociais e a percepção dos seres humanos que fazem parte dela (Gussi, 2017).

Chimamanda Ngozi Adichie (2009) corrobora com o autor quando afirma que:

As histórias importam. Muitas histórias importam. As histórias foram usadas para espoliar e caluniar, mas também podem ser usadas para empoderar e humanizar. Elas podem despedaçar a dignidade de um povo, mas também podem reparar essa dignidade despedaçada (Chimamanda Adichie, 2009 p. 11).

Partindo desse pressuposto, o objetivo da presente seção é narrar as experiências das pessoas que vivenciaram o processo de formulação dos documentos que nortearam a implementação do CEJAQUI, como Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar, juntamente com os documentos municipais que consolidaram esse processo, para então responder aos objetivos propostos nesta pesquisa.

Assim, a seção está fragmentada da seguinte forma: a primeira subseção intitulada: *A política de Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz: a criação e consolidação do CEJAQUI* contempla o processo de legitimação do Centro como política pública do município.

Logo em seguida é a vez do contexto de implementação do CEJAQUI como política pública de município. Daí foi realizada uma análise dos principais documentos que nortearam a etapa de implementação do CEJAQUI, como o Projeto Político-Pedagógico (PPP), Regimento Escolar e o Parecer nº 01/2015. Esses documentos foram avaliados em diálogo com interlocução dos/as entrevistados/as, na busca de evidenciar os desafios e as perspectivas envolvidos nesse processo.

E a sessão finaliza-se com a descrição do processo de consolidação da sede do CEJAQUI um sonho que, infelizmente, não durou muito tempo. Nesse percurso, foi analisado o terceiro e último objetivo desta dissertação, a partir da análise documental do memorial

descritivo do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz e o termo de contrato para reforma, tudo em consonância com a explanação dos/as entrevistados/as.

A propósito, apesar destes/as já terem sido apresentados/as detalhadamente na seção 2, convém listá-los/as no quadro a seguir com a intenção de lembrar quem são, haja vista as citações constantes de suas falas nesta parte do trabalho.

Quadro 8 – Participantes da Pesquisa

| Nome fictício | Identificação |
|----------------------|---|
| Conceição | Integrante da Secretaria Municipal de Educação na Coordenadoria da EJA. |
| Carolina | Professora da rede de ensino. Atua como integrante do núcleo gestor do CEJAQUI |
| Maria Firmina | Atuou como secretária de Educação por dois mandatos no município. |
| Itamar | Compõe o corpo docente do CEJAQUI. |
| Joel | Professor readaptado, atualmente compõe a equipe da Secretaria Municipal de Educação. |
| Noémia | Faz parte do quadro de Secretários escolares do município. |
| Djamila | Compõe o corpo docente do CEJAQUI. |
| Marielle | Aluna do CEJAQUI |
| Douglas | Aluno do CEJAQUI |
| Luana | Aluna do CEJAQUI |

Fonte: Dados elaborados por Geise Santos Almeida

5.1 A política de Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz: a criação do CEJAQUI

O objetivo principal deste tópico é realizar a análise de conteúdo da política pública municipal baseada nos estudos de Léa Rodrigues (2008), que enfatiza a necessidade de uma avaliação em profundidade quando se trata dos mecanismos de avaliação das políticas públicas. Paralelo a análise do conteúdo foi desenvolvida a análise de discurso e a partir dela, foi possível compreender as concepções ideológicas que culminaram na criação da política pública municipal que deu origem ao Centro Educacional de Jovens e Adultos do município de Aquiraz.

Nesse sentido, foi investigada a implementação da política através da averiguação de suas bases conceituais e seus paradigmas orientadores (Rodrigues, 2008), na tentativa de compreender quais os efeitos da implementação do CEJAQUI na esfera educacional do município de Aquiraz.

Sob esse olhar vale destacar que um dos principais elementos da avaliação em profundidade é a sua flexibilidade metodológica. Em oposição a outras perspectivas avaliativas mais rígidas e padronizadas. A avaliação em profundidade é construída de forma processual pelo/a avaliador/a, que tem a liberdade de fazer suas escolhas metodológicas ao longo do processo avaliativo. Tal caminho permite que a avaliação seja adaptada às especificidades da política que está sendo implementada, além de levar em conta as particularidades dos/as atores/atrizes envolvidos/as nas dimensões a serem avaliadas (Rodrigues, 2008).

Paralelo a essa avaliação, a análise de discurso, proposta por Orlandi (2015, 2023), foi incorporada à pesquisa como um recurso de análise de dados que enriqueceu o olhar avaliativo, ao possibilitar uma escuta qualificada das falas dos/as atores/atrizes envolvidos/as na política pública. Essa análise permitiu revelar os efeitos de sentido que atravessaram os discursos institucionais e subjetivos, e, sobretudo, compreender como a política pública foi implementada no município de Aquiraz.

A vista disso, ao realizar uma avaliação aprofundada da política pública do CEJAQUI, foi possível perceber os desafios enfrentados na sua execução, de modo que contribuiu na compreensão da política e como ela se perpetuou como uma política de município e não de governo.

Nesse aspecto importa sublinhar que a análise de conteúdo da política ou programa, aqui desenvolvida contempla a elaboração dos marcos legais que embasaram a criação do CEJAQUI, juntamente com seus objetivos, metas, estratégias e instrumentos de implementação. Para isso foram analisados os seguintes documentos: decretos e leis municipais que endossaram a implementação do Centro e o Plano Municipal de Educação.

De posse desses marcos norteadores, a sistematização da política foi examinada na busca de averiguar se estava realmente alinhada às necessidades e demandas dos/as alunos/as da EJA, e se a mesma se encontrava em consonância com políticas educacionais federais e estaduais.

No processo de coleta de dados, por meio das entrevistas, foi possível perceber um elemento em comum na fala dos/as entrevistados/as que introduziram os estudos para criação do CEJAQUI, como podemos ver nos trechos abaixo:

Conceição: *Na época eu fui coordenadora, 2010/2011 (não lembro bem), mas comecei na SME acompanhando as escolas normais e depois fui para EJA, onde passei a maior parte do tempo com EJA. A gente tinha muita sala de EJA e ao longo do tempo a gente percebeu que tinha uma demanda muito grande de pessoas que não conseguiam concluir o Ensino Fundamental por N motivos, N fatores que seriam por exemplo: casou, estava trabalhando, parou de estudar evasão mesmo, a evasão era muito grande aqui em Aquiraz na época principalmente nas séries finais do ensino fundamental. Terminava o ensino fundamental I e paravam, o que que a gente percebeu que mesmo com muitas salas de EJA neste campo que completava o ensino fundamental I mesmo assim ficava uma lacuna muito grande desse mesmo público.*

Maria Firmina: *A primeira coisa, nós tínhamos um trabalho de educação de jovens e adultos basicamente na alfabetização. A gente tinha alguns trabalhos, tipo alfabetização solidária, alguns projetos com a universidade estadual. E a gente verificou que, por incrível que pareça, que Aquiraz tinha um índice de analfabetismo muito elevado e muito jovens fora da escola, que haviam abandonado a escola. Alguns precisavam trabalhar e isso dificultava porque a gente trabalhava só nos turnos manhã e tarde. Eles não tinham como ter acesso a essa escola. Por conta da distância, Aquiraz é um município diferenciado, ele tem 500 km de extensão, as turmas que se formavam eram muito pequenas e essas turmas não permaneciam, tinha toda essa história.*

Os discursos ora transcritos refletem um lugar de enunciação específico: os de coordenadorias de gestão inseridas no âmbito da Educação de Jovens e Adultos no município de Aquiraz, a partir do ano de 2010. Esse lugar configura a identidade de profissionais preocupadas com os desafios educacionais da época, especialmente em relação à evasão escolar no ensino fundamental. O cargo ocupado pelas entrevistadas, que na época faziam parte da equipe de trabalho da Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz, é central para compreender o olhar institucional sobre o problema. As falas atravessam discursos históricos e sociais sobre a EJA e seu principal obstáculo no decorrer da história é a sua consolidação como política pública.

Arroyo (2018) fomenta essa situação quando relata que:

O campo da educação de jovens e adultos tem uma longa história. Diríamos que é ainda não consolidado nas áreas de pesquisa, de políticas públicas e diretrizes educacionais (...) um campo aberto a todo cultivo e onde vários agentes participam. De sementeiras e cultivos nem sempre bem definidos ao longo de sua tensa história. Talvez a característica marcante do momento vivido na EJA seja a diversidade de tentativas de configurar sua especificidade. Um campo aberto a qualquer cultivo e sementeira será sempre indefinido e exposto e intervenções passageiras. Pode se tornar um campo desprofissionalizado. De amadores. De campanhas e apelos à boa vontade e improvisação. (Arroyo, 2018 p. 19)

Orlandi (2015) corrobora com o autor, quando através do seu estudo ajudou a perceber que nas falas das entrevistadas, surge outro elemento específico da turma de EJA, a evasão escolar. Ao relatar às razões referentes à evasão escolar como: *casamento, trabalho*

,distância devido a extensão do município e outros "N fatores", esses enunciados refletem significados que se articulam com discursos sobre desigualdade social, falta de políticas públicas eficazes e precariedade educacional, especialmente em contextos periféricos, elementos que acabaram por se impregnar na Educação de Jovens e Adultos e dar a ela essa configuração de campanhas emergenciais.

De acordo com os estudos da autora, a repetição de termos como *evasão e N fatores* sugere uma tentativa de abarcar a complexidade do problema, ao mesmo tempo em que expressa uma dificuldade de nomear todas as variáveis envolvidas. Esses elementos têm sido amplamente debatidos em pesquisas educacionais e por muitas vezes aparecem como elementos determinantes para a evasão no ensino fundamental. Mas pode-se perceber que:

A visão reducionista com que, por décadas, foram olhados os alunos da EJA --- trajetórias escolares truncadas, incompletas --- precisará ser superada (...). As políticas de educação terão de se aproximar do novo equacionamento que se pretende para as políticas (...). A finalidade não poderá ser suprir carências de escolarização, mas garantir direitos específicos de um tempo de vida. Garantir direitos dos sujeitos que os vivenciam (Arroyo, 2018 p. 21).

Na tentativa de ampliar esse acesso à educação e tentar comprometer-se com as pessoas que precisavam concluir seus estudos, ainda com esse olhar de escolarização, o município de Aquiraz antes da implantação do CEJAQUI ofertava as seguintes turmas de Educação de Jovens e Adultos:

Tabela 1 – Número de escolas que atenderam as turmas de Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz

| Nº | Escolas | Turmas | Turnos |
|----|--------------------------------|---------------|--------|
| 01 | EMEF Juscelino Kubitschek | Multisseriada | Noite |
| 02 | EMEF Isidoro de Sousa Assunção | Multisseriada | Noite |
| 03 | EMEF João Pires Cardoso | EJA III | Tarde |
| | | EJA IV A | Manhã |
| | | EJA IV B | Noite |
| | | EJA IV C | Noite |
| | | Multisseriada | Noite |
| 04 | EMEF Tia Alzira | Multisseriada | Tarde |
| | | Multisseriada | Noite |
| 05 | EMEF Plácido Castelo | Multisseriada | Noite |

| | | EJA III | Tarde |
|----|---------------------------------|---------------|--------|
| Nº | Escolas | Turmas | Turnos |
| 06 | EMEF Guilherme Janja | Multisseriada | Manhã |
| | | Recomeço | Noite |
| | | EJA III e IV | |
| 07 | EMEF Manuel Assunção Pires | EJA IV | Tarde |
| 08 | CEC Maria de Castro Bernardo | Multisseriada | Noite |
| 09 | EMEF Ernesto Gurgel Valente | Recomeço | Noite |
| | | EJA III A | Noite |
| | | EJA III B | Noite |
| | | EJA IV A | Noite |
| | | EJA IV B | Noite |
| 10 | EMEF Aloísio Bernardo de Castro | EJA III | Tarde |
| 11 | EMEF Maria Soares de Freitas | Multisseriada | Noite |
| 12 | EMEF Lagoa de Cima | Recomeço | Noite |

Fonte: Plano Municipal de Educação decênio 2015- 2024

A tabela acima apresenta a oferta de turmas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no município, conforme registrado no Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2024. Os dados evidenciam a distribuição das turmas por escolas, etapas como Recomeço, EJA III, EJA IV e turnos manhã, tarde e noite.

Nota-se uma predominância do turno da noite, o que indica a tentativa de atender ao público trabalhador. Algumas escolas ofertam turmas multisseriadas, a organização pedagógica em contextos com número reduzido de alunos por etapa. Destaca-se também a presença da etapa “Recomeço”, possivelmente voltada à alfabetização ou ao reingresso de estudantes com longas trajetórias de evasão, o que revela a tentativa do município em contemplar a diversidade de perfis da população jovem e adulta que retorna à escola.

Apesar dessa oferta em diferentes localidades e diversas unidades de ensino o movimento escolar³⁵ mostra índices que se fundem justamente com a fala das entrevistadas no que diz respeito à evasão escolar:

³⁵No movimento escolar entende-se a mudança de vínculo escolar de cada uma das matrículas relativas à escolarização ocorrida no período entre a data de referência do Censo Escolar e o encerramento do ano letivo. Os dados gerados pelo movimento escolar são a base para financiamento das escolas. Cf: <https://conteudos.qedu.org.br/>

Tabela 2 – Movimento do rendimento escolar da Educação de Jovens e Adultos em Aquiraz

| Nº | ESCOLAS | MATRÍCULA INICIAL | ADMITIDOS | TRANSFERIDOS | ABANDONO | APROV CONCLUINTE | CURSO EM ANDAMENTO | APROV E NÃO CONCLUINTE | FALECIDO |
|----|---------------------------------|-------------------|-----------|--------------|------------|------------------|--------------------|------------------------|----------|
| 01 | CEC MANUEL ASSUNÇÃO PIRES | 13 | 1 | - | 1 | - | 13 | - | - |
| 02 | CEC MARIA DE CASTRO BERNARDO | 27 | 1 | - | 4 | 13 | 11 | - | - |
| 03 | EMEF. ERNESTO GURGEL VALENTE | 137 | 5 | 5 | 43 | 51 | 16 | 24 | - |
| 04 | EMEF. GUILHERME JANJA | 39 | 3 | 5 | 7 | 11 | 19 | - | - |
| 05 | EMEF. ISIDORO DE SOUSA ASSUNÇÃO | 25 | 1 | 1 | 8 | 15 | 2 | - | - |
| 06 | EMEF. JOÃO PIRES CARDOSO | 156 | 4 | 5 | 19 | 35 | 101 | - | - |
| 07 | EMEF. JUSCELINO KUBITSCHKE | 29 | - | 1 | 3 | 12 | 11 | 1 | 1 |
| 08 | EMEF. LAGOA DE CIMA | 18 | 1 | - | 2 | - | 17 | - | - |
| 09 | EMEF. PLÁCIDO CASTELO | 45 | 1 | - | 9 | 36 | 0 | - | - |
| 10 | EMEF. RITA PAULA DE BRITO | 30 | - | 0 | 3 | 24 | 3 | - | - |
| 11 | EMEF. TIA ALZIRA | 64 | - | 3 | 7 | 38 | 0 | 15 | 1 |
| | TOTAL | 583 | 17 | 20 | 106 | 235 | 193 | 49 | 2 |

Fonte: Plano Municipal de Educação decênio 2015- 2024

É possível perceber que apesar do município ofertar em diferentes localidades e escolas turma de EJA a matrícula inicial não se equipara ao total de alunos e alunas concluintes, sendo o índice menor que o total de discentes com curso em andamento³⁶ e aprovados, mas não concluintes³⁷.

Essa disparidade nos números, foi um dos fatores que fez com que a SME tomasse iniciativas de criar um Centro de Educação de Jovens e Adultos. Como podemos apreender nas falas abaixo:

Maria Firmina: *E aí a gente pensou em trazer um Centro de Educação de Jovens e Adultos, para trazer para a escola aquelas pessoas que não tinham tido acesso à educação na idade própria ou aqueles que tinham abandonado e queriam retornar.*

³⁶ Quando um aluno é classificado como tendo um curso em andamento, indica que está matriculado em um curso de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou em um curso de Educação Profissional. Essa categoria é utilizada para diferenciar esses alunos dos que estão matriculados nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

³⁷ Quando um aluno/a é classificado/a como aprovado/a, significa que ele/ela atingiu os objetivos de aprendizagem da série/ano em que estava matriculado/a e pode avançar para o próximo nível. No entanto, ser não concluinte indica que ele/ela ainda não finalizou todas as etapas necessárias para obter o certificado de conclusão do ensino fundamental. Cf. inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/censo_escolar/orientacoes/matrícula_inicial/caderno_de_conceitos_e_orientacoes_censo_escolar_2023

Conceição: *Eu participei mais da criação do que da implementação. A criação que eu digo porque eu fui para o campo, eu fiz as pesquisas, eu apliquei os questionários, eu fui conhecer os locais onde já existia o CEJAQUI, entendeu? Então essa parte do campo mesmo (...) basicamente, perguntar... Primeiro, era a idade, quanto tempo ele tinha parado de estudar, em que série, se ele tinha ideia de que série ele tinha deixado de estudar. E a gente colocava com palavras mais fáceis. Era, exatamente. Era o perfil, na realidade. Qual era o objetivo, se ele tinha vontade de voltar a estudar. E o porquê, só que era com outras palavras, né? Era uma coisa mais fácil para eles entenderem. O porquê, qual era as dificuldades que eles tinham de retornar para a escola. E com esses perfis que a gente foi fazendo, a gente foi montando, né? (Para e sorri) e muitas vezes eles perguntavam porque no município não tinha aquele colégio que a gente vem pega as tarefas e faz só a prova (risos)*

Com base nos estudos de Orlandi (2023) as entrevistadas falam a partir de um ponto de vista que articula prática educacional e gestão, elementos presentes no discurso pedagógico, ou seja, um discurso circular e institucionalizado que visa garantir funções dentro das unidades escolares e nas políticas públicas educacionais.

Maria Firmina tem uma posição decisória, voltada à proposição de ações estratégicas para suprir lacunas educacionais.

Conforme a autora, sua fala reflete um discurso institucional, orientado para o planejamento e a viabilização de políticas públicas. Já Conceição tem a função de pesquisadora de campo, responsável por coletar dados e construir o diagnóstico social e educacional. Sua fala revela um vínculo direto com a realidade vivida pelos/as sujeitos da EJA e a tentativa de traduzir essa realidade em dados compreensíveis para a implementação do projeto.

É possível encontrar a interseção na fala das entrevistadas, no fato em que ambas destacam a intenção de inclusão social e educacional, marcada pela criação de um Centro de Educação de Jovens e Adultos para atender as pessoas que não tiveram acesso ou continuidade na educação formal.

Para além desse elemento da evasão, mais dois fatores foram determinantes para implantação do CEJAQUI: os índices de analfabetismo do município e os dados referentes a distorção idade série³⁸. Como podemos observar nas tabelas abaixo:

³⁸ A distorção idade-série é um dos principais indicadores utilizados para medir a qualidade da progressão escolar de uma escola ou rede de ensino específica, pois é a proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar. Permite avaliar o percentual de alunos que possuem idade superior à recomendada para a série frequentada, ou seja, que se encontram numa situação de atraso escolar. Cf: <https://conteudos.qedu.org.br/academia/distorcao-idade-serie/>

Tabela 3 – Analfabetos e taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Coordenadorias Regionais de Educação e municípios do Ceará – 2010

| CREDE/ Município | Analfabetismo por faixas etárias | | | | | |
|---------------------|----------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| | 15 anos ou mais | | 20 a 39 | | 40 a 59 | |
| | Analfabetos | Taxa (%) | Analfabetos | Taxa (%) | Analfabetos | Taxa (%) |
| Ceará | 1.176.582 | 18,78 | 134.266 | 5,57 | 625.212 | 21,25 |
| Maracanaú (Crede 1) | 87.456 | 13,29 | 10.632 | 3,92 | 47.351 | 15,04 |
| Aquiraz | 11.210 | 20,82 | 1.521 | 7,06 | 6.137 | 24,13 |

Fonte: Plano Municipal de Educação decênio 2015- 2024

Tabela 4 – Município de Aquiraz – Matrícula total, da Idade Certa e taxa de distorção no ensino fundamental da rede municipal – 2010 a 2014

| ESPECIFICAÇÃO | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | 2014 | |
|---------------|---------------|--------------|-------------|---------------|--------------|------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| | Matrícula | Idade Certa | Distorção | Matrícula | Idade Certa | Distorção | Matrícula | Idade Certa | Distorção | Matrícula | Distorção | Matrícula | Distorção |
| 1º ao 5º | 7.266 | 4.576 | 37% | 6.653 | 4.274 | 35,8% | 6.395 | 4.501 | 29,62% | 6.148 | 22,9% | 5.879 | 16,47 |
| 6º ao 9º | 4.422 | 2.492 | 43,6% | 4.429 | 2.600 | 41,3% | 4.469 | 2.681 | 40,01% | 4.660 | 40,84% | 4.657 | 38,39 |
| TOTAL | 11.688 | 7.068 | 39,5 | 11.082 | 6.874 | 38% | 10.864 | 7.182 | 33,89% | 10.808 | 30,63% | 10.536 | 26,16 |

Fonte: Plano Municipal de Educação decênio 2015- 2024

No que diz respeito à taxa de analfabetismo da população acima de 15 ou mais anos, o estado do Ceará apresenta uma taxa geral de 18,78%. A CREDE 1 Maracanaú³⁹, possui uma taxa abaixo da média estadual cujo percentual é de 13,29%. Já o município de Aquiraz apresenta uma taxa acima da média estadual, ou seja, um quantitativo de 20,82%.

Em relação à faixa etária de 20 a 39 anos as taxas de analfabetismo são menores. Nesse recorte o Ceará apresenta um percentual de 5,57%, A CREDE 1 Maracanaú 3,92%, a menor taxa entre os três locais e Aquiraz 7,06% mais uma vez acima da média estadual.

