



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

VICTORIA ARGEU GONÇALVES

**AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DOS PROCESSOS DE
GESTÃO DA EJA: argumentos e controvérsias no caso de
Brasília - DF**

Brasília – DF
2019

VICTORIA ARGEU GONÇALVES

**AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DOS PROCESSOS DE
GESTÃO DA EJA: argumentos e controvérsias no caso de
Brasília - DF**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr^a Rosana de
Freitas Boullosa.

Brasília – DF
2019

VICTORIA ARGEU GONÇALVES

**AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DOS PROCESSOS DE
GESTÃO DA EJA: argumentos e controvérsias no caso de
Brasília - DF**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília da aluna

Victoria Argeu Gonçalves

Prof^a. Dr^a. Rosana Boullosa de Freitas
Professora-Orientadora

Doutora, Renata Callaça Gadioli,
Professora-Examinadora

Mestre, Luciano Nunes da Silva,
Professor-Examinador

Graduada, Nara Lis Pimentel Gomes
Examinadora Externa

Brasília, 05 de Dezembro de 2019

Dedico a presente monografia a minha saudosa avó, Zildete Gonçalves da Silva, que infelizmente não conseguiu ver sua neta terminar a graduação. Que tanto me apoiou e sonhou com esse momento.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus.

Aos meus pais, Vilma Gonçalves e José Antônio, por me apoiarem em todos os aspectos da minha vida. Ao irmão, Victor Antônio, por me apoiar e me fazer rir nos momentos mais difíceis. A minha tia, Maria de Fatima (Dinda), por me apoiar e me lembrar sempre do meu potencial, mesmos nos momentos que eu desacreditei.

Aos meus amigos e amigas, que mesmo não sendo família de sangue, por diversas vezes desempenharam papel de família, a família que escolhi. Em especial, agradeço às minhas amigas Jessica Facundo e Grazielly Lima, por fazerem parte de todo meu percurso acadêmico, e se fazerem presente fora da universidade também.

Agradeço a minha amiga, Renata Callaça, que nesse processo de construção da monografia se mostrou muito mais que apenas examinadora, me apoiando e acalentando. Se tornou um exemplo para mim tanto profissional como pessoal.

Agradeço ao meu companheiro, Elomar Chaves, por me apoiar e me aguentar nos momentos mais difíceis de estresse, choro e surtos. Assim como minhas filhas de coração, minhas gatinhas, que ficaram ao meu lado madrugadas a fora, quando ninguém mais ficou.

À minha orientadora, Rosana Boullosa, por me apresentar ao grupo de pesquisa que foi divisor de águas na minha formação, assim como a Escola Livre em Gestão Social e a Revista Nau Social. Agradeço por ter aceitado me orientar nesse percurso de pesquisa e por ter me ensinado tanto. Obrigada por tudo!

À Universidade de Brasília - UnB, por me permitir fazer parte desse universo, por ter me feito crescer tanto profissionalmente quanto pessoal. E proporcionar muitas experiências/vivências.

E por fim, meu agradecimento especial à minha avó, Zildete Gonçalves da Silva, que desde pequena me mostrou como ser uma mulher forte, alegre, esperançosa e determinada. Por me inserir, já na minha infância, no universo da Educação de Jovens e Adultos. A sua determinação em aprender a escrever seu nome, diante de tantas adversidades é a minha maior motivação.

“Somos todos gênios. Mas se você julgar um peixe por sua capacidade de subir em uma árvore, ele viverá sua vida toda acreditando que é incapaz.”

Autor desconhecido

RESUMO

Este trabalho é uma avaliação-crítica do processo de implementação EJA-DF. A partir dos conceitos base: problema público, público; políticas públicas. Por meio da abordagem pragmatista em políticas públicas (Mirada ao Revés). Trata-se de uma avaliação de matriz axiológica de duas dimensões: pedagógica e organizacional. Este trabalho problematizou os principais desafios de implementação da EJA, levando em consideração as dimensões argumentativas e valorativas da multiatorialidade ativada em tal contexto. Por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas, observação participante e matriz axiológica. A conclusão principal percebida neste trabalho é que a gestão da EJA não é problematizada, em específico sua dimensão organizacional. A gestão ainda se configura um campo pouco estudado, pouco problematizado, principalmente a gestão de políticas públicas. A gestão de políticas públicas não é avaliação de processos, vai além. A partir desse trabalho, dessa avaliação de implementação da gestão foi possível perceber essa lacuna no campo de políticas públicas.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; EJA; Avaliação-crítica; Instrumentos de Políticas Públicas; Avaliação Axiológica; Gestão;