As taxas de analfabetismo são mais altas na faixa etária de 40 a 59 anos. Ceará 21,25%, CREDE 1 Maracanaú 15,04%, mais uma vez abaixo da média estadual e Aquiraz novamente acima da média estadual com 24,13%.

Há uma redução significativa nas taxas de analfabetismo na faixa etária de 20 a 39 anos em comparação à faixa geral 15 anos ou mais e à de 40 a 59 anos, o que indica melhorias na educação entre gerações mais jovens e adultos, mas em Aquiraz, a taxa passa de 20,82% para 7,06% nas faixas etárias entre 20 e 39 anos, mas volta a subir para 24,13% quando se trata de pessoas entre 40 a 59 anos.

³⁹ O estado do Ceará é composto por 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE). A CREDE 1 é composta por sete municípios: Caucaia, Eusébio, Guaiuba, Itaitinga, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz. Cf: <https://www.seduc.ce.gov.br/secretaria-executiva-de-gestao-da-rede-escolar/credes/>

Aquiraz apresenta o maior índice de analfabetismo nas faixas de 15 anos ou mais e de 40 a 59 anos, ou seja, desafios específicos no acesso à educação para as pessoas jovens, adultas e idosas.

Os dados presentes na tabela 04 revelam uma redução significativa na taxa de distorção nos anos iniciais (1º ao 5º) que caiu de 37% em 2010 para 16,47% em 2014. Uma redução de aproximadamente 20,53% pontos percentuais. Os índices elevados de distorção idade série estão concentrados nas turmas dos anos finais (6º ao 9º), dados referentes ao recorte temporal entre 2010 e 2014 cujas taxas de distorção foram respectivamente de 43,6% e 38,39%, com uma redução de apenas 5,21% pontos percentuais no intervalo de cinco anos.

Ocorreu uma queda significativa no número de matrículas no primeiro ciclo de ensino, do 1º ao 5º ano, no intervalo de cinco anos, as matrículas caíram de 7.266 para 5.879. Representa uma redução de 19,1%. Já do 6º ao 9º ano, as matrículas permanecem mais estáveis, a variação entre 4.422 no 2010 e 4.657 no ano 2014, que gera um acréscimo de 5,31%.

A quantidade de alunos e alunas na faixa etária correta cresceu de forma consistente nos anos iniciais. Passou de 4.576 no ano de 2010 para 5.273 no ano de 2014, um acréscimo de 15,2%. Já do 6º ao 9º ano, ocorreu um crescimento significativo, em que tínhamos um quantitativo de 2.492 alunos e alunas em 2010 e passamos para 4.657 alunos e alunas 2014, um aumento de 86,8%, mas ainda acompanhado de uma alta distorção idade série.

Nos anos iniciais os índices revelam uma evolução positiva no combate à distorção idade-série, com uma redução expressiva no intervalo de cinco anos. Nesse caso, a atenuação de matrículas pode estar associada à diminuição da repetência.

Já nos anos finais a redução na distorção foi menos efetiva, o que indica maior dificuldade em corrigir atrasos escolares nessa etapa de ensino. Apesar do aumento de alunos e alunas na idade certa, a taxa de distorção idade-série permanece alta ao longo do Ensino Fundamental, quer dizer, ainda existem desafios significativos no que diz respeito ao fluxo escolar⁴⁰.

Os dados revelam que a redução da taxa de distorção no 1º ao 5º ano teve melhor desempenho, já no 6º ao 9º ano, a redução foi muito menor, um cenário de que os problemas de distorção são mais difíceis de resolver em séries mais avançadas.

⁴⁰ O fluxo escolar é medido pela taxa média de aprovação em cada etapa da escolarização, sendo elas as séries iniciais e séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, coletadas pelo Censo Escolar. Cf: <https://dados.educacao.sp.gov.br/>

Com base nesses dados, ao se elaborar o Plano Municipal de Educação, exercício 2015-2024, foram traçadas metas e estratégias em prol de minimizar os efeitos desses fatores nos índices educacionais de Aquiraz, portanto o PME incorpora em seu texto a seguinte meta:

Meta 11 – Promoção de escolaridade até o 9º ano do Ensino Fundamental para todos os jovens e adultos que não tenham ingressado na escola e concluído esta etapa na idade certa, elevando gradativamente a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, atualmente em 79,2%; e erradicando o analfabetismo absoluto, hoje em 20,82%, assim como o analfabetismo funcional, atualmente em 38,4%, até o final da vigência deste PME. (Plano Municipal de Educação – 2015/2024, pág. 174)

Com base nessa meta foram traçadas ações mais específicas com o intuito de diminuir cada vez os indicadores referente ao: analfabetismo, distorção idade série e evasão. Para isso, no interior do PME estão dispostas vinte estratégias, que dizem respeito a meta 11, dentre elas, duas são específicas para o processo de implantação do Centro de Educação de Jovens e adultos, como podemos ver abaixo:

11.3 – Implantar o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz – CEJAQUI, em 2015, para atender à população que busca a conclusão do Ensino Fundamental, aderindo ao ENCCEJA.

11.4 – Criar polos distritais de CEJAQUI, diurnos e noturnos, em escolas municipais para atender a alunos de EJA I, EJA II, EJA III e EJA IV. (Plano Municipal de Educação – 2015/2024, pag. 174)

Todo esse processo também está validado no relato abaixo:

***Djamila:** Como precursora desse projeto, inicialmente eu não fui a diretora, mas fui coordenadora pedagógica, porque tudo começou a partir de uma ideia, pode-se dizer que não seria nem exatamente uma ideia, mas um estudo do Censo de 2010 que apontou que a cidade tinha um número elevadíssimo de pessoas, jovens entre, se não me engano, 17 e 23 anos, porque esse é o intervalo que o Censo faz, o IBGE, entre 17 e 23 anos que estavam fora da escola. E dentro desse estudo também se percebeu que havia muitas pessoas. Pessoas adultas até de idades mais avançadas. E, concomitante a isso, também teve os dados da CREDE, que apontavam que nós tínhamos 51% de distorção em idade séria dentro das escolas. Os jovens que estavam entre 6º e 9º ano, mas que estavam com distorção em idade série, um número muito alto de repetência. Esses dados foram coletados, se não me engano, se não me falha a memória, entre 2010 e 2012.*

Nos termos Pêcheux (2014) a entrevistada apresenta em sua fala uma trajetória que legitima sua autoridade discursiva, pois se posiciona como uma "precursora" do projeto de implantação do CEJAQUI. O comentário incorpora vozes de outras instâncias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Escolar e a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE), além de utilizar dados estatísticos para

legitimar motivações que levaram à implantação do CEJAQUI. Isso demonstra o que o autor denomina de interdiscursividade, característica em que diferentes discursos se cruzam e dialogam.

Esse posicionamento é complementado por Orlandi (2023) em relação ao discurso pedagógico, que ao se consagrar como transmissor de informações, sob a chancela da cientificidade, e ao se apoiar em dados de instituições que lidam com a educação (IBGE, Censo, CREDE), Djamila se apropria desses elementos e faz uma mediação que a torna detentora desse conhecimento, levando-a a enfatizar na sua fala que foi precursora desse projeto.

Outro elemento que Pêcheux (2014, p.18) destaca é o *estatuto social da memória como condição do funcionamento discursivo*. No relato fica evidente o termo “esquecimento” e expressões de incerteza: *se não me engano, se não me falha a memória*. Para o autor esses fragmentos indicam que existe um lugar de tensão entre a memória discursiva e a atualidade.

Com base nessas considerações e com a indagação dos alunos/as destacados na fala da Conceição foram elaborados os marcos legais municipais que alicerçaram a política de criação do CEJAQUI.

Segundo Rodrigues (2008) a análise de conteúdo de uma política engloba três dimensões: formulação de política, foco nos objetivos e documentos elaborados no processo de implantação, acompanhados da avaliação do processo.

De posse dessa informação, foram analisados o decreto número 036/2012 e a lei número 1035/2013. O decreto nº 036 instituído em 13 de novembro de 2012, dispõe sobre a criação do Centro de Educação de Jovens e Adultos do município de Aquiraz e a Lei 1035/2013 autoriza a criação de uma unidade escolar para jovens adultos.

O corpo dos dois documentos está dividido em quatro artigos. No artigo primeiro do decreto consta a seguinte afirmação: *Art. 1º Fica criado o Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJAQUI), para o acesso de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental na idade própria.*

O artigo primeiro da lei consolida a afirmativa a descrever o seguinte: *Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a implantar uma Unidade Escolar, na Sede do Município, para atender jovens e adultos, com denominação de Centro Educacional de Jovens e Adultos de Aquiraz (CEJAQUI).*

Ambas afirmativas estão em consonância com os marcos legais dispostos nas esferas federais e estaduais, pois conforme Constituição de 1988 em seu artigo 208 assegura que:

(...) a educação de jovens e adultos com um direito de todos: o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (CF de 1988, Art. 208, p. 207).

E conforme a LDB 9394/96 que descreve sobre a educação de jovens e adultos no título V, capítulo II como uma modalidade de educação básica que busca superar o caráter de ensino supletivo, regulamentado na oferta a todos/as aqueles e aquelas que não tiveram acesso ou não concluíram o ensino fundamental, descrito na íntegra no artigo 37.

O segundo artigo do decreto 036/2012 trata da idade mínima para o acesso a essa etapa de ensino: *Art. 2º Nos termos do decreto a idade mínima para o acesso ao ensino fundamental é de 15 (quinze) anos.* Conforme prevê a LDB em seu artigo 38:

Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular: *inciso I* – no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos (LDB 9394/96 p. 32).

Já o segundo artigo da Lei 1035/2013 trata da forma como as aulas serão ministradas:

Art. 2º - O CENTRO EDUCACIONAL E JOVENS E ADULTOS DE AQUIRAZ-CEJAQUI, terá como atividade finalista a educação de jovens e adultos, oferecendo condições para que os mesmos concluem, no tempo mínimo possível, o Ensino fundamental, na modalidade semipresencial.

No artigo descrito acima está posto que é para o Ensino Fundamental, difere-se um pouco da resolução nº 438/2012 do Estado que afirma em seu capítulo III, inciso II que a modalidade semipresencial é exclusiva para os anos finais (6º ao 9º) do Ensino Fundamental, ou seja, o segundo segmento da Educação de Jovens e Adultos. Como podemos ver na descrição abaixo:

II –Semipresencial, restritos ao segundo segmento do ensino fundamental e ao ensino médio, em que a relação ensino e aprendizagem se efetiva em diferentes espaços pedagógicos, mediados pela educação a distância, com a avaliação em processo e com a utilização das tecnologias da comunicação e informação; (resolução 438/2012 p. 4).

O artigo terceiro, tanto do decreto 036/2012, quanto na Lei 1035/2013 tratam do financiamento, porém na sua descrição é possível ver divergências em relação ao ordenamento de despesas para manter o CEJAQUI. Como podemos ver a seguir:

Art. 3º As despesas decorrentes deste decreto correrão por conta do FUNDEB de dotação própria, consignada no orçamento do Município e suplementações, caso necessário. Decreto 036/2012.

Art. 3º As despesas decorrentes de execução da presente lei correrão à conta de recursos oriundos do Fundo Municipal de Ensino- FME. Lei nº 1035/2013.

Como o decreto não sobrepõe a lei e por ser ofertado de forma semipresencial o CEJAQUI não possui uma autonomia financeira, ou seja, não pode receber e gerenciar recursos provenientes da esfera federal. Deste modo, a manutenção do atual prédio do bem como materiais de expediente, limpeza e pedagógicos são extraídos da Secretaria Municipal de Educação.

O artigo quarto de ambos os documentos trata da data que entra em vigor os referidos documentos:

Art. 4 Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Decreto 036/2012;

Art. 4 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando quaisquer disposições em contrário. Lei nº 1035/2013.

A política de Educação de Jovens e Adultos (EJA) em Aquiraz, com a criação e CEJAQUI em forma de lei, evidencia um compromisso que foi assumido e executado pelo município na busca de garantir o direito à educação para todos e todas.

Esta conquista reflete uma articulação de políticas públicas externas e internas para as necessidades específicas da população jovem, adulta e idosa quanto ao esforço coletivo para superar desafios históricos de exclusão e desigualdade educacional. Assim, o CEJAQUI adquire força legal, e jovens, adultos e idosos, têm a oportunidade de ressignificar suas trajetórias educacionais.

5.2 O CEJAQUI na realidade da educação aquirazense: implementação e reveses

Apesar de autorizado legalmente, o CEJAQUI passou por dois anos de inércia até sua aula inaugural. Para entender o porquê dessa situação, na presente subseção foram analisados os documentos que fizeram parte da etapa de implementação do Centro como: Projeto Político Pedagógico (PPP) de 2012, o Regimento Escolar e o Parecer nº 01/2015. Tudo isso de forma entrelaçada com as falas dos/as nossos/as entrevistados/as.

A análise de contexto, segundo Rodrigues (2008) afirma que avaliar o contexto de formulação de uma política significa entender o momento histórico, político e as condições socioeconômicas em que foram formuladas, associados à sua trajetória institucional e local, situadas em determinado recorte temporal. Nesse sentido, de acordo com a autora, diferentes contextos podem alterar legislações e processos das políticas públicas.

Para além da análise de contexto que deu suporte para responder ao segundo objetivo da nossa investigação, que foi: *Compreender o contexto de desenvolvimento do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz*, permaneceu-se com a análise do discurso, pois para Lejano (2012) às narrativas e histórias contadas pelos/as protagonistas e antagonistas são de suma importância para compreender se a política pública implementada realmente atende à necessidade dos/as usuários/as.

Para entender a real necessidade dos/as primeiros/as usuários/as da política é oportuno o relato abaixo:

Djamila - (...) lembrei que a gestão anterior, que na época estava deixando o município, tinha uma intenção de criar um CEJA. Não havia prédio. Não havia projeto político pedagógico, nada, era só a ideia (silêncio). E aí, a partir dessa ideia, quando foi em 2013 que entrou o novo prefeito, a gente foi buscar, era eu e mais dois companheiros (os nomes foram citados, mas não estão descritos no relato). Tudo se iniciou dessa forma. E a gente foi buscar o decreto, porque a gente já sabia também que havia um decreto. Porque como o prefeito tinha perdido a eleição, ele não podia criar a lei, ele criou um decreto. E aí, a partir desse decreto, a gente começou a fazer o projeto político pedagógico, o regimento, e a gente começou a pesquisar em outros prédios. Visitamos vários prédios aqui na região metropolitana, Fortaleza também. E a partir daí, nessa pesquisa, a gente conseguiu organizar o PPP. Aí você deve até se perguntar como se faz um PPP que não tem uma escola, né? A gente montou um PPP baseado... (suspiro e silêncio) Era tudo só um pré-projeto, entendeu?

De acordo com o referencial teórico adotado, constatou-se que o discurso reflete uma situação de transição política no município. É possível perceber isso, no trecho *decreto do prefeito anterior*, que é interpretado não como um projeto finalizado, mas como uma estratégia contingencial para dar continuidade a uma ideia que, de outro modo, não seria possível implementar naquele determinado momento.

Em termos práticos, Orlandi (2015) afirma que a ânsia em "*buscar o decreto*" revela o papel do sujeito discursivo diante de condições políticas que devido a mudança de gestão poderia não ser efetivada. O *decreto* adquire um poder simbólico em que se negocia a legitimidade e a viabilidade do projeto do CEJAQUI. O documento funciona como uma abertura no momento vivenciado, que será o alicerce para uma ação na construção de algo no futuro.

A explanação da entrevistada incorpora mais agentes: *E aí, a partir dessa ideia, quando foi em 2013 que entrou o novo prefeito, a gente foi buscar, era eu e mais dois companheiros*. Essa afirmativa posiciona os sujeitos como agentes da materialização desse projeto educacional.

É possível perceber uma certa inquietação devido à ausência de condições concretas (*falta de prédio, de um projeto pedagógico*) e a vontade de ação. Na fala é perceptível a ausência de autonomia desses sujeitos, pois necessitam de outras esferas e subsídios para tentar consolidar a política, conforme validado nos seguintes fragmentos: *da gestão anterior e fomos buscar o decreto*.

Com base nos estudos da autora, a pergunta retórica: *como se faz um PPP que não tem uma escola, né?* Gera uma reflexão metalinguística, ou seja, “(...) *a compreensão de como o objeto simbólico produz sentido, como ele está investido de significância para e por sujeitos. Essa compreensão por sua vez, implica em explicitar como o texto se organiza os gestos de interpretação que se relacionam sujeito e sentido (...)*” (Orlandi 2015, p. 24 e 25). Assim sendo, esse fragmento acaba por revelar a consciência de uma fragilidade na política desde sua gênese. O Projeto Político Pedagógico se torna, aqui, um ícone de organização, mesmo na ausência de uma infraestrutura material.

De posse dessa análise, constata-se que o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz devido a transição de governos municipais era uma ideia que *a priori* não conseguia ser retirada do papel. Essa situação vem ao encontro dos apontamentos de Rodrigues (2008) que destaca a necessidade de se compreender o modelo político vigente e a integração da política com outras políticas, assim sendo, compreender o modelo político vigente é ressaltar que o desenho e a implementação de políticas públicas estão diretamente vinculados ao contexto político-ideológico predominante.

No que diz respeito à integração com outras políticas, a autora aponta que uma política pública isolada não é capaz de atender de maneira efetiva às demandas de uma sociedade, portanto, é fundamental a articulação com outras políticas e para isso é necessária uma coerência intersetorial e uma visão sistêmica da gestão política vigente.

Nessa perspectiva a criação do CEJAQUI, apesar de ter se tornado lei, permanecia a aguardar inerte por seu funcionamento, a exemplo dos relatos:

Itamar: *Fui convidado para ser professor de Língua Portuguesa (...) E nosso local de funcionamento era na Ilha Digital, ou seja, o CEJAQUI funcionava ali (risos). No processo de elaboração dos documentos participou três pessoas. Uma pessoa ficou com a parte burocrática e os outros dois ficaram com a organização dos módulos, provas, horários de atendimento (...)*

Djamila: (...) anterior a isso, a gente estava na Ilha Digital, que é aquela ilha que tem ali no meio da praça, que é bem pequenininho, um espacinho, (risos e gestos de aperto com as mãos) mas a gente ficou lá, ficamos muito tempo lá (fala alongada). E foi lá que a gente formatou tudo, né?

Nas falas de Itamar e Djamila fica evidente o que Pêcheux (2015) classifica com memória discursiva, os sentimentos do presente estão marcados por situações discursivas já existentes. O espaço da *Ilha Digital* é um termo que está envolto de diferentes sentidos: precariedade, improvisação, falta de autonomia, dependência de outras instâncias. De forma prática, pode-se dizer que a equipe responsável pela elaboração dos documentos internos do CEJAQUI estava literalmente ilhada.

Porém ao mesmo tempo que a Ilha Digital se torna um espaço importante, pois lá estava o embrião do CEJAQUI. Os risos, os gestos e as repetições reforçam a tentativa de ressignificar essa memória, o que acaba por atribuir um valor positivo ao esforço coletivo que permitiu superar as condições adversas.

O primeiro marco legal para o processo de implementação do CEJAQUI foi a construção do Projeto Político Pedagógico, documento que seria a essência do Centro. Vale ressaltar que segundo as pesquisas desenvolvidas, o início da sistematização do documento se deu no final de uma gestão cujo mandato foi de 2009 a 2012 (não fez o sucessor), e a execução do documento elaborado ocorreu na gestão seguinte 2013 a 2016.

O elemento em comum nesses dois recortes temporais é que, a pessoa que assumiu a função de Secretária de Educação em 2013 exercia a função de secretária adjunta na gestão anterior e participou da elaboração do PPP do CEJAQUI no ano de 2012.

Além da participação das três pessoas citadas para elaborar os documentos que dariam forma ao CEJAQUI, a gestão da época contratou uma assessoria, já que essa sistemática de ensino seria de certa forma, nova no município, como podemos observar no trecho abaixo:

Maria Firmina: Nós contratamos uma pessoa para fazer um projeto para Aquiraz chamado (...). A professora (...) fez um projeto muito bonito porque a gente pensava em uma coisa maior que era educação profissional agregada à educação de jovens e adultos, teria formação profissional também. Nesse período a gente contactou com o pessoal da Fé Comércio, SENAI, SESC, esse pessoal e a gente iria fazer uma parceria com eles.

Juntamente com essa assessoria outros atores também participaram da elaboração do tão esperado PPP. Esse processo aconteceu no decorrer do ano de 2012, um ano,

exatamente um ano, para construir o Projeto Político Pedagógico do CEJAQUI. Toda sistematização pode ser vista no quadro 9:

Quadro 9 – Etapas de elaboração do PPP CEJAQUI 2012

| VISITAS | | |
|---|-------------------------|---|
| EVENTOS | DATAS | OBJETIVO |
| Visita ao CEJA de Goiânia/Goiás | 21 e 22 de maio de 2012 | Discutir sobre o funcionamento, produção de material didático e instrumentais, processo avaliação e Acompanhamento Pedagógico. |
| Visita ao CEJA de Brasília/Distrito Federal | 24 e 25 de maio de 2012 | Discutir sobre o funcionamento, produção de material didático e instrumentais, processo avaliação e Acompanhamento Pedagógico. |
| Visita ao CEJA de Fortaleza/Ceará | 28 de maio de 2012 | Discutir sobre o funcionamento, produção de material didático e instrumentais, processo avaliação e Acompanhamento Pedagógico. |
| Visita ao Conselho de Educação do Ceará | 04 de junho de 2012 | Discutir sobre a resolução nº 363/2000 do CEC. Resolução estava passando por alterações para dar uma melhor tratativa a EJA. |
| Visita ao CEJA de Messejana/ Ceará | 06 de junho de 2012 | Discutir sobre o funcionamento, produção de material didático e instrumentais, processo avaliação e Acompanhamento Pedagógico. |
| Visita ao CEJA de Pacajus/ Ceará | 11 de junho de 2012 | Discutir sobre o funcionamento, produção de material didático e instrumentais, processo avaliação e Acompanhamento Pedagógico. |
| Visita a todas as escolas que têm EJA presencial em Aquiraz/Ceará | 05/06 a 14/08 de 2012 | Discutir sobre o funcionamento, produção de material didático e instrumentais, processo avaliação e Acompanhamento Pedagógico. Aplicação da pesquisa para coleta de dados. |
| Visita ao Conselho de Educação do Ceará | 09 de julho de 2012 | Solicitar a nova resolução para embasar o PPP. |
| ENCONTROS | | |
| Encontro com os gestores da SME | 30 de maio de 2012 | Discussão e apresentação da proposta do CEJAQUI. |
| Encontro com os professores e diretores das escolas que funcionam turmas de EJA | 15 de junho de 2012 | Discussão, apresentação e elaboração da proposta do PPP do CEJAQUI. |

| | | |
|---|-------------------------------------|--|
| Encontros com os diretores das escolas municipais | 06 de agosto de 2012 | Discussão sobre os aspectos administrativos. Retirada de dúvidas referente ao encontro anterior. |
| Encontro com os técnicos da SME | 29 de junho de 2012 | Discussão sobre aspectos pedagógicos e administrativos. As sugestões foram inseridas no PPP. |
| Encontros periódicos com o Núcleo Gestor da SME | 05 de junho a 30 de outubro de 2012 | Apresentação, discussão, análise da proposta e apresentação da pesquisa. |
| Encontro com o Conselho Municipal de Educação (CME) | 19 de setembro de 2012 | Apresentação do Projeto Preliminar. |
| Encontro com o Núcleo Gestor da SME | 29 e 30 de outubro de 2012 | Análise e avaliação final do Projeto e implantação do CEJAQUI. |
| Encontro com o Conselho CME | 30 de outubro | Apresentação do resultado da análise e avaliação final do PPP do CEJAQUI. |
| PESQUISA | | |
| Pesquisa de campo realizada com alunos, professores, coordenadores e diretores que trabalham com EJA. | 05 de junho a 30 de agosto de 2012 | Entrevista informal e aplicação de questionários para traçar o perfil dos alunos e alunas do CEJAQUI e também dos profissionais que iriam fazer parte do Centro. |

Fonte: Projeto Político Pedagógico do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz 2012. Adaptado por Geise Santos Almeida

Boullosa (2014) destaca em seus estudos e reflexões sobre políticas públicas, a importância da participação democrática no processo de elaboração e implementação dessas políticas. O processo de participação não deve se resumir à mera burocracia, mas deve sim ser um processo efetivo em que diferentes atores/atrizes sociais tenham voz e influência nas decisões que afetam suas vidas.

No decorrer de todo processo de elaboração do PPP do CEJAQUI foi possível perceber a presença dos/as diferentes participantes dos quais se pode citar: professores e professoras, alunos e alunas, gestores e gestoras, coordenadores e coordenadoras, técnicos e técnicas da SME e secretarias de educação.

Um fato interessante na elaboração do PPP é que a nomenclatura do CEJAQUI no referido documento é diferente da lei 1035/2013. No PPP o nome é Centro de Educação de

Jovens e Adultos e na lei é designado Centro Educacional de Jovens e Adultos de Aquiraz. A primeira referência é utilizada até hoje.

Lejano (2012) e Rodrigues (2011) estabelecem um diálogo quando afirmam que ao ouvir as diferentes pessoas é possível captar múltiplas dimensões da política, especialmente as desigualdades ou disparidades que podem surgir durante sua implementação. Esse processo ajuda a revelar como diferentes grupos sociais vivenciam e querem vivenciar as políticas públicas de maneiras distintas. Ouvir os/as usuários/as não é apenas um meio de coletar informações, mas também um ato de autonomia, o que reforça e legitima as políticas públicas.

O PPP inicial do CEJAQUI reflete todas essas vertentes, como podemos ver no fragmento extraído abaixo:

Em síntese, a Proposta Político-Pedagógica no CEJAQUI foi construída a muitas mãos, expressando, de certo modo, tensões e contradições próprias dos movimentos de construção coletiva e dos diferentes olhares sobre os desafios postos pela realidade dos educandos da EJA (PPP 2012 CEJAQUI p.5).

Outro fragmento do documento mostra que ele vem ao encontro com a atual realidade da Educação de Jovens e Adultos, pode ser visto no trecho abaixo:

O Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJAQUI), surge para atender aos desafios que se apresentam para esta modalidade no novo milênio (...) A concepção do Centro de Educação de Jovens e Adultos, a comunidade escolar deve romper com a concepção de que a educação de jovens e adultos seja uma educação supletiva, indicando uma tentativa de compensar o tempo perdido, complementar o inacabado ou substituir de forma compensatória o ensino regular (PPP 2012 CEJAQUI p.6)

Essa premissa coaduna com os pensamentos de Arroyo (2018) quando o autor critica o caráter supletivo da Educação de Jovens e Adultos e afirma que essa condição frequentemente reduz a EJA a uma solução compensatória, voltada apenas para sanar lacunas educacionais dos/as educandos/as.

Para o autor, essa visão reducionista desconsidera as trajetórias de vida, os saberes e a dignidade dos/as estudantes da EJA, tratando-os/as como incompletos/as em relação ao padrão escolar tradicional. Sua premissa sugere valorizar a experiência e a cultura desses sujeitos, para reconhecer a EJA como um espaço de direitos e de construção de cidadania e não apenas como um mecanismo corretivo.

De posse desse pensamento o PPP do CEJAQUI complementa essa visão quando afirma que:

Foi nesse contexto, que surgiu a necessidade de se determinar claramente a identidade de uma escola de jovens e adultos - os Centros de Educação de Jovens e Adultos- CEJAS, a qual pressupõe um olhar diferenciado para seu público, acolhendo, de fato, seus conhecimentos, interesses e necessidades de aprendizagem. Pressupõe também a formulação de propostas flexíveis e adaptáveis às diferentes realidades (...) e o mundo do trabalho (PPP CEJAQUI 2012 p.10).

Saviani (2021 p. 11) “afirma que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos, significa afirmar que ela é, ao mesmo tempo, uma exigência do e para o próprio processo de trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho”.

Dessa forma, o autor quer dizer que a natureza da educação humana é indissociável do mundo do trabalho, pois a educação é uma atividade exclusivamente humana, ligada à capacidade de transformar a natureza e a si mesmo, ou seja, é necessária para o processo de trabalho, porque, sem ela, o ser humano não aprende as técnicas e conhecimentos necessários para intervir no mundo.

No mesmo sentido, Freire (2023) enfatiza a importância de uma educação dialógica, crítica e respeitosa aos saberes dos/as educandos, princípio diretamente relacionado ao desafio de pensar uma escola de jovens e adultos que acolha os conhecimentos, interesses e necessidades específicas dessas pessoas.

O Projeto Político Pedagógico do CEJAQUI, através da sua proposta de uma educação flexível e adaptável às diferentes realidades, demonstra o compromisso com uma pedagogia centrada na autonomia dos sujeitos e no reconhecimento de suas experiências de vida, elementos essenciais na perspectiva freiriana.

Por meio dessa compreensão foi possível perceber que o tão esperado PPP, construído a diversas mãos, captava os elementos essenciais da EJA e estava, de certa forma, de acordo com os marcos regulatórios federais, estaduais, além de estar embasado em pesquisas científicas que impulsionaram o processo educacional brasileiro.

Com o documento pronto o próximo passo seria o início das aulas do CEJAQUI, porém um pleito eleitoral ocorreu e a gestão que se preocupou em realizar todo esse processo de pesquisa, encontros, visitas para elaborar esse documento, que na fala dos entrevistados seria a essência do CEJAQUI, não saiu vitoriosa.

Agora, sob a luz de uma nova gestão e com PPP devidamente elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Educação, outro documento foi descrito, o Parecer 01/2015, que homologou a composição da equipe pedagógica que impulsionaria o andamento do CEJAQUI como podemos ver no quadro abaixo:

Quadro 10 – Primeira equipe pedagógica do CEJAQUI

| CARGO | QUANTIDADE |
|------------------------------------|------------|
| Diretora | 01 |
| Diretora Pedagógica | 01 |
| Secretário Escolar | 01 |
| Auxiliar de Secretária | 01 |
| Professor de Língua Portuguesa | 02 |
| Professora de Matemática | 01 |
| Professor de Ciências | 01 |
| Professora de História e Geografia | 01 |
| Professora de Língua Inglesa | 01 |

Fonte: Conselho Municipal de Educação, Parecer nº 01/2015

Essa equipe foi a responsável em elaborar os demais documentos oficiais do CEJAQUI, como: apostilas referentes aos os módulos, instrumentais de avaliação, ficha individual do/a aluno/a, instrumentais de acompanhamento, ficha de matrícula, ficha de atendimento individual e o Regimento Escolar.

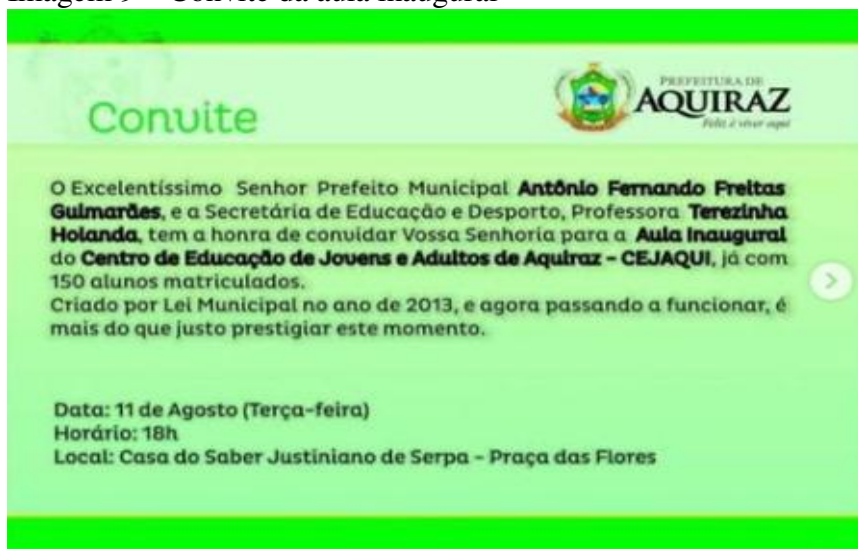
O protótipo deste último documento teve como título: *Documento elaborado por todo coletivo escolar do CEJAQUI, destaque o corpo docente, núcleo gestor e servidores técnicos-administrativos*. Ao realizar uma análise comparativa dos dois documentos PPP e Regimento Escolar, observamos vários elementos em comum. A diferença está na estrutura dos textos, no PPP o formato é de um texto discursivo, já o regimento é subdividido em seções, capítulos e artigos. É perceptível a essência do PPP no regimento tanto no que diz respeito aos aspectos administrativos quanto aos pedagógicos.

O regimento também delimita a questão dos alunos e alunas que podem participar do CEJAQUI, discentes do ensino fundamental oriundos das turmas de 6º ao 9º, indo de encontro com o parecer do estado 438/2012, quando descreve no capítulo III:

DO ENSINO Art. 3º O CEJAQUI oferecerá a modalidade EJA do ensino semipresencial no nível fundamental. Parágrafo único: O ensino semipresencial corresponde aos anos finais do ensino fundamental. Terá a presença parcial do aluno durante as orientações e avaliações realizadas de forma individualizada por disciplina em três turnos ininterruptos (Regimento CEJAQUI, p. 4).

Uma vez organizados os documentos norteadores, estruturada a equipe de trabalho, instrumentais de acompanhamento e definida as ações pedagógicas, foi marcada a data da aula inaugural que aconteceu em 11 de agosto de 2015. Na ocasião foi ministrada uma palestra seguida de um *coffee break*. Nesse momento o CEJAQUI tinha registro de 150 alunos, dos quais 40 passaram a frequentar regularmente a instituição, a partir do dia 17 de agosto. Abaixo é possível observar algumas fotos sobre o movimento da aula inaugural.

Imagem 9 – Convite da aula inaugural



Fonte: Arquivo Pessoal da Professora Francisca Alexandre

Imagem 10 – Faixa referente às matrículas no CEJAQUI



Fonte: Arquivo Pessoal da Professora Francisca Alexandre

Logo após a aula inaugural em 11 agosto de 2015, foi homologado o parecer nº 01/2105 que trata do pedido de autorização para funcionamento do CEJAQUI, como se pode ver no fragmento abaixo:

Trata o presente processo de pedido de autorização para funcionamento do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz- CEJAQUI-, criado pela lei Municipal nº1035/20213 e, só agora em condições de ativação letiva. A solicitação foi encaminhada pela Secretaria Municipal de Educação e Desporto, por meio dos ofícios nº 632/2015 e 632-A/2015 que trouxe como anexo: Quadro de lotação dos profissionais com as habilita, um exemplar de Módulo Didático- apenas para exemplificar, Proposta Didática e o Cronograma de atendimento. (Parecer nº 01/2015 p.1 e 3).

Infelizmente um elemento *sinequa non* inviabilizou a sistematização do CEJAQUI como uma unidade escolar. Esse quesito chave fica bem perceptível na fala de dos entrevistados e entrevistadas e também está posto no parecer nº 01/2105:

Conceição: (...), mas no caso do CEJAQUI ele tem uma normalização específica, então assim, não dá muito para você fugir, então era preciso um espaço que se adequasse a esse fluxo...entra e sai de aluno, hora faz atividade, hora tira dúvida, faz avaliação (suspira...) tava difícil achar um local apropriado (...)

Noémia: ao ser questionada sobre o principal obstáculo para implementação do CEJAQUI e entrevistada suspirou balançou a cabeça e falou: O local (baixou a cabeça e o olhar ficou triste). Um dia estava de férias, ia passando em frente ao prédio da Gruta e vi uma faixa dizendo que as matrículas da creche estavam abertas... parei e falei só comigo, vai começar tudo de novo...

Djamila: (...) não havia prédio (...). Aliás, continuamos a nossa saga, né? Aí, ah, essa gente vai funcionar um ano, vai funcionar na Casa do Saber, que é um centro de formação de professores, né? Fomos para o Cras. Ficamos no Cras. Eu não sei exatamente que os períodos não estão bem definidos. Aí tira a gente do caso de saber. E a gente vai para o Cras. Nós ficamos no Cras entre 2017 e 2018. Saímos do Cras, fomos para a Escola Laís Sidrim. Ficamos ocupando apenas duas salas, uma que funcionava como sala de aula e a outra como secretaria. E à noite a gente podia ocupar as salas e os outros corredores, porque a noite não tinha aula lá, só durante o dia.

Maria Firmina - Naquele momento a gente tinha uma limitação que era do espaço físico, que isso impôs muito a condição de continuar do jeito que estava, porque naquele momento a gente construiu a escola nova Ernesto Gurgel Valente, e o prédio antigo da Ernesto Gurgel a gente tinha pensado para ir o CEJAQUI, porque aí a gente teria espaço para fazer a organização, da educação profissional. Infelizmente nós não tínhamos mais o prédio, com isso daí o prédio tinha sido doado para o SESC Senai, então a gente foi tentar, pelo menos, organizar um espaço físico para colocar o CEJAQUI, ele estava funcionando, salvo engano, na Casa do Saber, era isso? Era uma bagunça (risos), várias coisas funcionando dentro do espaço físico, eu acho que isso tumultuava muito, e aí a gente passou pelo menos a ver um espaço exclusivo para receber esse aluno que passa o dia trabalhando, eu acho que é muito importante o acolhimento que você tem com aluno na escola, e a gente continuou com a sistemática pela impossibilidade mesmo de ter condições físicas de funcionar.

O CEJAQUI funcionará, provisoriamente, na Casa do Saber (...). Utilizará duas salas (...) um auditório (...) a biblioteca para o suporte pedagógico, gestão e secretária (Parecer nº 01/2015 p.3)

Com base nos estudos de Orlandi (2015) os relatos evidenciam sentimento de frustração, esforço e adaptação que marcaram o contexto de implementação do CEJAQUI, em que um dos principais desafios, foi a precariedade ou inexistência do espaço físico.

O relato de Conceição aponta a necessidade de um espaço adequado como um fator que delimita as ações, restringe possibilidades e dificulta o atendimento das demandas. A fala evidencia uma tensão entre as normas impostas e a realidade estrutural, reforçada pelo *suspiro*, que expressa cansaço e resignação.

Maria Firmina corrobora com essa afirmativa ao apresentar o foco na limitação física como um obstáculo central. A risada ao mencionar a *bagunça* apresenta-se como um mecanismo para lidar com a situação caótica, enquanto a tentativa de organização é apresentada como uma estratégia de resistência diante da impossibilidade de melhores condições.

Já Noémia tanto na linguagem verbal quanto na não verbal coletada por meio da entrevista, (*suspiro, balançar a cabeça, baixar o olhar*) comunica um estado emocional de desânimo. A menção da lembrança do prédio da *Gruta* e a frase *vai começar tudo de novo* revelam a percepção da repetição de um fenômeno e falta de resolução, isto é, reforça o início de mais um ciclo de frustração.

Djamila apresenta um discurso mais fragmentado, marcado por hesitações ("Ah", "né?"), o que sugere um processo de rememoração confuso, mas que aponta para a *saga* de buscar um local estável para o CEJAQUI. A menção da sede do CEJAQUI em diferentes espaços reflete precariedade e improvisação.

Com base nos estudos da autora os discursos convergem em torno de um eixo central: a inadequação e instabilidade do espaço físico para o funcionamento do CEJAQUI. Esse elemento está presente como elemento ímpar e cheio de sentidos que permeiam as falas. Demonstram que, apesar das limitações e dificuldades, a equipe do CEJAQUI buscava alternativas para viabilizar o funcionamento da instituição, porém a constante mudança de local reflete a falta de prioridade dada ao programa no contexto educacional.

As narrativas, com base nos estudos de Orlandi (2015), evidenciam como as condições materiais refletem na produção de diferentes sentimentos sobre um local para CEJAQUI, reforçam a ideia de que o espaço físico não é apenas um local, mas um elemento

essencial na constituição da prática educacional, nesse contexto a palavra *espaço* transcende o físico e acaba por incorporar o significado de pertencimento, estabilidade e acolhimento.

Eis os diferentes espaços em que já funcionou o CEJAQUI: Ilha Digital, Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Casa do Saber e EMEF Laís SidrimTargino.

Imagem 11 – 1º espaço: Ilha Digital parte externa



Fonte: Fotos tiradas por Geise Santos Almeida no dia 09/01/202

Imagem 12 – 1º espaço: Ilha Digital Parte Interna



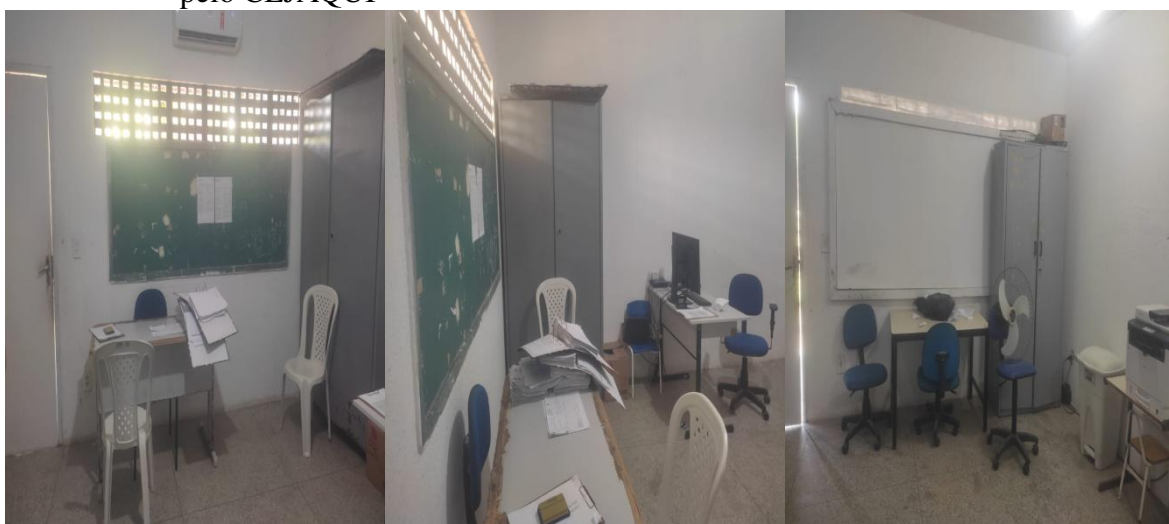
Fonte: Fotos tiradas por Geise Santos Almeida no dia 09/01/202

Imagem 13 – 2º espaço: Centro de Referência da Assistência Social CRAS– Fachada



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 14 – 2º espaço: Centro de Referência da Assistência Social CRAS – Salas utilizadas pelo CEJAQUI



Fonte: Fotos tiradas por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 15 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino– Fachada lateral da escola



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 16 – 3º espaço: EMEF Laís SidrimTargino – Portão de acesso à sala que funcionava o CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 17 – 3º espaço: EMEF Laís SidrimTargino – Porta da sala que funcionava o CEJAQUI



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 18 – 3º espaço: EMEF Laís SidrimTargino– Parte interna da sala que funcionava o CEJAQUI (atual biblioteca do NAPE)



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 19 – 3º espaço: EMEF Laís Sidrim Targino – Espaço utilizado à noite pelo CEJAQUI



Fonte: Fotos tiradas por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 20 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Fachada



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 21 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Acesso às salas (escadas)



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 22 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Corredor das salas



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 23 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Salas utilizada pelo CEJAQUI à noite



Fonte: Fotos tiradas por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 24 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Espaço interno das salas



Fonte: Fotos tiradas por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Imagem 25 – 4º espaço: Casa do Saber Justiniano de Serpa – Espaço que funcionava direção e secretaria (biblioteca)



Fonte: Foto tirada por Geise Santos Almeida no dia 29/01/2025

Ao entrelaçar os documentos oficiais com as vozes dos sujeitos que fizeram parte da implementação do CEJAQUI, foi possível compreender os obstáculos enfrentados nessa etapa, especialmente aqueles relacionados à falta de estrutura física e organizacional. Foi possível observar como esses elementos contribuíram para o longo período de inércia que precedeu sua aula inaugural.