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - ESQUEMA INSTRUMENTOS	24
Figura 2 - ESQUEMA CONCEITUAL.....	32
Figura 3 - ESQUEMA MOBILIDADE	47
Figura 4 - MAPA RA's DF	58
Figura 5 - ESQUEMA INTERPRETATIVO DO UNIVERSO DA EJA.....	64
Figura 6 - O PAPEL DA ESCOLA EM INCENTIVAR.....	71
Figura 7 - PÚBLICO IDOSO	74

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO	29
QUADRO 2 - MATRIZ AXIOLÓGICA DE AVALIAÇÃO	34
QUADRO 3 - INSTRUMENTOS DE PESQUISA	35
QUADRO 4 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS	36
QUADRO 5 - COMPARATIVOS DE MATRÍCULAS	53
QUADRO 6 - OFERTA DA EJA NO DF	56
QUADRO 7 - IDADE PARA INGRESSO	57
QUADRO 8 - RA's DO DF	57
QUADRO 9 - ESCOLAS QUE OFERTAM EJA NO DF (2019)	59
QUADRO 10 - PERCENTUAL DE ANAFABETISMO NO DF	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE – Atendimento a Educação Especial
CEEJA – Centro Estadual de Educação de Jovens e Adultos
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
EDUCAR – Fundação Educar
EF – Ensino Fundamental
EJA – Educação a Jovens e Adultos
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EM – Ensino Médio
ENCCEJA – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística
INAF – Indicador de Alfabetismo Funcional
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEB – Movimento de Educação de Base
MEC – Ministério da Educação
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
ONU – Organização das Nações Unidas
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RA – Região Administrativa
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social
SEDF – Secretaria de Educação do Distrito Federal
TDAH – Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade
TELESUR – Rede de televisão multi-estatal (ou seja, de vários governos) para América
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	18
2.1 CONCEITO DE PROBLEMA PÚBLICO E PÚBLICO	21
2.2 A NOÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA <i>STREET-LEVEL BUREAUCRACY</i> (BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA)	23
3. PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVOS	27
3.1 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO	27
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	27
4. MÉTODO	28
4.1 AVALIAÇÃO	29
4.2 OLHAR DA PESQUISADORA-AVALIADORA	32
4.3 MATRIZ AVALIATIVA	33
4.4 INSTRUMENTOS DE PESQUISA AVALIATIVA	34
4.4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL	35
4.4.2 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA	36
4.4.3 ENTREVISTAS	36
4.4.4 OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE	37
4.4.5 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	37
5. RECONSTRUINDO AS DIFERENTES RESPOSTAS PÚBLICAS PARA O PROBLEMA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL	38
5.1 O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO PROBLEMA	39
5.1.1 LEGISLAÇÃO ATUAL DA EJA	41
5.1.2 ATORES DA EJA	45
5.2 O TRATAMENTO SISTÊMICO EM TERMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
5.2.1 A SOLUÇÃO MOBRAL	47
5.2.2 A SOLUÇÃO FUNDAÇÃO EDUCAR	50
6. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E O CASO DO DISTRITO FEDERAL	54
7. AVALIAÇÃO A PARTIR DOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS CONSTRUÍDOS AO LONGO DO REFERENCIAL	62
7.1 SOBRE A DIMENSÃO PEDAGÓGICA	65
7.2 SOBRE A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL	68
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERENCIAL TEÓRICO	80
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO PROFESSOR	85

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO GESTOR/COORDENADOR	86
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO ESCOLAS	87
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO	88

INTRODUÇÃO

A educação é um dos mais tradicionais e importantes setores de políticas públicas no mundo e no Brasil. De tão importante, frequentemente, é considerada como um dos pilares das chamadas políticas sociais, que a reconhece como um direito individual e social¹. Mas, para chegarmos a este reconhecimento, esforços, disputas e experiências coletivas foram travados por uma sociedade que foi, aos poucos, não só reconhecendo-a como um problema público, mas também criando as condições institucionais e legais para a garantia e o exercício de tal direito, mesmo que ainda de modo incompleto.

E esta transformação foi se intensificando a partir do século XX, quando a educação começou a ganhar visibilidade como direito social e humano. Machado e Oliveira (2001), apoiados em Marshall (1967), veem a educação como “um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis.” (MACHADO e OLIVEIRA, 2001, p.56). Para estes autores, a educação é a base para os demais direitos, e, portanto, se configura um direito base de todos os demais.