Os relatos e registros revelam não apenas a complexidade do processo, mas também o impacto das condições materiais, institucionais e governamentais na execução e concretização de políticas públicas educacionais que, apesar de legalmente autorizadas, enfrentam desafios significativos para se materializarem de forma efetiva.

5.3 Implementação do CEJAQUI e seu efeito na inclusão e permanência dos/as educandos/das

Freire (2023) destaca a humanização e a desumanização como possibilidades inerentes à condição humana, haja vista que somos seres inconclusos, ou seja, conscientes de que estamos em constante transformação. A desumanização, no entanto, não é uma fatalidade inevitável, mas resultado de estruturas sociais injustas que mantêm e reproduzem relações de opressão. O autor aponta que essas condições geram situações adversas por parte dos opressores, que, por sua vez, reduzem os/as oprimidos/as à condição do *ser menos*.

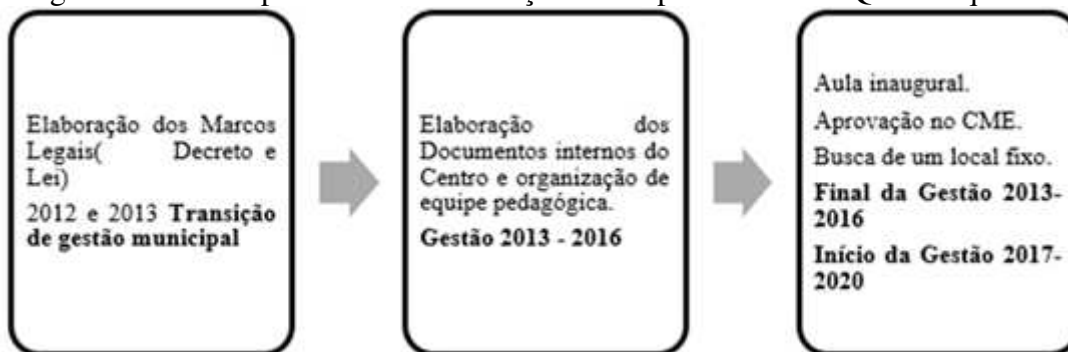
Humanização e desumanização, dentro da história num contexto real, concreto, objetivo, são possibilidades dos homens como seres inconclusos e conscientes de sua inconclusão (...) a desumanização (...) não é, porém, *destino dado*, mas resultado de uma “ordem” injusta que gera a violência dos opressores e está, o ser *menos*. (Freire, 2023 p. 40 e 41 Pedagogia do Oprimido).

Freire (2023) nos convida a refletir sobre a necessidade de uma educação libertadora e transformadora que questione essas *ordens* injustas, para que se promova mudanças justas e uma sociedade mais humana e igualitária. Na busca por essa sociedade mais justa, igualitária e humanizada, a presente subseção trata sobre a consolidação da tão sonhada sede do CEJAQUI, um sonho que foi bom enquanto durou!

Concomitantemente com essa narrativa será analisado o terceiro e último objetivo da presente dissertação que foi: *Relacionar o processo de implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz com a inclusão e permanência dos/as educandos/as*.

Para entender a conquista em relação a aquisição da sede do CEJAQUI, vale observar a seguinte retrospectiva:

Imagem 26 – Retrospectiva de consolidação da Proposta do CEJAQUI – Aquiraz – CE



Fonte: Elaborada por Geise Santos Almeida

A imagem descreve o processo de desenvolvimento e consolidação da proposta do CEJAQUI. Entre os anos de 2012-2013 cujo o foco, mesmo com a transição de gestão, foi a elaboração de marcos legais (Decreto e Lei) que estabeleceram a base jurídica do CEJAQUI.

Na gestão posterior, no período entre 2013-2016 foram desenvolvidos os documentos internos do Centro organizados pela equipe pedagógica, que estruturou seu funcionamento. E no final de 2016, com o início de uma nova gestão municipal, introduziu-se a execução das ações projetadas. Isso inclui a aula inaugural, a aprovação do CEJAQUI no Conselho Municipal de Educação. A procura por um espaço próprio foi o elemento *sinequa non* que guiaria as ações da atual gestão:

Maria Firmina: *Naquele momento a gente tinha uma limitação que era do espaço físico, que isso impôs muito a condição de continuar do jeito que estava (...) então a gente foi tentar, pelo menos, organizar um espaço físico para colocar esse CEJAQUI, ele estava funcionando, salvo engano, na Casa do Saber, era isso? E aí a gente passou pelo menos a ver um espaço exclusivo para receber esse aluno que passa o dia trabalhando, eu acho que é muito importante o acolhimento que você tem com aluno na escola, e a gente continuou com a sistemática pela impossibilidade mesmo de ter condições físicas de funcionar com essa nova proposta, mas é importante sim, o prédio tem uma importância fundamental, porque ele traz esses jovens para a escola, não tem outra forma, o atendimento para tornar ele ainda mais personalizado.*

Orlandi (2015) destaca que o discurso não ocorre no vazio, ele é atravessado por determinações históricas, nesse caso, o problema do espaço físico se insere em uma realidade educacional mais ampla, marcada por desafios de infraestrutura e gestão.

Maria Firmina expressa no seu relato, a dificuldade de limitação estrutural, ou seja, a inexistência de um espaço fixo para tornar fixo o CEJAQUI. Esse contexto molda os sentidos do discurso, uma vez que a necessidade de acolhimento e organização física reflete tanto uma preocupação pedagógica quanto social.

Na fala, é possível perceber que a Maria Firmina, construiu uma posição de compromisso e envolvimento com o CEJAQUI, e também revela uma posição de impotência frente às condições materiais. A repetição de termos como *espaço físico*, *acolhimento* e *importância* demonstra um esforço para legitimar a necessidade de um ambiente adequado ao funcionamento do CEJAQUI.

A autora trata em sua obra de dois processos: paráfrase (repetição de sentidos) e polissemia (abertura de sentidos). Aqui é constatado o processo de paráfrase na insistência sobre a importância do *espaço físico* e do *acolhimento*. Reforça uma ideia fixa de que essas condições para um bom funcionamento são indispensáveis para o sucesso do CEJAQUI. Por outro lado, há uma tentativa de abertura para sentidos alternativos, como o termo “*personalização*” do atendimento, o que remete a uma busca por soluções mais humanas e adaptadas à realidade dos/as alunos/as.

O discurso evidencia uma visão ideológica ao propor que o espaço físico é fundamental para a adesão dos/as jovens, adultos/as e idosos/as à unidade de ensino, o que revela uma visão de escola não apenas como um espaço de repasse de conhecimento, mas como um lugar de acolhimento e pertencimento. O imaginário construído em torno de uma sede para o CEJAQUI, é de um lugar central para o verdadeiro funcionamento da unidade.

Para Orlandi (2023), a ideologia no discurso funciona de forma implícita e sustenta evidências que o sujeito toma como naturais. No caso do relato anterior, a

importância do espaço físico é tratada como uma verdade incontestável e reflete uma ideologia educacional que prioriza a materialidade como condição para o sucesso pedagógico.

Na busca desse sucesso pedagógico, a SME começou o processo de busca por um por um local fixo para o CEJAQUI. Tudo tem início com um documento denominado: memorial descritivo do Centro, no presente documento se encontra a seguinte justificativa:

O atual prédio do CEJAQUI se encontra em local improvisado que não atende à demanda dos alunos e colaboradores. Para solucionar esse problema, optou-se por usar a sala de arquivos da Creche Criança Feliz. (...) A demanda foi feita pela a administração do núcleo atendendo à solicitação (...) optou-se por uma reforma(...). Uma das prioridades é a humanização da edificação com reformas pontuais que visam atender aos padrões de acessibilidade e de funcionalidade segundo as normas adequadas. (Memorial descritivo com especificações técnicas, 2018 p. 1 e 2).

Essa afirmação se harmoniza com as falas abaixo:

Djamila: *Aí do Laís Sidrim nós fomos para aquele prédio, não sei se você chegou a conhecer. Eu fui até pra inauguração. Tu foi pra inauguração? Tu viu como é bonitinho lá? Lindo lá? Eu gosto de falar, me arrepio, me emociona. Aí nós fomos para aquele prédio, porque aquele prédio, ele foi pensado, ele foi projetado, ele foi todo voltado pro CEJAQUI, sabe? Nunca pensei que a (...) gestora da época fosse ter essa sensibilidade tão grande, me desculpem, não sei se vocês tem simpatia por ela, eu, assim, como profissional ela é perfeita, e assim, eu não imaginava isso na minha cabeça que ela tivesse um carinho tão grande, e ela teve. Eu tenho que reconhecer que ela teve a sensibilidade de mandar fazer um projeto que dava certo, que era assim, a luva na mão.*

Maria Firmina: *A ideia pensada em 2012 tava diferente quando voltamos em 2017, então não mudamos a estrutura pedagógica, a preocupação era ter um canto fixo para o Centro. Tinha um espaço que funcionava como arquivo da Secretaria de Educação, foi um espaço construído para ser o arquivo, mas era um espaço muito bom. Não era um espaço enorme que nem a gente queria inicialmente, mas era um espaço bom que abrigava quem estava lá na época. Não havia reclamação em relação ao CEJAQUI porque a ideia não era concentrar alunos, a ideia era ter professores disponíveis lá e o atendimento ser agendado. Acho que isso era uma coisa que eu cobrava muito, agendamento de atendimento, porque eu compreendia que não adiantava eu ter uma sala com 50, 30, 40 alunos (...)*

E se consolida no seguinte trecho extraído do termo de contrato número 20180846 que trata da reforma do arquivo da SME para acomodação do CEJAQUI:

CLÁUSULA SEGUNDA- DO OBJETO 2.1 O presente contrato tem por objetivo contratação e empresa reforma, reforma do prédio antigo do arquivo geral para implantação do Centro de Educação de Jovens e adultos- CEJAQUI, conforme especificações constantes da proposta (...) (Contrato 20180846, 2018 p. 1)

Nos discursos apresentados e com base nos estudos de Orlandi (2015) é perceptível na fala da Djamila um forte envolvimento emocional. Ao destacar em sua fala o

papel da gestora municipal na concepção do espaço do CEJAQUI. Seu discurso é carregado de subjetividade e valorização pessoal, *me arrepio, me emociono, eu tenho que reconhecer*. Persiste um sentimento de gratidão ao reconhecer a importância dessa atitude da gestora, na consolidação de um sonho que era a sede própria do CEJAQUI.

Maria Firmina, por outro lado, adota um tom mais técnico e pragmático. Por meio da contextualização do processo de adaptação do espaço ao longo do tempo, destaca a funcionalidade e a adequação do local às necessidades do CEJAQUI. Sua fala é menos emocional e mais centrada nas demandas pedagógicas e administrativas, como a importância do agendamento e da infraestrutura mínima necessária.

Orlandi (2023) reforça a ideia de que historicidade é inerente aos seres humanos, e nenhuma dessas falas são neutras ou isoladas, elas perpassam a memória discursiva e acabam sendo postas em documentos que podem ou não nortear ações e políticas públicas.

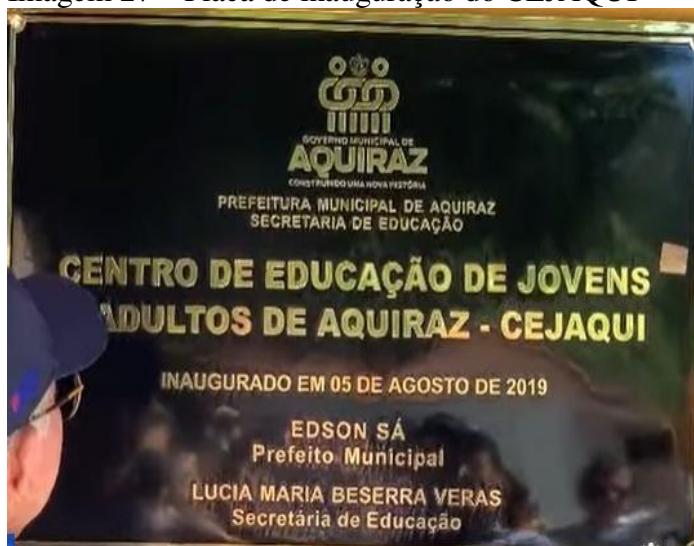
Os documentos oficiais denominados de memorial descritivo e contrato para reforma refletem um discurso institucional que busca legitimar a adequação do espaço como uma necessidade técnica e funcional. Palavras como *humanização, acessibilidade, funcionalidade e normas adequadas* constroem um efeito de objetividade, ao mesmo tempo em que reforçam as falas das pessoas que pensaram o projeto.

Os discursos das entrevistadas dialogam com essa memória institucional e também a ressignifica. Associam o projeto à sensibilidade e ao reconhecimento do CEJAQUI como uma instituição de ensino importante, cria um discurso que personaliza o processo e reforça a ideia de que o espaço era *bom o suficiente* para a demanda da época, ainda que não fosse ideal.

Esse contraponto entre o discurso técnico-administrativo e as interpretações subjetivas mostra como os sentidos são construídos e negociados no contexto histórico e como a percepção dos/as usuários/as influenciam na elaboração e execução de políticas públicas.

O processo de reforma do arquivo durou basicamente um ano, iniciado em abril de 2018 e finalizado no dia 05 de agosto de 2019, com a inauguração do prédio oficial do CEJAQUI, como podemos ver nas imagens abaixo:

Imagem 27 – Placa de inauguração do CEJAQUI



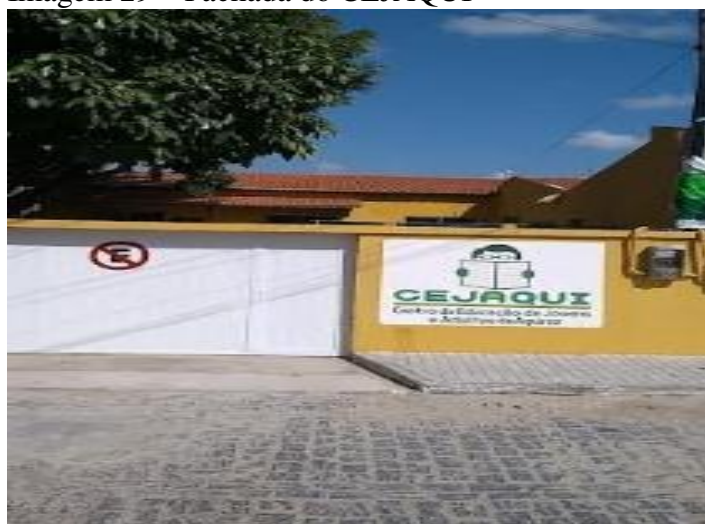
Fonte: Cf. <https://www.aquiraz.ce.gov.br/>

Imagem 28 – Porta da entrada do CEJAQUI



Fonte: Cf. <https://www.aquiraz.ce.gov.br/>

Imagem 29 – Fachada do CEJAQUI



Fonte: Cf. <https://www.aquiraz.ce.gov.br/>

Imagem 30 – Sala de aula do CEJAQUI



Fonte: Cf. <https://www.aquiraz.ce.gov.br/>

Imagem 31– Equipe gestora do CEJAQUI



Fonte: Cf. <https://www.aquiraz.ce.gov.br/>

Agora com uma sede própria, o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz estava pronto para exercer de forma plena sua função enquanto unidade de ensino. Esse sonho durou quatro anos, de 2019 a 2022. Pois em 2023 uma nova mudança estremeceria novamente as estruturas físicas e emocionais do CEJAQUI, especialmente o socioemocional, haja vista o exposto:

Djamila: Olha, tem muitas versões. Uma das que eu ouvi era de que tinha alguém, uma pessoa estava inconformada porque lá era muito inseguro, porque era o bairro da Gruta. E olha que antes o CRAS funcionava onde? Na gruta, vizinho. E a gente já esteve no CRAS, nós nunca tivemos nenhum problema. E olha que o CRAS, a gente era junto e misturado ali. O pessoal vinha com o negócio do Bolsa Família, não sei o quê, era gente de todos os lados. Você sabe como é, né? O CRAS é um CRAS. E nunca tivemos problema, de violência, nem de roubo, de nada, nunca ninguém entrou numa sala e sumiu coisa tal, sabe? E aí, quando a gente estava

nesse prédio lá, tudo direitinho e bonito, surgiu essa conversa, uma coisa que surgiu do nada, que o prédio que abriu era perigoso.

Djamila: *A outra versão é que a diretora da creche vizinha apresentou uma demanda de matrícula e não tinha espaço, então o jeito era ir furar uma parede para dentro do CEJAQUI, tirar o CEJAQUI de lá (olhar triste), que a prioridade é as crianças, aí tem essa versão. Então assim, dentre essas duas versões. Que são as que eu mais ouvi, eu acho, na minha opinião, não sei se eu estou aqui, não posso dar minha opinião aqui, mas eu acredito que a questão foi mais política mesmo, assim, sabe? Você tem uma demanda de crianças, ah, crianças, é mais interessante (gesto esfregando os dedos como quem diz entra mais dinheiro). Então, eu acho que é isso. E aí, minha filha, nós saímos de lá e viemos para cá. Não é para ninguém que esse prédio aqui, ele não tem uma estrutura para receber uma escola inclusiva, sabe? Isso é fato. E antes da gente vir para cá, foi um mistério total, ninguém sabia nem para onde ia. Aí a gente ficava, ah, onde é que vai ser dessa vez? (risos)*

Carolina: *Foi assim. Eu também achava que o prédio era do CEJAQUI, todos aqui achavam que sim. Mas eu já ouvi de uma pessoa da secretária, né? Da educação, não da secretaria em si. Essa pessoa não está mais, que ele nunca foi do CEJAQUI. Ele era da Criança Feliz, tipo assim, foi como se fosse emprestado. Quando (...) assumiu a gerência, ele disse que ele fez reuniões e tudo lá conosco e dizia que (silêncio). Aí a gente falou da questão da segurança e da questão do espaço, que estava pequeno. Mas nós não falamos pedindo para sair, não. Ninguém queria sair dali. Como ali por trás tem um terreno enorme, eu conheço o terreno, que é nos fundos da casa da minha mãe, o nosso objetivo era aumentar o prédio para trás, ampliar o prédio, e quando a gente falava da segurança era porque a gente não tinha porteiro à noite, vigia (...). Ninguém queria sair. Quem quer sair do prédio que tu conquistou? Aí ninguém queria sair, ninguém nem eu.*

Noémia: *Segundo (silêncio), lá era da Creche, né? Não era a sede do CEJAQUI. Mas era!*

A análise dos trechos apresentados, com base nos estudos de Orlandi (2015) revela condições de produção marcadas por relações de poder e disputas institucionais, especialmente sobre o uso do espaço físico destinado ao CEJAQUI. A produção de sentidos aqui é influenciada por diferentes aspectos como: a localização do espaço, conflito entre prioridades educacionais, ausência de um diálogo transparente e questões de segurança.

Djamila contesta o argumento da insegurança e destaca que, apesar de o CRAS funcionar no mesmo bairro, nunca houve incidentes de violência ou roubo e enfatiza que o CEJAQUI já havia funcionado no próprio CRAS. A relação entre o lugar que o CEJAQUI estava situado e as percepções de segurança busca deslegitimar o discurso institucional que justificaria a saída do CEJAQUI por razões de segurança.

A expressão referente à *demanda de matrícula* na creche vizinha surge como uma justificativa para a retirada do CEJAQUI. Djamila insinua que essa decisão pode estar atrelada a interesses financeiros, sugeridos pelo gesto simbólico de *esfregar os dedos*. Essa condição de produção reflete disputas políticas, sociais e econômicas que permeiam a gestão pública no país e, nesse caso específico, em Aquiraz.

A falante amplia a conversa ao acrescentar elementos ímpares, a *questão política e interesses financeiros* como motivos por trás da retirada do CEJAQUI do espaço. A crítica é reforçada pela sua expressão de incredulidade e pelo gesto simbólico que associa crianças a maior rentabilidade.

Djamila ainda relata a questão do *mistério total* que cercou a mudança do CEJAQUI, enfatiza a falta de comunicação e a sensação de exclusão no processo decisório. Isso aponta para um possível desequilíbrio de poder, em que o sujeito pedagógico, professores/as e colaboradores/as do CEJAQUI não são consultados em decisões que afetam diretamente seu trabalho (Orlandi 2023).

Já a Carolina demonstra um forte vínculo sentimental com o prédio anterior, por meio das expressões *ninguém queria sair dali e quem quer sair do prédio que tu conquistou?* Esse discurso reflete uma resistência emocional e simbólica, em que o espaço físico não é apenas funcional, mas também representativo de uma conquista coletiva.

Noémia em seu silêncio indica um apagamento da percepção e da legitimidade sobre o pertencimento do espaço ao CEJAQUI. Essa incerteza enfraquece a fala das pessoas que fazem parte do CEJAQUI e acaba por reforçar o poder que as instituições governamentais têm de decidir pelos usuários das políticas públicas. Em outras palavras, as políticas públicas acabam sendo idealizadas para as pessoas e não com as pessoas.

À luz de Orlandi (2015), as tensões entre o discurso técnico-administrativo e os discursos de resistência e crítica demonstram como o espaço físico do CEJAQUI transcende sua função utilitária, e acaba por se tornar um espaço de luta simbólica, política e histórica. Apesar de toda essa simbologia do prédio e da conquista desse espaço, em agosto de 2023 o CEJAQUI é transferido novamente de prédio, com base nos argumentos abaixo:

Joel: Assumi a gerência do CEJAQUI em 2022 e no decorrer das minhas reuniões com grupo era frequente as falas que o lugar era perigoso, que eles tinham medo de ficar até às nove da noite e além disso comecei a receber na SME mães que chegavam a chorar por que queria que seu filho estudasse mas por conta das facções eles não podiam ir pro CEJAQUI, eles eram do Machuca, da Chácara da Prainha e de outros bairros e não podiam andar na Gruta (...) depois de várias conversas com a equipe do planejamento, encontramos um local, que seria apenas um chuva, mas já vai fazer um ano (...). A escada é um problema, mas já conseguimos melhorar bastante, hoje tem merenda, coisa que não tinha antes, tem um sistema de frequência, salas climatizadas e isso aumentou o número de matrículas, hoje temos um quantitativo de 342 alunos e todo dia tem matrícula nova, pois por ser no centro o local é mais visível (...) no decorrer deste um ano eu fui atrás de um local junto com o planejamento para ser a nova sede do CEJAQUI e já está em processo de licitação o terreno onde ficava a antiga cadeia pública, hoje tem só o terreno, mas vai dar pra construir um prédio que atenda a demanda do CEJAQUI.

De acordo com os estudos de Orlandi (2015) o fato de Joel mencionar as facções nos bairros do Machuca, Chácara da Prainha e Gruta, evoca uma realidade específica de segregação territorial e medo, que condiciona o acesso ao espaço escolar. Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Educação aparece como uma mediadora das ações e como responsável por buscar soluções para as demandas estruturais e sociais da comunidade escolar que frequentava o CEJAQUI. Joel acaba por assumir uma posição pendular que se movimenta entre SME e comunidade escolar. Nesse sentido, assume um papel de autoridade, que precisa ir atrás de soluções devido à mudança de local.

E ao mesmo tempo age como sujeito afetado pela realidade local pois ao relatar as dificuldades enfrentadas *mães chorando, medo de frequentar a escola devido às facções*, se revela um sujeito sensível às condições sociais adversas. Essa tensão entre os dois locais de fala contribui para a construção de sentidos que oscilam entre a denúncia das dificuldades e a valorização dos avanços.

O discurso apresentado sobre o impacto das facções e a dificuldade de acesso ao CEJAQUI se articulam diretamente com as causas estruturais da violência e com a ausência de políticas públicas municipais voltadas para minimizar essa situação de vulnerabilidade social das comunidades.

O discurso também tenta construir um sentido de progresso, mas se contradiz quando relata as dificuldades que ainda persistem no prédio atual, ao mencionar um elemento pontual *a escada é um problema*, mas o fato da SME tentar prover a construção de um novo prédio localizado na antiga cadeia pública, projeta um futuro idealizado, mas também revela uma dependência dos processos burocráticos, cujo desfecho ainda não é garantido.

Com base em Orlandi (2015) o relato analisado se ancora na questão da polissemia pois reflete diferentes posições ideológicas em jogo. No discurso, a mudança do CEJAQUI para o centro da cidade é apresentada como uma solução que trouxe benefícios significativos, mas os sentidos dessa mudança foram interpretados de maneiras diferentes pelos diversos interlocutores.

Para os gestores, representa eficiência administrativa e melhor visibilidade. Para os/as alunos/as e suas famílias, pode significar maior acessibilidade em termos de segurança, já para os/as professores/ras e demais funcionários/as desperta a saga da mudança constante de local e falta de instabilidade.

No tange à questão das políticas públicas remete a situação da vulnerabilidade social marcada nos bairros que dão origem aos alunos e alunas que fazem parte do corpo discente do CEJAQUI que sempre são submetidos a limitações sociais, ou seja, a gestão

pública busca eficiência e resultados, já a comunidade escolar, busca seus direitos e condições socioeconômicas e educacionais para sua sobrevivência e ascensão social.

Em prol de tentar entender de forma mais profunda essa mudança de prédio, já que na fala dos demais entrevistados existiam outros fatores além da questão da violência, Joel relata a seguinte questão:

***Joel:** Com a matrícula do CEJAQUI aumentado o espaço começou a ficar pequeno (...) nós conseguimos o lanche que antes não tinha, aí não tinha freezer, a geladeira que tinha não funcionava e não tinha espaço para os alunos merendarem, nem pra fazer a merenda (...). Além disso, tinha também a demanda da creche, que tinha uma lista de espera grande. Tinha espaço para ampliar o prédio, mas aí continuava a questão da vulnerabilidade das mães (...). Estou fazendo de tudo para agilizar o processo, me sinto responsável (suspiro) pois eu tirei eles de lá, mas tudo que é processo público demora.*

Orlandi (2015) auxilia a compreender que Joel se posiciona como um sujeito envolvido direta e indiretamente nas transformações do espaço institucional, especialmente no que diz respeito ao aumento do número de matrículas, à reorganização da infraestrutura e às condições de atendimento aos alunos/as e às mães.

A autora amplia ao subsidiar a divisão da fala de Joel em dois contextos: o institucional e o social. O primeiro é indicado por elementos como a precariedade das condições estruturais em relação ao antigo espaço, equipamentos sucateados ou com defeito e o segundo é direcionado pela crescente demanda de alunos/as, a preocupação em atender as necessidades de alimentação, as questões de segurança e vulnerabilidade social.

É perceptível um sentimento de responsabilidade evidenciado no uso da expressão *me sinto responsável* e pelo *suspiro*, que apresenta uma grande carga emocional. O uso do verbo no passado, como *tinha espaço para ampliar o prédio*, indica um desapontamento com oportunidade que não foi aproveitada.

A fala também é influenciada por um elemento comum na execução das políticas públicas: a lentidão dos processos, descrito na frase *tudo que é processo público demora*. No trecho está implícito uma crítica à burocracia estatal. Tudo isso evidencia uma tensão entre o desejo de solucionar os problemas e as limitações impostas por fatores externos, como os trâmites no desenvolvimento e execução de políticas públicas.

A ideia de responsabilidade individual, descrita na passagem *estou fazendo de tudo para agilizar* vai de encontro com problemas políticos maiores, como o déficit da limitação da infraestrutura e a lista de espera na creche, situações que são resolvidas por

instâncias maiores e o entrevistado não tem governança nem autonomia para resolver a situação.

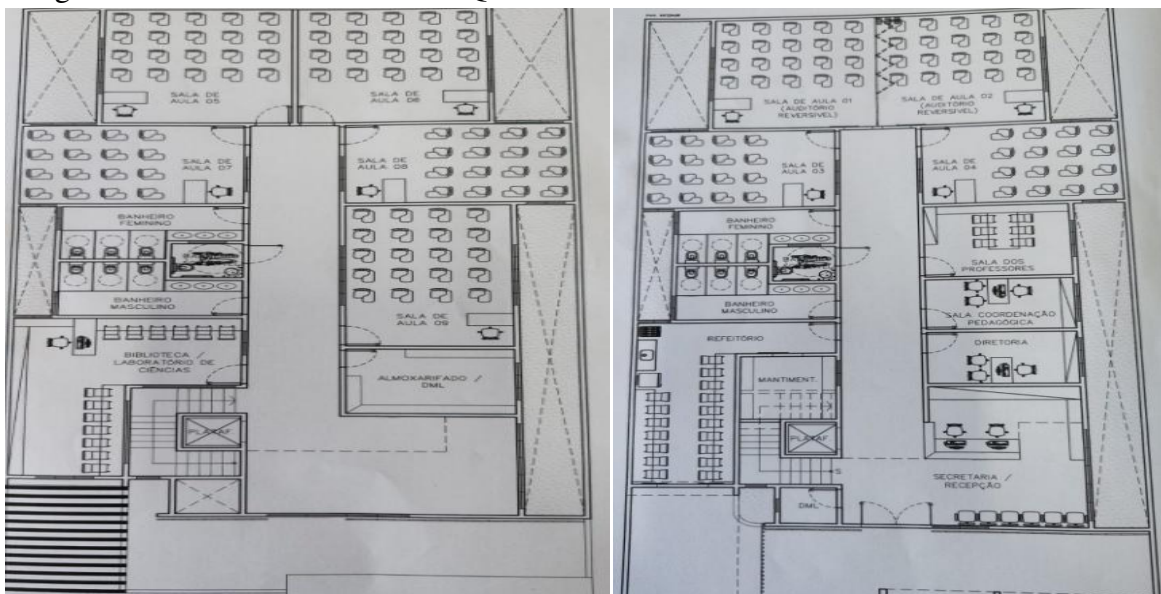
As imagens a seguir mostram o projeto de construção da “nova” sede do CEJAQUI:

Imagem 32 – Terreno onde será a sede do CEJAQUI



Fonte: SME Núcleo da EJA

Imagem 33 – Planta baixa do CEJAQUI



Fonte: SME Núcleo da EJA

Imagem 34 – Projeto da SEDE do CEJAQUI



Fonte: SME Núcleo da EJA

No decorrer desta seção foram analisadas falas de diferentes atores/atrizes que fazem e fizeram parte do processo de implantação e implementação do CEJAQUI. Para finalizar essa investigação, a reflexão se direciona, agora, por meio das falas das pessoas que fazem uso da política do CEJAQUI, em prol de perceber se no decorrer dessa trajetória de construção da política interna e externa do Centro, não ocorreu o fenômeno que Lejano (2012) denomina de *mitologização política*, em outras palavras, o distanciamento entre teoria e prática.

Segundo o autor, as pessoas que vivenciam as políticas são de extrema importância, pois a partir delas é perceptível a fusão entre texto e contexto. Isto significa, a necessidade de considerar não apenas a formulação teórica das políticas, mas também a experiência das pessoas que as vivenciam.

Para Lejano (2012), os/as usuários/as das políticas não são receptores/as passivos/as, eles/elas são fundamentais no processo de implementação e avaliação das políticas públicas, pois a maneira como uma política é feita pode diferir da forma como ela é percebida e vivida, portanto, entender as experiências, os desafios e as interações dos/das utilizadores/as da política são essenciais para uma análise mais realista e eficaz.

Partindo desse pressuposto, o último grupo de entrevistados/as foram os alunos e alunas que estão regularmente matriculados no CEJAQUI. O primeiro questionamento realizado aos educandos/as foram os motivos que os/as levaram a ingressar no CEJAQUI e as respostas foram as seguintes:

Marielle: Bem, eu, é como eu disse, eu frequentei muito pouco a escola porque eu, tinha muita dificuldade, né. Eu tinha que trabalhar, criar meus irmãos, né. Então, eu fiquei sem estudar, depois eu tive filhos, um filho autista. Depois eu fiquei

buscando, querendo fazer alguma coisa, procurei outras escolas, não consegui. Aí eu fiquei sabendo daqui, né. Procurando, aí achei o Instagram daqui.

Douglas: *Comecei a estudar no CEJAQUI no passado, sai da escola Ernesto Gurgel, parei no 8º ano, parei por conta da situação, porque tava naquela época que queriam invadir as escolas aí parei de estudar, por conta disso. (o aluno não permitiu gravar a entrevista, não fazia contato visual, era muito inquieto na cadeira e ficava constantemente apertando a frente do boné)*

Luana: *Estou no CEJAQUI há pouco tempo. Eu cheguei aqui foi esses dias vim de uma escola de outro Estado. Lá aconteceram coisas, coisas que eu não aceitei, envolve meu corpo (baixou a cabeça e ficou em silêncio) não gosto de falar. Aí acabei vindo embora pra cá. Eu não sou daqui, sou do Rio Grande do Norte.*

No suporte em Orlandi (2015), é possível perceber os elementos do contexto histórico e social em que esses relatos foram produzidos. A fala de Marielle revela uma trajetória marcada pela as diferentes funções da mulher na sociedade contemporânea, trabalho, a necessidade de cuidar dos irmãos, evidencia a dificuldade da falta de acesso à educação quando mais jovem. Com a chegada da vida adulta a situação não ficou mais fácil, o casamento e a chegada dos filhos um deles com deficiência também foram obstáculos para a continuação dos estudos.

Já o Douglas revela uma realidade totalmente diferente em relação ao afastamento da escola. O contexto vivenciado no período que estava em escola de ensino regular, as questões territoriais e a insegurança vivida no entorno escolar levaram-no à interrupção dos estudos. Sua inquietação e dificuldade de comunicação não verbal demonstra um contexto de vulnerabilidade social.

Luana relata que sua procura ao CEJAQUI ocorreu devido a mudança de Estado, porém é possível perceber no seu silêncio e ao mencionar algo que aconteceu com seu corpo, é notório uma situação de trauma e violência que acabaram por acarretar na interrupção do processo escolar.

Marielle também remonta a questão do trabalho infantil, situação vivenciada por vários alunos e alunas de EJA, atrelada à questão da responsabilidade familiar que acaba por se sobrepor a necessidade de escolarização, isso marca sua relação fragmentada com a escola.

Douglas traz também elementos que envolvem uma memória coletiva, no caso o período de ocupação das escolas que se relaciona com experiências ímpares de abandono escolar. A recusa em ser gravado e a inquietação corporal indicam resistência e desconforto ao relembrar experiências escolares anteriores.

Luana ainda traz consigo lembranças dolorosas relacionadas ao seu corpo e à experiência escolar anterior, que é silenciada na fala, mas expressa através da linguagem corporal. O silêncio após mencionar o envolvimento do corpo sugere um trauma ou situação

de violência. Esse silêncio é uma parte significativa e por trás dele estão os reais motivos de se ter mudado de Estado e de escola.

Existe a presença de múltiplas vozes, refletidas nestes três depoimentos a voz trabalho e da maternidade, a voz da insegurança e dos conflitos territoriais e a voz violência contra mulher vivenciadas por diversas jovens na sociedade atual.

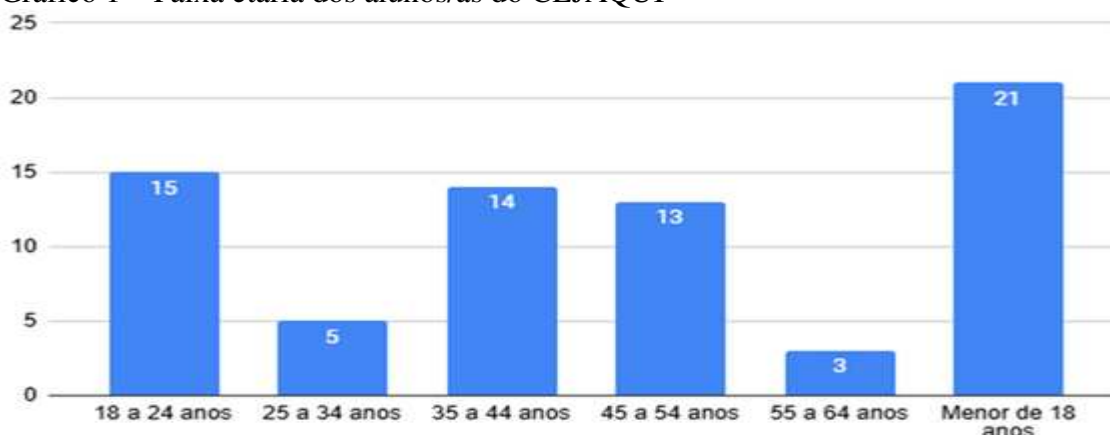
Spivak (2010) reflete sobre a dificuldade dos sujeitos subalternos terem suas vozes reconhecidas em espaços dominados por discursos hegemônicos. Segundo a autora, muitas vezes, as experiências das mulheres, dos/as trabalhadores e de outros grupos marginalizados/as permanecem silenciadas ou distorcidas, o que reforça a exclusão social e política.

Com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre o público atendido CEJAQUI, realizou-se uma caracterização socioeconômica dos/as educandos/as, que levou em consideração aspectos como faixa etária, ocupação, gênero e território de origem.

Esses elementos permitiram não apenas traçar o perfil dos/as estudantes, mas também fortalecer a análise do impacto social da política educacional em seus contextos de vida. A amostra foi composta por 71 alunos, o que representa aproximadamente 22% do universo total de 320 matriculados/as. A escolha desse recorte considerou a diversidade presente nos diferentes turnos, faixas etárias e localidades, na busca de garantir uma representação significativa do conjunto.

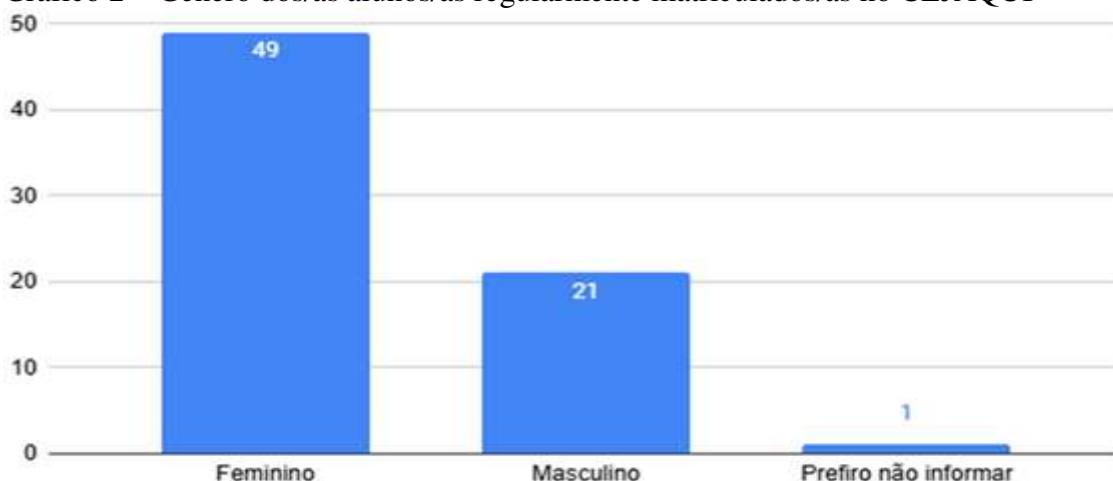
Essa delimitação foi suficiente para evidenciar padrões e especificidades relevantes ao campo de estudo, sem comprometer a viabilidade da pesquisa, e contribui para uma avaliação mais sensível e contextualizada das práticas e políticas voltadas para esse público.

Gráfico 1 – Faixa etária dos alunos/as do CEJAQUI



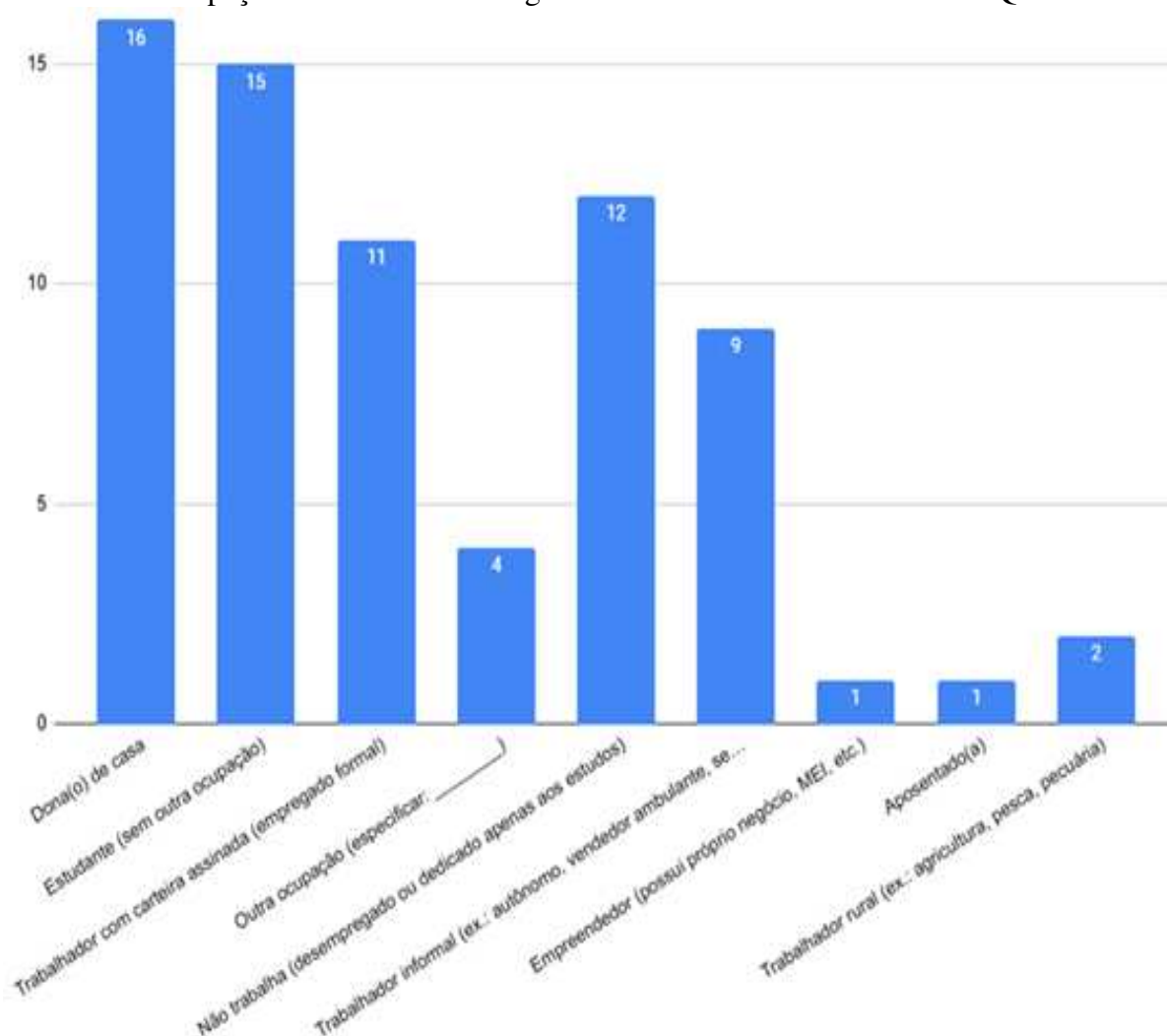
Fonte: Dados gerados via levantamento realizado pela plataforma Google forms dos dias 28/04 a 30/4 de 2025. Organizados por Elisângela Couto de Oliveira.

Gráfico 2 – Gênero dos/as alunos/as regularmente matriculados/as no CEJAQUI



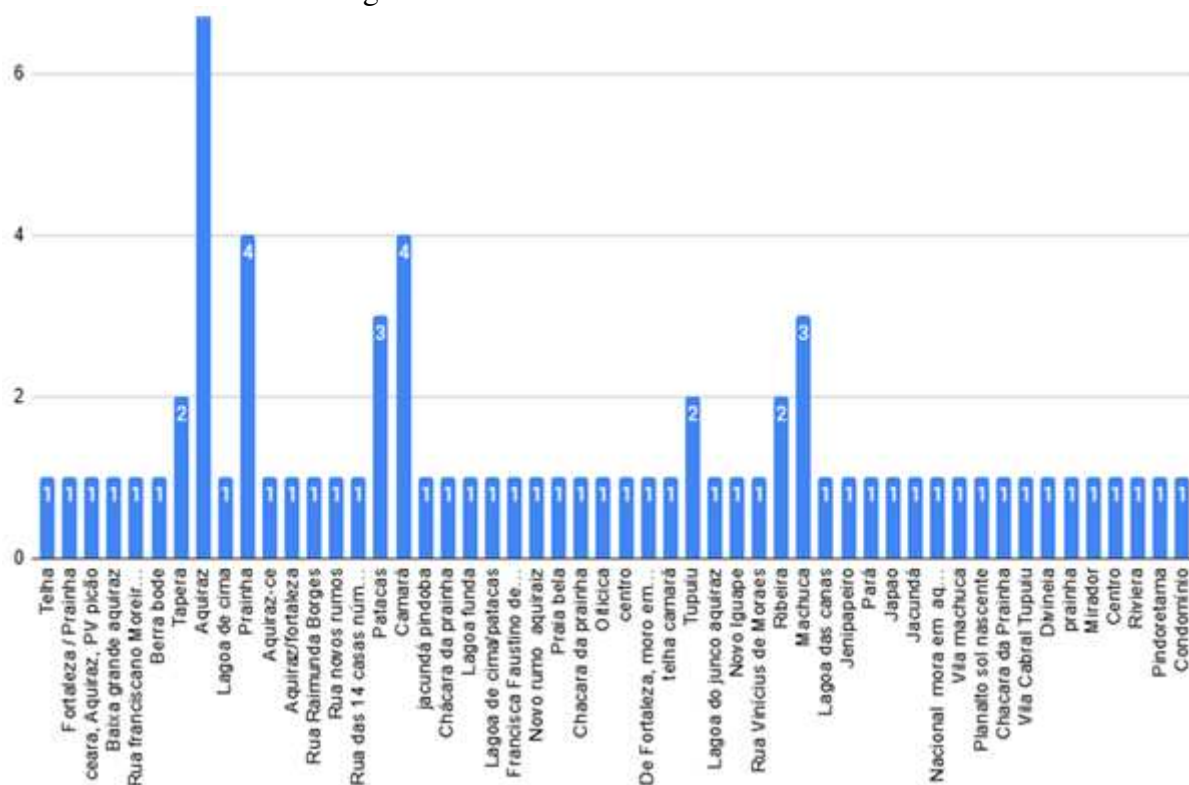
Fonte: Dados gerados via levantamento realizado pela plataforma googleforms dos dias 28/04 a 30/4 de 2025. Organizados por Elisângela Couto de Oliveira.

Gráfico 3 – Ocupação dos/as alunos/as regularmente matriculados/as no CEJAQUI



Fonte: Dados gerados via levantamento realizado pela plataforma googleforms dos dias 28/04 a 30/4 de 2025. Organizados por Elisângela Couto de Oliveira.

Gráfico 4 – Território de origem/ Localidade onde mora



Fonte: Dados gerados via levantamento realizado pela plataforma googleforms dos dias 28/04 a 30/4 de 2025. Organizados por Elisângela Couto de Oliveira.

A análise da faixa etária revela um dado relevante para compreender o perfil dos/as educandos CEJAQUI. Observa-se um número expressivo de participantes com menos de 18 anos 29,5%, seguido por faixas etárias entre 18 e 24 anos 21,1%, 35 a 44 anos 19,7% e 45 a 54 anos 18,3%. A presença de adolescentes e jovens evidencia trajetórias escolares marcadas por rupturas precoces, o que aponta para desigualdades no acesso e permanência na educação básica.

Essa configuração etária corrobora os apontamentos de Arroyo (2018), que destaca a diversidade de tempos de vida e experiências dos sujeitos da EJA, e exige práticas pedagógicas sensíveis às juventudes marginalizadas que, por diferentes razões, não concluíram a escolarização na idade prevista.

Quanto à distribuição por gênero, observa-se a predominância do público feminino, representando 69% dos/as respondentes, frente a 29,6% do gênero masculino e 1,4% que preferiu não informar. Esse dado reforça estudos que apontam a EJA como um espaço majoritariamente frequentado por mulheres, especialmente aquelas que assumem múltiplas funções no âmbito doméstico e familiar. A análise de gênero, nesse contexto, é fundamental para orientar políticas públicas que promovam equidade educacional e condições concretas de permanência para esse público.

No que se refere à ocupação dos/as educandos/as, a diversidade de vínculos e situações de trabalho chama atenção, há predominância de donas de casa 22,5% e estudantes sem outra ocupação 21,1%, seguidos por trabalhadores com carteira assinada 15,5%, vendedores ambulantes/autônomos 16,9% e desempregados ou dedicados exclusivamente aos estudos 5,6%.

Também estão presentes empreendedores, trabalhadores rurais e aposentados. Esse panorama demonstra que o CEJAQUI atende pessoas que conciliam os estudos com múltiplas formas de inserção no mundo do trabalho os dados reforçam a necessidade de uma proposta pedagógica flexível e contextualizada, que reconheça as experiências de vida dos/as educandos/as como ponto de partida para o conhecimento.

A análise do território mostra que os/as educandos/as residem em mais de 30 localidades distintas, isso inclui bairros periféricos, comunidades rurais e zonas urbanas, com destaque para localidade da Lagoa do Jardim 9,8% e Rua Raimundo Borges 5,6%. Essa distribuição geográfica evidencia a amplitude da política educacional do CEJAQUI e os desafios de deslocamento e acesso enfrentados por muitos estudantes.

A territorialidade, neste caso, é um aspecto-chave na compreensão das desigualdades educacionais, como discutido por Souza Santos (2007) ao abordar a noção de "ecologia dos saberes". Considerar o território como dimensão constitutiva da trajetória escolar dos/as sujeitos permite ao CEJAQUI identificar barreiras estruturais e propor ações que promovam maior justiça social e educacional.

Nesse contexto, quando ouvimos alunos e alunas em relatos que abordam o trabalho, a maternidade, os conflitos territoriais e a violência contra a mulher, estamos diante de múltiplas manifestações da subalternidade, que expressam as condições vividas por jovens na sociedade contemporânea. Essas vozes e dados revelam a complexidade das identidades e experiências desses sujeitos, que lutam para se posicionar em um mundo que frequentemente os/as coloca à margem.

Arroyo (2018) corrobora com Spivak (2010) ao enfatizar que a Educação de Jovens e Adultos deve ser um espaço de luta por direitos, ressignificação das trajetórias interrompidas, marcado pela pluralidade de experiências e pelas vozes silenciadas ao longo da vida escolar.

O autor reforça a sua ideologia ao afirmar que o trabalho infantil, a maternidade precoce, a violência contra mulher e os conflitos territoriais são elementos que dialogam diretamente com a necessidade de políticas públicas que considerem a realidade vivenciada pelas pessoas inseridas na EJA. Arroyo (2018) argumenta que a responsabilidade com essa

política pública ultrapassa a oferta de vagas ou a criação de ações pontuais. Trata-se de um compromisso ético e político de garantir que as vozes dessas pessoas sejam ouvidas e respeitadas.

Após compreender os motivos que trouxeram nossos/as educandos/as e conhecer um pouco do perfil do corpo discente do CEJAQUI, fez-se necessário entender se o espaço do espaço em que atualmente são ministradas as aulas influencia direta ou indiretamente no processo aprendizagem.

Marielle: *eu sempre fiquei nesse aqui, porque quando eu fui procurar, no antigo inclusive, já tinha mudado, não sabia, mas aí eu procurei e encontrei. E pra mim a estrutura tá ótima, é assim, acessível, né? Não é difícil a gente encontrar. E os horários também são ótimos, pode vir de manhã, ou tarde, ou noite, então pra mim eu achei ótimo.*

Douglas: *Se não tivesse o CEJAQUI eu não tava nem estudando, pois eu moro em um local que é uma facção e na escola que eu estudava é outra, se fosse no prédio da Gruta nem lá eu pisava (risos se mexendo na cadeira).*

Luana: *Eu não sei, mesmo porque quando eu cheguei aqui, foi por esses dias, não faz muito tempo foi fácil de achar e tem muito comércio perto.*

De posse dos ensinamentos de Orlandi (2015) essas falas estão diretamente relacionadas ao contexto de localização e ao aspecto social em que o CEJAQUI está inserido.

Na fala da Marielle é possível destacar a questão da acessibilidade e a organização do CEJAQUI, tudo isso associado à flexibilidade de horários e a fácil localização. Todos esses elementos se complementam com o relato da Luana, pois em sua fala destaca a acessibilidade, mas com ênfase na localização geográfica e proximidade com o comércio, que pode ser interpretado como uma forma de segurança.

Douglas traz uma situação socioeconômica e cultural mais emergente. É notório em sua fala e comportamento um sentimento mais intrínseco, um misto de desconforto e tentativa de “brincar” com a gravidade da situação, tudo isso ancorado em uma condição de vulnerabilidade social relacionada ao domínio de facções. Para ele o CEJAQUI não é apenas uma escolha, é uma questão de acesso, de sobrevivência e segurança pessoal. A expressão *nem lá eu pisava* revela um limite preciso que ultrapassa a questão escolar, e sugere uma ameaça real ao seu direito de frequentar determinados espaços.

A presença das facções na escola em determinadas comunidades dominadas pelo tráfico de drogas revela um cenário de submissão, violência e medo. Nessa conjuntura a rotina do CEJAQUI e vida dos/as alunos/as é por muitas vezes influenciada pelas normas do crime. Para garantir a sobrevivência e o funcionamento, tanto a comunidade quanto o CEJAQUI

acabam tendo de aceitar “regras” impostas pelos/as traficantes e isso acaba por comprometer a dinâmica do Centro e a rotina dos/as estudantes.

A presença das facções também afeta diretamente a vida dos/as alunos e alunas, pois muitos/as jovens veem no crime uma forma de proteção e status. Isso cria um ciclo vicioso complicado de romper e o domínio territorial imposto pelas facções impõe um modelo social violento em que o CEJAQUI precisa se adequar a realidade dos/as alunos/as que vivenciam essa situação.

Diante de tal realidade, a instituição escolar tinha, e tem, como desafio garantir a segurança dos alunos e alunas que devido residirem em territórios diferentes não podiam “pisar” na Gruta. Uma dessas estratégias foi como o prédio já iria sair do local, ou seja, da Gruta, a decisão foi encontrar um território denominado neutro, em outras palavras, fora do domínio direto das facções, e assim atender de forma mais segura os/as alunos/as e toda a comunidade escolar.

Zaluar (2012) afirma que a expansão do tráfico de drogas e a consequente ascensão das facções resultam em um modelo de integração social marcado pela violência e pela economia ilegal. No contexto escolar essa realidade se manifesta na imposição de normas paralelas às regras institucionais, no medo que afeta professores e professoras, alunos e alunas.

A autora complementa que: (...) “modo de operar o poder” (...) práticas sociais que mudaram a forma de pensamento, sentimento e ação, portanto admitindo a dimensão da subjetividade dos homens jovens envolvidos do tráfico de drogas no Brasil (...) (Zaluar 2012, p. 332). Além disso, a autora destaca que a vulnerabilidade socioeconômica contribui para que jovens sejam cooptados/as por essas organizações, tornando a escola um espaço de disputas simbólicas entre a legalidade e a influência do crime organizado.

Dessa forma, compreender os efeitos das facções no ambiente escolar exige uma análise mais ampla das condições sociais que sustentam essa *integração perversa*, o que reforça cada vez mais a necessidade de políticas públicas que fortaleçam a educação como instrumento de resistência e transformação.

Este estudo vai ao encontro com a ideia defendida por Arroyo (2018) de que a Educação de Jovens e Adultos deve ser compreendida não apenas como uma questão pedagógica, mas também social, cultural, econômica e territorial. O espaço escolar na EJA não pode ser pensado de forma isolada, ele deve dialogar com as realidades das pessoas que nela estão inseridas.

O autor enfatiza que a EJA não pode ser vista de forma fragmentada, desvinculada das condições concretas de vida dos/as seus/suas alunos/as. Acessibilidade e segurança são dimensões fundamentais para garantir o direito à educação dessas pessoas. Mais do que oferecer vagas, as esferas governamentais precisam propiciar um espaço de acolhimento, proteção e ressignificação das experiências de vida, de forma a contribuir para a construção de trajetórias educacionais mais justas e dignas.

Essa etapa da investigação foi finalizada por meio da análise das falas dos/as alunos/as do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz referente aos aspectos positivos e pontos de melhoria evidenciados em suas experiências no CEJAQUI. Ao serem indagados por aspectos que poderiam ser aprimorados, tivemos as seguintes respostas:

Marielle: *Sim, é a questão do espaço, né? O espaço, às vezes, vem bastante alunos naquele mesmo horário, aí tem alguns que tem que ficar esperando para poder desocupar, a sala né? Porque não dá para todo mundo, não tem cadeira suficiente.*

Luana: *Os que poderiam ser melhorados são o respeito com os professores. Ter um pouco de autoridade entre alguns alunos que chegam na sala e faz e mexer no celular, o certo é que cada aluno em todas as escolas que não pode mexer no celular. Só na hora de ligar para os pais, para eles virem buscar. Se o professor, por exemplo, pega o celular, faz uma pesquisa, aí sim podia. Mais respeito. Respeito com os professores, respeito de alguns alunos.*

Douglas: *o ruim é só porque não tem porteiro aí eu venho de bike e não tem quem olhe, o ruim é só isso o resto é de boa.*

Ao analisar as falas dos/as alunos/as sobre os aspectos negativos são visíveis os elementos referentes às limitações estruturais, as problemáticas sociais e de respeito mútuo. Face à análise de Orlandi (2015), a fala da Marielle aponta para uma questão estrutural relacionada ao espaço físico e à insuficiência de recursos materiais: *Sim, é a questão do espaço, né? O espaço, às vezes, vem bastante alunos naquele mesmo horário, aí tem alguns que tem que ficar esperando para poder desocupar, né? A sala, porque não dá para todo mundo, não tem cadeira suficiente.*

Nesse relato, constata-se a precariedade e limitação que impactam diretamente na experiência educativa, assim sendo, é evidente a necessidade de intervenções que promovam a ampliação do espaço físico, a reorganização dos horários das turmas e a aquisição de mobiliário adequado para garantir condições básicas de aprendizagem.

Outro aspecto relevante identificado na fala da Luana refere-se ao respeito e à convivência escolar: *O que poderiam ser melhorados são o respeito com os professores.* Esse discurso revela tensões no ambiente escolar, especialmente relacionadas ao uso do celular,

que aparece como um elemento de conflito entre as normas escolares e as práticas cotidianas dos estudantes.

Nesse contexto, Orlandi (2023) nos lembra que o discurso pedagógico carrega múltiplos sentidos e os conflitos vivenciados no espaço escolar apontam para a necessidade de um diálogo mais amplo sobre convivência e disciplina. Por fim, a fala de Douglas destaca uma preocupação com a segurança no ambiente escolar: *"O ruim é só porque não tem porteiro, aí eu venho de bike e não tem quem olhe, o ruim é só isso o resto é de boa*. Essa fala remete à sensação de vulnerabilidade vivida pelos/as alunos/as, especialmente em um ambiente em que a segurança deveria ser uma condição garantida pela instituição.

Corroborando com a autora, Freire (2023) nos ensina que a educação é um ato de libertação, que a escuta e a valorização das vozes dos/as oprimidos/as são fundamentais para a transformação social. Portanto, para o autor, a ausência de uma infraestrutura adequada e a falta de segurança refletem uma lógica opressora que desumaniza o sujeito, quando o nega o acesso ao processo de educação.

Nesse sentido, a superação dessas limitações passa pela construção de uma escola que reconheça os/as estudantes como protagonistas por meio da promoção de condições dignas para o estudo e aprendizado, tudo isso associado a construção de uma disciplina dialógica e participativa, baseada no respeito mútuo, que é essencial para a criação de uma comunidade educativa democrática.

No que diz respeito aos aspectos positivos os relatos foram unânimes em afirmar que:

Luana: *Muito bom, muito organizado. Os professores, eles são muito legais, a organização das salas, os cantos, o material do livro é muito bom, muito organizado.*

Marielle: *Eu gosto. Para mim é bom, porque a gente estuda em casa, mas se a gente tem uma dificuldade vem pra cá estudar tira, as dúvidas, os professores já ajudam realmente. E tem paciência de oh assim, não tá conseguindo agora, mas vamos estudar um pouquinho mais, até poder fazer a prova.*

Douglas: *Aqui eu gosto mais do que nas outras escolas, aqui o povo explica mais direito, lá no (...) era muito aluno, aqui com uma explicação a gente entende. Aqui não é bagunçado (...). Os professores são legais ensinam bem eu presto atenção.*

Em ambos os relatos é predominante a ênfase no ambiente organizado e a postura dos/as professores/as. A escolha de palavras como *organizado* e *muito bom* é um indicativo de um discurso positivo que reflete o valor atribuído a certos aspectos do CEJAQUI.

Ao enfatizarem a organização do espaço físico e do material didático reforçam um modelo de escola que se preocupa com os detalhes e com um ambiente que favoreça a aprendizagem. A ideia de que os/as professores *ajudam realmente* mostra como o vínculo entre ensino e aprendizagem no CEJAQUI está sendo eficaz para o desenvolvimento do/a aluno/a, uma vez que se sentem apoiados/as nas dificuldades.

O paralelo feito com outras unidades de ensino destaca a transparência nas explicações dos professores e professoras e a questão referente à ausência de bagunça, revela uma valorização da qualidade do ensino oferecido. A comunicação eficiente é que vai além do simples repasse de informações.

Para Freire (2023) a organização do ambiente escolar precisa ser pensada não apenas em termos materiais, mas como um espaço de relações humanas, em que o diálogo e o respeito mútuo são fundamentais. A organização e a cordialidade no trato com os/as estudantes precisam estar alinhadas com uma pedagogia que valoriza o ser humano, condição essencial para uma educação libertadora.

O processo de pesquisa foi encerrado através da indagação referente aos principais desafios enfrentados para permanência e conclusão dos estudos. As respostas foram as seguintes:

Marielle: *Para quem tem família a questão do trajeto, que é longe. Eu moro na Telha Camará, graças a Deus, agora tem transporte público, mas nem sempre tem um horário que condiz. Por exemplo, eu vou dar um exemplo. Eu pego ônibus às 11h30 para poder chegar aqui, às 12h40. Hoje eu cheguei um pouco mais tarde porque eu tive que trazer minha filha para terapia com meu neto. A gente pega ônibus às 11h30 para chegar aqui 12h40. Na volta, a gente fica aqui até cinco horas. Tem que esperar o ônibus sair seis horas da noite da rodoviária para a gente chegar em casa às seis e quarenta, sete horas. Tem dias que eu quero fazer mais matérias, eu tenho a possibilidade de também ficar o dia todo. Inclusive quando eu vou fazer o dia todo, eles até dizem, oh pois fica aqui, você almoça com a gente. E a gente é bem acolhido.*

Douglas: *Se tivesse transporte da Chácara da Prainha pra cá seria melhor, eu vejo mais o povo saindo para pegar o ônibus no Ernesto para pode ir pra casa, quem pode pegar né (risos e pés e mãos inquietos) Porque minha mãe trabalha o dia todo na barraca de praia, ela sai de manhã e só volta de noite, aí eu tenho que olhar minha irmã de sete anos, quando minha cunhada tá em casa é mais fácil de vir.*

Luana: *Eu venho de TGA (Transporte Gratuito de Aquiraz- TGA), que é um ônibus, só que a gente não paga. Aí eu enfrento isso, às vezes quando eu tenho dinheiro eu venho no outro. Aí eu tenho que vir pela parte de amanhã, por que o TGA sai 12 horas aí eu tenho que pegar o TGA pra poder ir pra casa no Tupuyú.*

Há que se atentar nos relatos, para o deslocamento entre as responsabilidades familiares e a falta de recursos financeiros, como elementos essenciais para as condições de

permanência e conclusão de estudos no CEJAQUI. Marielle, ao relatar as dificuldades de locomoção, menciona: *Para quem tem família e a questão do trajeto, que é longe... graças a Deus, agora tem transporte público, mas nem sempre tem um horário que condiz*. Descreve, uma realidade de longos períodos de espera no transporte público e a necessidade de conciliar suas obrigações familiares com os horários escolares, situação que, segundo ela, é minimizada pela disponibilidade de transporte público gratuito no município.

No entanto, mesmo com transporte gratuito, o deslocamento continua a ser um empecilho, o que reflete nas limitações estruturais que dificultam o acesso à educação de qualidade. Esse relato evidencia as fissuras presentes nas políticas públicas, pois as condições materiais não são suficientes para garantir a permanência dos/as estudantes, apesar das intenções de implementação de melhorias.

A fala do Douglas corrobora essa análise ao afirmar: *Se tivesse transporte da Chácara da Prainha pra cá seria melhor, porque minha mãe trabalha o dia todo aí eu tenho que olhar minha irmã de sete anos*. Eis uma outra dimensão do desafio educacional, que é a sobrecarga familiar. Douglas ao falar sobre a necessidade de cuidar da irmã em função do trabalho da mãe durante o dia, indica como as condições socioeconômicas e familiares interferem diretamente na sua capacidade de frequentar a escola regularmente.

A partir dessa fala, é possível compreender que Douglas não apenas descreve uma situação de dificuldade prática, mas também expressa uma relação de dependência e subordinação às condições familiares e sociais que dificultam sua mobilidade e seu acesso ao ensino.

Freire (2023), nos lembra que a educação deve ser um processo de libertação, mas que para isso, é preciso enfrentar as barreiras externas e internas que tornam o processo de ensino e aprendizagem um privilégio de poucos.

Por fim, a fala de Luana, que utiliza o Transporte Gratuito de Aquiraz (TGA), é igualmente reveladora: *Eu venho de TGA, que é um ônibus, só que a gente não paga. Aí eu enfrento isso, às vezes quando eu tenho dinheiro eu venho no outro*. Ela relata a dependência de um sistema de transporte gratuito, mas com horários limitados e imprevisíveis.

A falta de controle sobre a disponibilidade do transporte representa mais um fator que contribui para a insegurança no trajeto escolar e para as dificuldades de continuidade no estudo. Esta fala, permite perceber que o que está em jogo não é apenas a falta de um serviço público adequado, mas também o impacto que essa condição gera na permanência e conclusão dos estudos.

Em síntese, as falas dos alunos e alunas revelam um panorama de desafios que se interligam com as condições sociais, econômicas e estruturais que dificultam a permanência e a conclusão dos estudos. O transporte inadequado, as responsabilidades familiares e as limitações materiais são fatores que, como demonstrado pelas falas, afetam diretamente na permanência e conclusão dos estudos. Esses desafios não são apenas reflexos de condições individuais, mas estão inseridos em um contexto de desigualdade social e de políticas públicas insuficientes para garantir o acesso pleno à educação das pessoas inseridas na EJA, em especial no CEJAQUI.

Com o objetivo de tornar mais evidente o impacto da criação do CEJAQUI sobre a modalidade de EJA no município, a seguir é exposto uma sistematização e análise de dados referentes aos períodos anteriores e posteriores à implementação do Centro. Esta análise permite avaliar de forma mais concreta a política pública adotada pelo município. Além de evidenciar em que medida o CEJAQUI tem respondido às demandas da Educação de Jovens e Adultos no contexto local.

Quadro 11 – Número de matrículas na modalidade presencial (Turmas de EJA) e semipresencial (CEJAQUI) no município de Aquiraz (2017–2020)

| Ano | Modalidade presencial | Modalidade semipresencial |
|------|-----------------------|---------------------------|
| 2017 | 397 | 325 |
| 2018 | 320 | 290 |
| 2019 | 230 | 310 |
| 2020 | 140 | 248 |

Fonte: Dados institucionais da Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz.

Quadro 12 – Movimentação do CEJAQUI de 2020 a 2024

| CEJAQUI | | | | | |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Especificação das informações | Ano | | | | |
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Matrícula Final (MF) | 251 | 183 | 253 | 313 | 325 |
| Matrícula Inicial (MI) | 248 | 170 | 204 | 280 | 303 |
| Transferências Recebidas (TR) | 03 | 13 | 49 | 30 | 22 |
| Transferências Expedidas (TE) | 02 | 01 | 03 | 01 | 05 |
| Deixou de frequentar | - | 02 | 05 | 11 | 29 |
| Aprovações | 130 | 94 | 100 | 123 | 118 |
| Aprovações e concluintes | 102 | 57 | 59 | 77 | 67 |
| Falecido/as | - | - | - | 01 | 01 |
| Curso em andamento | 119 | 86 | 145 | 174 | 172 |

Fonte: Dados institucionais da Secretaria Municipal de Educação de Aquiraz.

O quadro 11 apresenta a evolução do número de matrículas na modalidade presencial (turmas de EJA) e na modalidade semipresencial (CEJAQUI) entre os anos de 2017 e 2020. Observa-se uma tendência de redução contínua nas matrículas presenciais: de 397 alunos/as em 2017 para apenas 140 em 2020.

Em contrapartida, as matrículas na modalidade semipresencial, inicialmente registradas em 325 alunos/as em 2017, apresentaram certa estabilidade até 2019, 310 alunos, seguida de uma leve redução para 248 alunos em 2020. Essa dinâmica revela que, enquanto a oferta presencial perdeu expressividade, o modelo semipresencial ofertado pelo CEJAQUI consolidou-se como alternativa viável para a permanência e o atendimento da população jovem e adulta.

O quadro 12 detalha a movimentação do CEJAQUI no período de 2020 a 2024, isso permitiu uma análise mais aprofundada do desempenho. No que se refere às matrículas iniciais, observa-se um crescimento expressivo: de 248 alunos em 2020 para 303 em 2024. Da mesma forma, as matrículas finais acompanharam essa tendência, passando de 251 para 325 no mesmo intervalo. Outro indicador relevante é o número de aprovações, que, apesar de oscilar, manteve-se relativamente estável, com uma média anual superior a 100 alunos aprovados.

Importante destacar o dado referente aos "cursos em andamento", que cresceu de 119 em 2020 para 172 em 2024, isso evidencia a capacidade do CEJAQUI de manter seus estudantes ativos e engajados no processo formativo. Quanto às transferências recebidas, o CEJAQUI demonstra ser uma instituição de referência, recebe um fluxo considerável de alunos/as advindos/as de outras instituições, especialmente em 2022, com 49 transferências.

As taxas de abandono "deixou de frequentar" cresceram discretamente e atingiram 29 casos em 2024, o que, embora preocupante, ainda se mostra um desafio gerenciável por considerar a natureza da modalidade e o perfil do público atendido.

Assim, os dados ora descritos juntamente com os relatos dos entrevistados/as, apontam que o CEJAQUI dentro de suas possibilidades operacionais e limitações estruturais, têm cumprido um papel significativo na ampliação do acesso e na melhoria das condições de permanência dos/as estudantes da EJA no município. Sua implementação se revela, portanto, como uma política pública relevante para a efetivação do direito à educação de jovens, adultos e idosos no município de Aquiraz.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas laudas desta dissertação expressam a retrospectiva dos objetivos que nortearam o presente estudo. Nesse sentido, busca responder ao questionamento central que movimentou a presente pesquisa: o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz responde efetivamente às demandas sociais postas nos documentos norteadores e promove a inclusão e permanência dos/as estudantes?

A propósito, por considerar a relevância, a clareza e a coerência na apresentação e análise dos dados, são retomados, a seguir, os objetivos já especificados na seção 2. Tal procedimento visa fortalecer a ancoragem analítica, além de permitir que as menções referentes aos mesmos sejam contextualizadas de forma precisa ao longo desta seção. Como objetivo geral, foi proposto o seguinte: avaliar a implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz à luz da avaliação em profundidade. A partir desse objetivo, foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) analisar o conteúdo da política que norteou a criação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz; ii) compreender o contexto de implementação do referido centro; iii) relacionar o processo de implementação do Centro com a inclusão e permanência dos/as educandos/as.

A sistematização do primeiro objetivo, voltado à análise do conteúdo da política que fundamentou a criação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz, desenvolveu-se a partir da quarta seção, na qual é descrita a trajetória da educação brasileira — historicamente elitista e excludente desde seus primórdios. Ao longo dessa seção, é possível perceber que, desde a educação jesuíta, os desafios inerentes ao processo educativo voltado à população adulta sempre foram significativos. Isso se deve ao fato de que esses sujeitos já possuíam saberes ancestrais, historicamente construídos e transmitidos entre gerações, além de práticas culturais profundamente enraizadas.

A incapacidade dos inacianos em reconhecer esses saberes como legítimos, o que Santos (2007) conceitua como *epistemicídio*, ou a negação e desqualificação dos conhecimentos tradicionais, evidenciava uma limitação no trato com a educação de adultos. Como consequência, os indígenas passaram a ser rotulados a partir de categorias estigmatizantes, representados como selvagens, pecadores, violentos e preguiçosos, o que reforçava um discurso colonizador e hierarquizado.

Com o passar dos anos a Educação de Jovens e Adultos adquiriu um caráter compensatório e se limitou a meras campanhas que tinham o objetivo de atender os governos

vigentes que por sua vez estavam à mercê das demandas da sociedade capitalista, que já tinha enraizado seus paradigmas dominadores ao redor do mundo.

Instituições como UNESCO, Banco Mundial e FMI ditavam as regras e pregavam a ideologia de uma “educação para todos”, mas a essência destes investimentos era fomentar a classe trabalhadora para alimentar cada vez mais o mercado de trabalho.

Com a mudança de paradigmas referentes aos processos de avaliação de políticas públicas, mecanismos emergenciais como Campanhas ou Projetos de Alfabetização de Adultos, passaram a não atender às reais necessidades da sociedade que ansiava por meios mais intensivos de educação, que em contrapartida amenizaria também as desigualdades sociais.

Com a promulgação da CF de 1988 e com o fomento da Cultura Popular através de Paulo Freire, a EJA começa a adquirir um caráter mais emancipatório e sai do *status* de campanhas emergenciais e passa a ser uma modalidade de ensino prevista na LDB nos seus artigos 37 e 38.

A partir desses marcos legais foram redigidos outros documentos como: o Parecer CNE/CEB nº 11/2000, Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação dentre outros. Com base nesses documentos foram elaborados os documentos municipais que deram origem ao CEJAQUI, o Decreto nº 036/2012 e a Lei nº 1035/2013.

Com base nos estudos de Rodrigues (2008) sobre a avaliação em profundidade, na análise de conteúdo de uma política pública os objetivos devem estar em consonância com a proposta da política. Trata-se de uma avaliação que analisa se os objetivos foram de fato alcançados e se estão alinhados com as necessidades reais das pessoas, o que é essencial para garantir o real impacto da política pública. Para isso se faz necessária uma avaliação dialética, que considera importante a consistência entre os objetivos originais da política e os contextos sociais, políticos e econômicos nos quais ela é implementada.

Segundo os estudos da autora, a implantação de políticas públicas especialmente em contextos complexos, como a Educação de Jovens e Adultos, exige uma compreensão específica das condições de execução. A análise da dinâmica de implantação deve proporcionar ao/a pesquisador/a perceber como as políticas são operacionalizadas por meio da identificação dos obstáculos e as adaptações feitas pelos/as gestores/as, bem como as formas de resistência e os processos de negociação com os/as diferentes atores/atrizes envolvidos/as. Na avaliação em profundidade é pertinente levar em consideração a marginalização de grupos ou a exclusão de vozes, elementos muitas vezes negligenciados nas abordagens positivistas.

Nesse sentido, a coerência entre os objetivos, a formulação e os resultados práticos são centrais na avaliação em profundidade. A análise não se limita a verificar se a política alcançou seus objetivos explícitos, mas examina se houve consistência entre os discursos políticos e as ações concretas adotadas, além de verificar se os resultados estão alinhados com os valores e princípios que orientam a política pública.

Com base nessa premissa foi possível constatar que os marcos municipais fundantes do CEJAQUI estão em consonância com as diretrizes federais e estaduais. E também foram ao encontro com os anseios educacionais vivenciados no município no seu período de implementação. Aqui foi contemplado não apenas o viés político educacional, mas a escuta das vozes dos/as usuários/as das políticas como professores e professoras, alunos e alunas e diretores/ras de escola.

Assim sendo, pode-se constatar que o primeiro objetivo foi respondido de forma a atender o que se propõe a análise de conteúdo dentro da avaliação em profundidade, em que fica explícita a análise das bases conceituais do programa e os paradigmas orientadores. No que se refere às bases conceituais do programa, o conjunto de teorias e pressupostos que embasam a elaboração dos documentos norteadores o do CEJAQUI, decreto, parecer e a lei, incluiu as ideias centrais dos marcos legais federais e estaduais, de modo a justificar a existência e o desenvolvimento do Centro.

Em relação aos documentos internos como PPP e Regimento Escolar é visível o aporte teórico da pedagogia histórico crítica de Dermeval Saviani e da pedagogia crítica de Paulo Freire. Em consonância aos paradigmas orientadores, ou seja, a compreensão sobre determinado problema social que gerou a criação do CEJAQUI, os paradigmas envolvidos dizem respeito à justiça social e aos direitos humanos. A constatação é que, historicamente, a população adulta e analfabeta no Brasil sempre esteve à margem da sociedade. Nesse caso o cerne dos documentos norteadores do CEJAQUI é a garantia do acesso à educação como um meio de promoção da equidade social.

No geral, ao falar sobre a análise de conteúdo, Rodrigues (2016) se refere a um tipo de avaliação qualitativa e reflexiva que busca ir além do que é explícito ou visível nos documentos que amparam uma política. A análise de conteúdo, investiga valores, concepções e ideias que norteiam suas escolhas e práticas.

A análise de contexto é outro eixo dentro da avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2008), e foi com base nesse quesito que foi desenvolvido o segundo objetivo da presente pesquisa, que se refere à compreensão do contexto de desenvolvimento do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz.

Ao longo das diferentes gestões do governo federal, a Educação de Jovens e Adultos ocupou espaços variados nas agendas públicas, sendo ora priorizada, ora negligenciada, a depender das diretrizes e da intencionalidade político-ideológica de cada período governamental.

No episódio político denominado Bolsonarismo o financiamento na educação foi irrisório e a EJA foi uma das modalidades mais afetadas. A redução de investimentos e a desvalorização das políticas públicas educacionais trouxe um retrocesso em relação aos avanços conquistados em gestões anteriores. Isso comprometeu a implementação e a expansão de ações voltadas para a inclusão e permanência educacional dessa fração da população.

Os movimentos estabelecidos no âmbito federal reverberaram diretamente nas esferas estaduais e, conseqüentemente, nos contextos municipais, impactou a formulação, implementação e continuidade das políticas públicas educacionais dentro dos municípios.

Nesse sentido, a alternância de gestões no município de Aquiraz também refletiu diretamente sobre o processo de efetivação do CEJAQUI, uma vez que as mudanças de prioridades políticas e de direcionamento orçamentário retardaram sua implementação, que resultou em um intervalo de quatro anos inércia desde a homologação da lei até a aula inaugural.

Esse cenário evidencia como a descontinuidade administrativa e a fragilidade de políticas públicas voltadas à Educação de Jovens e Adultos afetaram diretamente a garantia do direito à educação e a efetivação de ações voltadas à inclusão e permanência desse público historicamente vulnerabilizado.

Partindo desse pressuposto, a análise de contexto na dinâmica da avaliação em profundidade contempla a observação de critérios que envolvem: a formulação da política, o contexto político vigente, as condições socioeconômicas que permearam sua construção, bem como os desdobramentos históricos e políticos nos âmbitos institucionais e locais.

Essa análise foi introduzida na seção 4, que apresenta a trajetória educacional brasileira, e aprofundada na subseção 5.2, na qual se evidencia o contexto específico de implementação do CEJAQUI. A partir da formulação e execução da política de Educação de Jovens e Adultos no município de Aquiraz. Foi possível constatar que esses elementos contextuais foram contemplados e exerceram influência direta no processo analisado.

Observou-se, inicialmente, a descontinuidade administrativa e o deslocamento de responsabilidades entre diferentes gestões municipais, isso impactou diretamente a efetivação

do funcionamento do CEJAQUI. As sucessivas mudanças de gestão, ocorridas entre 2012 e 2019, afetaram, sobretudo, a garantia de um espaço físico próprio para a instituição.

Nas falas dos/as entrevistados/as, evidencia-se que a busca por um espaço para o CEJAQUI ultrapassava a questão física de um prédio: tratava-se de uma reivindicação por identidade institucional, reconhecimento e valorização tanto dos profissionais da educação quanto dos/as estudantes. Esses sujeitos que já enfrentavam um histórico de deslocamentos e incertezas, demonstraram receio em relação à falta de estabilidade quanto à sede da instituição.

Apesar da conquista de um espaço próprio, as condições socioeconômicas e culturais vivenciadas por grande parte dos/as educandos/as acabaram por demandar uma nova mudança de prédio. Ressalta-se, no entanto, que, mesmo com essa mudança estrutural, os documentos norteadores da instituição, como o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Regimento Escolar, não sofreram alterações substanciais, indica que a essência do CEJAQUI permaneceu preservada ao longo desse processo.

Todavia, as constantes mudanças e a instabilidade institucional resultaram em impactos diretos sobre o corpo docente e a equipe gestora, o que gerou um processo de desgaste profissional. Durante as visitas de campo e entrevistas, foram observados resquícios de práticas pedagógicas oriundas do ensino fundamental, que ainda permeavam o cotidiano escolar da CEJAQUI.

Tais indícios incluem a manutenção de nomenclaturas seriadas (6º, 7º, 8º e 9º anos), aulas com um elevado número de alunos/as, o que dificulta o processo de personalização do ensino, além do uso de fichas de acompanhamento fragmentadas por seriação. Observou-se ainda que a lotação docente é organizada por componentes curriculares de forma semelhante ao ensino regular, esse fator configura-se como um elemento de inflexão, uma vez que desconsidera especificidades da modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Dessa forma, o contexto de implementação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz, assim como ocorre em outras políticas públicas, foi diretamente impactado pelas sucessivas mudanças de gestão e pelas diferentes intencionalidades políticas que marcaram esse recorte temporal.

Rodrigues (2008) ao destacar que as dinâmicas contextuais possuem um potencial de modificar tanto os conteúdos, marcos legais que norteiam as políticas públicas, quanto os processos de implementação das políticas, o contexto de implementação do CEJAQUI demonstra a intrínseca relação entre política, contexto e prática.

O foco, neste momento, volta-se para o terceiro e último objetivo, ou seja, a relação entre o processo de implementação do CEJAQUI e os impactos na inclusão e permanência dos/as educandos/as no município de Aquiraz.

O intuito foi investigar se a instabilidade na implementação do CEJAQUI afetou os/as reais beneficiários/as dessa política. Para essa análise, foram consideradas as percepções dos/as próprios/as educandos/as, que representam uma das principais vozes envolvidas no contexto educacional em questão.

Por meio de uma escuta ativa, identificou-se diferentes fatores que levaram esses/as educandos/as a abandonar a escola, e no decorrer das entrevistas, percebeu-se também uma mudança no perfil do público atendido pelo CEJAQUI. Historicamente, a Educação de Jovens e Adultos tem sido direcionada a jovens e adultos que, por razões como a necessidade de trabalhar, a responsabilidade de cuidar dos/as irmãos/ãs ou devido à formação precoce de uma família, acabavam por interromper sua trajetória escolar.

Ao entrevistar pessoas de diferentes faixas etárias foi possível certificar que essa realidade ainda é presente no âmbito da educação de Jovens e adultos, e com as conversas informais ocorridas durante as visitas de campo, nos corredores do CEJAQUI notamos o mesmo discurso com os/as outros/as alunos/as.

Mas durante a observação não participante foi visto também que no CEJAQUI uma quantidade significativa de jovens menores de dezoito anos regularmente matriculados/as nas turmas. Esse processo, Arroyo (2018) denomina de reconfiguração da EJA, melhor dizendo, os/as jovens-adultos/as que atualmente procuram as turmas de EJA para concluir o ensino fundamental, adentram nessa modalidade por que na maioria das vezes, a escola regular não é um ambiente acolhedor ou seguro para esse aluno ou aluna, segundo o autor é preciso um novo olhar sobre essas pessoas que atualmente frequentam de forma majoritária as turmas de EJA.

Ao entrevistar os/as alunos/as notou-se que os motivos da evasão são variados, desde a questão de conflitos territoriais devido as facções até possíveis crimes sexuais. Eis um contexto que leva a refletir sobre qual olhar é dado a esses/as jovens no interior das escolas, mas é preciso perceber que “esse tempo da vida foi visto apenas como uma etapa preparatória para vida adulta. (...) e vem se revelando como um tempo humano social, cultural, identitário que se faz presente nos diversos espaços da sociedade (...)” (Arroyo, 2018 p. 21).

Nos relatos analisados foi confirmado que um dos critérios presentes no terceiro objetivo foi atendido, o da inclusão. Nesse universo o termo inclusão não se delimita às

pessoas com deficiência, mas significa literalmente o ato incluir pessoas em grupos dos quais essas pessoas anteriormente não participavam. Então o CEJAQUI promove esse processo de inclusão social tão almejado, por meio da promoção desse sentimento de pertencimento e por acolher especialmente esses jovens, adultos e idosos que são marginalizados/as de diferentes formas.

Outro imperativo presente no objetivo diz respeito à permanência, um dos maiores gargalos da EJA, que ainda é um problema para o CEJAQUI, mas que vem a diminuir no decorrer dos anos. No final do ano de 2024 o CEJAQUI apresentou uma matrícula de 325 alunos/as sendo, 118 aprovados/as, 67 concludentes, 172 com curso em andamento e apenas 29 educandos/as deixaram de frequentar⁴¹.

Apesar de promover a inclusão e buscar essa permanência dos/as alunos/as, uma única sede do CEJAQUI não atende a toda demanda educacional referente a essa parcela da população de Aquiraz, que de acordo com dados do último Censo em 2022⁴², a taxa de analfabetismo era de 13,87% entre pessoas com 15 anos ou mais, isso dá um total de 8.973 pessoas que não sabiam ler ou escrever no município de Aquiraz.

Sob essa ótica é de extrema importância que permaneça e seja executada no novo Plano Municipal de Educação vigência 2025-2034, a estratégia 11.4 da meta 11, em que está descrito: Criar polos distritais de CEJAQUI, diurnos e noturnos, em escolas municipais para atender a alunos de EJA I, EJA II, EJA III e EJA IV. (Plano Municipal de Educação – 2015/2024 p. 174) dessa forma o processo de inclusão e permanência terá um impacto maior no território municipal.

De posse dessas informações, afirma-se que a pergunta norteadora desta pesquisa: o Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz responde efetivamente às demandas sociais posta nos documentos norteadores e promove a inclusão e permanência dos/as estudantes? Foi respondida, pois o CEJAQUI atende as demandas sociais postas nos documentos norteadores no que diz respeito a Educação de Jovens e Adultos e dentro das suas possibilidades promove sim a inclusão e permanência dos/as educandos/as do município de Aquiraz.

As análises realizadas evidenciaram que os documentos que atualmente orientam o funcionamento do CEJAQUI se restringiram ao Projeto Político-Pedagógico (PPP), ao Regimento Escolar, ao parecer de credenciamento e à Resolução nº 28/2025, que estabelece

⁴¹Dados extraídos do Censo escolar. Encerramento do ano Escolar 2024. Setor de Estatística Educacional de Aquiraz. Dados coletados dia 11/03/2025.

⁴²Censo 2022 (Cf: <https://cearaleste.com.br/2024/05/22/censo-2022-08/03/2025>)

as normas de funcionamento. No entanto, constatou-se a ausência de documentos específicos provenientes do setor pedagógico, como os que são elaborados para o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

As constantes desapropriações contribuíram para o enfraquecimento da identidade e da essência do CEJAQUI. Nesse contexto, as pessoas que permaneceram vinculadas ao Centro demonstravam, em certa medida, um sentimento de descrença em relação à consolidação de um espaço definitivo e uma sistematização pedagógica, o que se refletia na manutenção de práticas tradicionais.

Tal percepção foi evidenciada nos relatos de alguns funcionários/as que afirmaram: “*eu já encontrei assim... só continuei*”, isso revelou uma naturalização de um estado de inércia institucional. Dessa forma, o processo de sistematização pedagógica do CEJAQUI é percebido como um ideal distante, quase utópico.

Então como forma de subsidiar de maneira mais efetiva e sistemática o funcionamento do CEJAQUI como sugestão para aperfeiçoamento da gestão pedagógica, a presente dissertação conduz a propor como produto final as diretrizes pedagógicas para o CEJAQUI⁴³, documento composto por vinte e uma páginas subdivididas da seguinte forma: Apresentação, Objetivos, Documentos Norteadores da Educação de Jovens e Adultos, Fundamentos e Princípios da Educação de Jovens e Adultos, Orientações para o cumprimento da carga horária, Organização da Jornada de Trabalho, Processo de Avaliação, Formações Continuidas, Acompanhamento Pedagógico, Oferta e organização pedagógica, Diferenças entre CEJAQUI e a Escola de Ensino Regular, Certificação e Referências.

Ao longo de todo esse processo de pesquisa e nos caminhos entre a teoria e a prática, esse mestrado em Avaliação de Políticas Públicas foi um divisor de águas na trajetória profissional. A partir dos estudos e reflexões desenvolvidas durante o curso, foi incorporado um olhar mais crítico e analítico sobre as políticas educacionais e seus impactos reais na sociedade.

Antes, a prática profissional estava centrada apenas na execução das diretrizes estabelecidas, sem uma percepção aprofundada dos processos de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. O mestrado proporcionou uma compreensão mais ampla sobre os ciclos das políticas públicas, desde o diagnóstico das demandas sociais até a mensuração dos resultados e impactos.

⁴³ Documento na íntegra: <https://docs.google.com/document/d/1lmKdEN3hbY6IzMnMTTXS79JOw6W8dMQj/edit#heading=h.d8y1l1adh60c>

A análise crítica das políticas educacionais, com base em dados e evidências, tornou-se uma ferramenta essencial para interpretar os desafios enfrentados no contexto educacional, para tentar propor soluções mais efetivas e alinhadas às reais necessidades da comunidade escolar.

Além disso, o mestrado fortaleceu a capacidade de articulação entre teoria e prática, em que é possível ver a educação sob uma ótica mais sistêmica, e compreender que as políticas públicas não são estáticas, são dinâmicas e exigem dos órgãos públicos constante monitoramento, avaliação e reformulação.

REFERÊNCIAS

- ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **O perigo de uma história única**. 1. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2009. Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_adichie_the_danger_of_a_single_story. Acesso em: 06 jan. 2025.
- ALBINO, Maria Jeane Augusta; CAVALCANTE Antônio Wellington Lima; SOUSA Manoel Alves de. **Descobrimo e construindo Aquiraz**: conhecimentos de geografia e história. 1. ed. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2008. 224 p.
- ANDERY, Maria Amália; MICHELETTO, Nilza; SÉRIO, Tereza Maria Pires *et al.* **Do feudalismo ao capitalismo**: uma longa transição. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: EDUC Garamond, 1996.
- AQUIRAZ. **Plano Municipal de Educação**: decênio 2015-2024. Aquiraz: Prefeitura Municipal de Aquiraz, 2015.
- AQUIRAZ. Conselho Municipal de Educação. **Parecer nº 01/2015, aprovado em 27 de agosto de 2015**. Parecer de autorização para o funcionamento do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz – CEJAQUI. Aquiraz: CMEA, 2015.
- AQUIRAZ. **Decreto nº 036/2012, de novembro de 2012**. Dispõe sobre a criação do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz – CEJAQUI, localizado em Aquiraz /CE. Aquiraz: Prefeitura Municipal de Aquiraz, 2012.
- AQUIRAZ. **Lei nº 1035/2013, de 28 de junho de 2013**. Autoriza a criação de uma unidade escolar para jovens e adultos e dá outras providências. Aquiraz: Prefeitura Municipal de Aquiraz, 2013.
- AQUIRAZ. Centro Educacional de Jovens e Adultos. **Projeto Político Pedagógico**. Aquiraz: CEJAQUI, 2024.
- AQUIRAZ. Centro Educacional de Jovens e Adultos. **Regimento Escolar**. Aquiraz: CEJAQUI, 2013.
- AQUIRAZ. Secretaria Municipal de Educação. **Memorial descritivo com especificações técnicas do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz – CEJAQUI**. Aquiraz: SME, 2018.
- AQUIRAZ. Secretaria Municipal de Educação. **Termo do contrato de reforma 20180846 do Centro de Educação de Jovens e Adultos de Aquiraz – CEJAQUI**. Aquiraz: SME, 2018.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.
- ARROYO, Miguel Gonzales. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e responsabilidade pública. *In*: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria Amélia Gomes de Castro; GOMES, Nilma Lino (org.). **Diálogos da Educação de Jovens e adultos**. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

BARROS, José d' Assunção. **Cidade medieval e feudalismo**: um balanço da questão. Ponta Grossa: UEPG, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BITTAR, Marisa; BITTAR, Mariluce. História da educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. **Acta Scientiarum**. Maringá, v. 34, n. 2, p.157-168, 2012.

BOULLOSA, Rosana de Freitas, OLIVEIRA, Breyner Ricardo de, ARAÚJO, Edgilson Tavares de, & GUSSI, Alcides Fernando. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, [s.l.], v. 10, n. 1, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CEB 11/2000**. Dispõe sobre diretrizes curriculares nacionais para educação de jovens e adultos. Brasília: CNE, 2000.

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação MDB 0692/71**. Brasília: MEC, 1971.

BRASIL. **Medida provisória nº151, de 15 de março de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades de administração pública e federal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1990.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Brasília: DOU, 1946.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 5540 de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. Brasília: DOU, 1968.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Coleção de leis. **Atos do Governo Provisório**. Decretos de Maio a Agosto. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, v.2, 1942. Disponível em; <http://www2.camara.gov.br>. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Coleção de leis. **Atos do Governo Provisório**. Decretos de Janeiro a abril. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, v.1, 1942. Disponível em; <http://www2.camara.gov.br> Acesso em; 04/04/2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Coleção de leis. **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. Coleção Leis do Brasil, pag. 59, vol.5, 1971.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégia. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010**. Brasília: MEC, 2010. 164 p. Disponível em: <http://canal.mec.gov.br/imagens/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003**. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e Medalha Paulo Freire e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 50.370, de 21 de março de 1961**. Dispõe sobre o programa de educação de base de escolas radiofônicas; convênios estabelecidos entre a CNBB e o Ministério da Educação e Cultura, o Ministério da Saúde e Comissão do Vale do São Francisco. Brasília: DOU, 1961. Recuperado de: <http://www2.camara.leg.br/legir/fed/decret/1960-1969/decreto-50370-21-março-1961-390046-publicacaooriginal-1-pe.htm/>

BRASIL. **Decreto Nº 99.159, de 11 de setembro de 1990**. Institui a comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. Brasília: DOU, 1990.

BRASIL. **Decreto nº 91.980, de 25 de novembro de 1985**. Redefine os objetivos do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL- altera sua denominação e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1985.

BRASIL. **Decreto nº 92.374, de 06 de fevereiro de 1986**. Aprova o estatuto da Fundação Nacional para educação de jovens e adultos- EDUCAR. Brasília: Diário Oficial da União, 1986.

BRASIL. **Decreto nº 99.240, de 07 de maio de 1990**. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Decreto nº 53.465/64**. Criação do Plano Nacional de Alfabetização - PNA. Brasília: MEC, 1964.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. **Lei nº 5.379, de dezembro de 1967**. Provê sobre a alfabetização funcional e a educação continuada de adolescentes e adultos. Brasília: Diário Oficial da União, 1967.

BRASIL. **Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades de administração pública federal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento**. Brasil incertezas e submissão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto - Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 1, p. 41-65, 2002.

CARVALHO, Laerte Ramos. **As reformas pombalinas**. São Paulo, Nacional; USP. 1968.

CAVALCANTE, Antonio Wellington Lima; ALBINO Maria Jeane Augusta; SOUSA, Manoel Alves de. **Descobrimos e Construindo Aquiraz**: Conhecimentos de Geografia e História. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

CEARÁ. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 438, de 2012**. Dispõe sobre a Educação de Jovens e Adultos. Fortaleza: Conselho Estadual de Educação, 2012.

COLETI, Laura Maria Baron. **Do MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização) aos programas de EJA (Educação de Jovens e Adultos) atuais**: evolução ou manutenção das práticas pedagógicas? Marília: UNESP, 2009. Disponível em: http://alb.com.br/arquivomorto/edicoesanteriores/anais17/txtcompletos/sem02/COLE_3895.pdf. Acesso em: 05 jul. 2014.

COSTA, Cláudia Borges; MACHADO, Maria Margarida. **Políticas públicas e Educação de jovens e adultos no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

CRUZ, Amália Catharina Santos. A chamada acumulação primitiva. **Germinal Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 8, n. 2, p. 197-200, 2016.

CRUZ, Daniele Maia. Enfoque contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**. Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 161-173, 2019.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. **Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil. Construção Coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005. p.17-30.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação: Técnica e Ética. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 6, n. 3, 2001.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação com direito público ou como mercadoria? **Educ.Soc.**, Campinas, v.25, n.88, p. 703-725, 2004.

FAGNANI, Eduardo *et al.* **Crescer e distribuir é possível**: confrontando a narrativa golpista sobre a economia do PT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Política social**. Módulo 3. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UNB, 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise e políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FÁVERO, Osmar. **Uma pedagogia da participação popular**: análise da prática educativa do MEB- Movimento de Educação de Base (1961/1966). Campinas: Autores Associados, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus, 1996.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FERREIRA, Jessé Gomes. LIMA JÚNIOR, Francisco do O'. Políticas públicas do período de Lula: um olhar em busca de elementos keynesianos. **Revista de Economia regional, urbana e do trabalho**. [s.l.], v. 3, n. 2, 2014.

FERREIRA, Júnior Amarílo. **História da Educação Brasileira**: da colônia ao século XX. São Carlos: EdUFScar, 2010. 123p.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 55. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 76ª ed., Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2023

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 85ª ed., Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2023.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. **Aval- Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, n. 1, p. 17-28, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando. A dimensão cultural na avaliação de políticas públicas. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais...** Montevideu: ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICAS (ALACIP), 2017.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

HOBBSBAWM, Eric; RUDÉ George. **Capitão Swing**: a expansão capitalista e as revoltas rurais na Inglaterra do início do século XIX. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**: do feudalismo ao século XXI. 23. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão social no capitalismo**. 3. ed. Brasília: Graflíne, 2011.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEJANO, Raul Perez. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova cultural, 1982.

MARX, Karl. **A assim chamada acumulação primitiva**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 339-383.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MILLS, Wright. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

MORAES, Raquel de Almeida; PEREIRA, Eva Waisros; TAUNAY, Maria Paula Vasconcelos. Dossiê Paulo Freire: Um projeto- piloto de alfabetização de adultos de Brasília para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP**, Brasília, v. 104, p. 1-15, 2023.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. In: OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O trabalho do antropólogo**. 3. ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Ed UNESP, 2006, p. 17-35.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso**: princípios e procedimentos. 12. ed. Campinas: Pontes Editores, 2015.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **A linguagem e seu funcionamento**: as formas do discurso. 7. ed. Campinas: Pontes Editora, 2023.

PÊCHEUX, Michel. **Análise de Discurso**. Textos selecionados: Eni Puccinelli Orlandi. 4. ed. Campinas: Pontes Editora, 2014.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. 307 f. Tese de Doutorado em Políticas Sociais. Universidade Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Maria Eliza Mazzilli; GIOIA, Silvia Catarina. **Do feudalismo ao capitalismo: uma longa transição**. 15. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

PINHATA, João Eduardo Watanabe. **Livro integrado: pré-universitário: 3º série**. Fortaleza: Sistema Ari de Sá de Ensino Médio, 2021.

PINI, Francisca Rodrigues. Educação em direitos humanos no processo de alfabetização de jovens, adultos e idosos: uma experiência do projeto MOVA-BRASIL. **Educação em revista**. Belo Horizonte, v. 35, 2019.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000.

PRADO JÚNIOR, Carlos. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo. Brasiliense, 1991.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, UFPB, n. 16, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-16, 2008.

ROMERO, Nelson. A educação no Brasil em 1952. Relatório ao ministro de Educação pelo diretor geral do Departamento Nacional de Educação. In: NÓBREGA, Vandick Londres da. **Enciclopédia da legislação do Ensino Rio de Janeiro**. ed. do autor, v. 2, p. 184-191, 1954.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2007.

SARTORI, Rodolpho Henrique de Sousa. **A questão da pobreza: Speenhamland e o pensamento econômico britânico (1795- 1834)**. In: XXX CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNICAMP - 2022.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetória, limite e perspectivas**. 12 ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SMITH, Roberto. **Propriedade da Terra e Transição para o Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA JUNIOR, Mauro Roque de. **A Fundação Educar e a Extinção das Campanhas de Alfabetização de Adultos no Brasil**. 2012. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida *et al.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STAKE, Robert Edward. **Pesquisa Qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

TEIXEIRA, Cláudia de Souza; GUIMARÃES, Eliane de Araújo. Programas de alfabetização de adultos: do Plano Nacional de Alfabetização de jovens e adultos ao Programa Brasil Alfabetizado. **Revista de Educação Popular**, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, p. 107-128, 2019.

UNESCO. **Educação fundamental descripción y programa**. Paris: UNESCO, 1949.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar: *In*: NUNES, Edson (org.). **A aventura sociológica**. Objetividade, paixão, improviso e método de pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 1-13.

ZALUAR, Alba. Juventude Violenta: Processos, Retrocessos e Novos Percursos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 327-365, 2012.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO

1. Contextualização e Implementação do Centro de Educação para Jovens e Adultos (CEJAQUI)

- Como foi o processo de implementação do Centro de Educação para Jovens e Adultos no município?
- Quais foram os principais objetivos e metas estabelecidos para o CEJAQUI?
- Quais os desafios enfrentados durante o processo de implementação do CEJAQUI?

2. Políticas e Estratégias de Inclusão

- Quais políticas e estratégias foram adotadas para garantir a inclusão dos/as jovens e adultos no CEJAQUI?
- Existe um processo seletivo para os/as alunos/as frequentarem o CEJAQUI?
- Há programas específicos de apoio para grupos vulneráveis ou com necessidades especiais?

3. Acesso e Participação

- Qual é a taxa de adesão e participação dos jovens e adultos no CEJAQUI?
- Quais são os principais motivos para a entrada ou saída dos/as alunos/as do programa?
- Como são monitorados e avaliados os resultados de aprendizagem dos alunos?

4. Avaliação de efeito e Resultados

- Como a Secretaria de Educação avalia o desempenho do CEJAQUI na comunidade?
- Quais são os principais indicadores utilizados para medir o sucesso do programa?
- Quais as principais melhorias ou mudanças implementadas com base nas avaliações realizadas?

5. Perspectivas

- Quais áreas ou aspectos do programa necessitam de maior atenção ou investimento?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS GESTORAS

1. Implementação e Estruturação do CEJAQUI

- Como foi o processo de implementação do Centro de Educação para Jovens e Adultos?
- Quais foram os principais desafios enfrentados durante a fase inicial de implementação?
- Quais objetivos foram estabelecidos para o CEJAQUI e como têm sido avaliados ao longo do tempo?

2. Políticas de Inclusão e Acesso

- Quais políticas foram adotadas para promover a inclusão de jovens e adultos no CEJAQUI?
- Como são selecionados os/as alunos/as para participar do Centro de Educação para Jovens e Adultos?
- Existem iniciativas específicas para garantir o acesso de grupos vulneráveis ou com necessidades especiais?

3. Desafios e Barreiras à Participação

- Quais são os principais desafios enfrentados pelos/as alunos/as para participar e permanecer no CEJAQUI?
- Como a instituição tem abordado esses desafios ao longo do tempo?

4. Avaliação de Efeitos e Resultados

- Como as diretoras avaliam o impacto do CEJAQUI na comunidade local em termos de inclusão educacional?
- Quais são os principais indicadores utilizados para medir o sucesso do programa?
- Quais resultados positivos foram alcançados pelo CEJAQUI desde sua implementação?

5. Avaliação Contínua e Melhorias

- Como são conduzidas as avaliações periódicas do CEJAQUI?
- Quais foram as principais mudanças ou melhorias implementadas com base nessas avaliações?
- Quais áreas do programa ainda precisam de desenvolvimento ou aprimoramento?

6. Desafios e Planos de Expansão

- Quais são os planos futuros para o CEJAQUI?

- Existem desafios específicos que a instituição enfrenta ao planejar a expansão ou a continuidade do programa?
- Existe algo mais que as diretoras gostariam de compartilhar sobre o CEJAQUI?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS PROFESSORAS E O PROFESSOR

1. Experiência no CEJAQUI

- Há quanto tempo você trabalha no CEJAQUI e quais disciplinas leciona?
- Como descreveria o ambiente de aprendizagem e a dinâmica das salas de aula no CEJAQUI?

2. Implementação do Centro de Educação para Jovens e Adultos

- Qual é a sua percepção sobre o processo de implementação do CEJAQUI?
- Quais foram os principais desafios enfrentados durante essa fase inicial?
- Quais mudanças foram implementadas desde a abertura do centro e como essas mudanças impactaram o trabalho dos professores e o aprendizado dos alunos?

3. Políticas de Inclusão e Acesso

- Como são selecionados os alunos para participar do programa do CEJAQUI?
- Quais políticas ou estratégias são adotadas para promover a inclusão de todos os alunos, independentemente de suas origens ou condições socioeconômicas?

4. Desafios e Barreiras à Aprendizagem

- Quais são os principais desafios enfrentados pelos alunos do CEJAQUI em termos de aprendizagem e desenvolvimento acadêmico?
- Como a equipe pedagógica tem apoiado os alunos para superar esses desafios?

5. Avaliação de Efeitos e Resultados

- Na sua opinião, qual é o impacto do CEJAQUI na comunidade local em termos de educação e inclusão social?
- Como você avalia o sucesso dos alunos que passam pelo programa do CEJAQUI?

6. Melhorias e Desenvolvimentos

- Que melhorias ou mudanças você gostaria de ver implementadas no CEJAQUI no futuro?
- Quais são os desafios ou áreas que você considera prioritárias para desenvolvimento contínuo da instituição?
- Existe algo mais que você gostaria de compartilhar sobre sua experiência no CEJAQUI?

APÊNDICE D –ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS/AS ALUNOS/AS

1.Experiência no CEJAQUI

- Há quanto tempo você está matriculado(a) no CEJAQUI e qual é o seu curso?
- Como descreveria sua experiência no CEJAQUI até agora? Quais são os pontos positivos e os desafios que você enfrenta?

2. Implementação do Centro de Educação para Jovens e Adultos

- O que você acha do funcionamento do CEJAQUI em termos de organização, estrutura e suporte aos alunos/as?
- Como você percebe a qualidade do ensino oferecido pelo CEJAQUI? Quais são os aspectos que mais tem agradam e quais poderiam ser melhorados?

3. Políticas de Inclusão e Acesso

- Você acredita que o CEJAQUI promove a inclusão de todos os/as alunos/as? Por quê?
- Na sua opinião, quais são os principais desafios enfrentados pelos/as alunos/as para participar e permanecer no CEJAQUI?

4. Desafios e Apoio Pedagógico

- Quais são os principais desafios que você enfrenta em seu aprendizado no CEJAQUI?
- Como a equipe pedagógica tem apoiado você para superar esses desafios?

5. Avaliação de Efeitos e Resultados

- Qual é a importância do CEJAQUI para a comunidade em que você vive? E para sua vida pessoal e profissional?
- Como você avalia seu próprio progresso desde que começou a frequentar o CEJAQUI?

6. Sugestões e Opiniões

- Que sugestões você teria para melhorar o CEJAQUI?
- Existe algo mais que você gostaria de compartilhar sobre sua experiência no CEJAQUI