A história das políticas educacionais no Brasil é longa e muito diversificada. Já passamos por muitos períodos e, infelizmente, seus problemas mais gerais persistem, não obstante muitos tenham sido já trabalhados. Dentre os que persistem, destacam-se o alto índice de evasão, analfabetismo e baixo desempenho. Segundo IBGE, a taxa atual de analfabetismo no Brasil, divulgada em junho deste ano (2019), no contexto da Pesquisa por Amostra de Domicílios Contínua, revela que o Brasil tem, pelo menos, 11,3 milhões de pessoas maiores de 15 anos na condição de analfabetas, o que significa 6,8% em relação a população total do Brasil.

O impacto que esse dado representa para a realidade brasileira é devastador, pois são milhões de indivíduos que ainda não sabem ler e escrever. A maior parte desses indivíduos encontram-se nos estados das regiões Norte e Nordeste, que se configuram como os mais prejudicados do ponto de vista tanto do acesso à educação, quanto da qualidade do acesso e de seus resultados, os quais, combinados com outros indicadores, produzem índices baixos de desenvolvimento humanos. A partir de dados de diversas entidades, como a Unesco, Cepal, e a TeleSur, é possível ver que esta é uma taxa muito alta, mesmo se comparada com

¹ No Brasil, o tripé da seguridade social é formado pela saúde, assistência social e previdência.

países da América Latina como o Peru (6,3%), México (7,2%), República Dominicana (9,7%), El Salvador (11,8%), e a Guatemala (23,2%).

O Brasil permanece entre os dez países do mundo com maior número de analfabetos adultos, ocupando a oitava posição, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência, e Cultura (UNESCO). Segundo o recente relatório da situação educacional mundial “*Education at a Glance: OCDE indicators*” de 2018, o Brasil apresenta uma das mais mundialmente expressivas parcelas de adultos que não concluíram o ensino médio e um dos mais altos índices de desigualdade de renda entre os países membros e parceiros da OCDE. De fato, as taxas de matrícula no Brasil caem drasticamente após os 14 anos de idade: apenas 69% da população entre 15 e 19 anos e 29% da população entre 20 e 24 anos frequenta alguma instituição de ensino, percentuais inferiores aos demais países da OCDE², em que a média é de 85% e 42%, respectivamente. No geral, mais da metade da população adulta brasileira (25 a 64 anos) não concluiu o ensino médio – mais do que o dobro da média OCDE. Esse percentual é inferior ao de alguns países da América Latina, como Costa Rica (60%) e México (62%). E são essas pessoas que se tornam possíveis beneficiários da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Segundo o site da ONU, divulgado setembro de 2018, 750 milhões de jovens e adultos no mundo ainda permanecem nessa situação de não saber ler e escrever. O problema do analfabetismo torna-se ainda maior quando se pensa no analfabetismo funcional. Analfabeto funcional é a situação em que a pessoa capaz de ler e escrever algumas frases, mas não é capaz de interpretá-las/entender o texto que acabou de ler. Esse termo está relacionado diretamente ao uso prático da linguagem para tarefas do cotidiano. Segundo o INAF 2018 (Índice Nacional de Analfabetismo Funcional) feito pelo IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística), cerca de 30% dos brasileiros entre 15 e 64 anos são analfabetos funcionais. Ao contrário do outro tipo de analfabetismo, o funcional pode atingir pessoas com um nível escolar considerado relativamente alto.

O Estado brasileiro vem, de modo um pouco mais sistemático, desde o primeiro governo de Getúlio Vargas tentando implementar diferentes alternativas de soluções de políticas públicas na área da educação com foco em jovens e adultos. Dentre estas, a mais conhecida é sem dúvida o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Este

²OCDE é uma organização, criada em 1961, que reúne diversos países, incluindo os países mais ricos do mundo e tem foco em suas ações nas áreas das políticas sociais, principalmente de educação, saúde, emprego e renda.

programa, que também foi um órgão do governo brasileiro³, tinha como foco o ensino da leitura e da escrita, de acordo com os interesses políticos vigentes na época, com o intuito de acabar em 10 anos com o analfabetismo no Brasil. Voltado para as classes médias e baixas, o Mobral reunia diferentes objetivos, desdobrando-se em diversos outros programas, tais como “Programa de Alfabetização” e “Programa de Educação Integrada”. Em 1985, se encerra juntamente com a redemocratização do país.

No mesmo ano, em substituição ao MOBREAL, foi criada a Fundação Nacional para a Educação de Jovens Adultos – Fundação EDUCAR, extinta em 1990, para dar lugar ao Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, pelo então governo do Presidente Fernando Collor, em resposta ao “Ano Internacional da Alfabetização” promovido pela UNESCO. O programa, contudo, mais uma vez, teve vida curta, se encerrando em 2002. Mesmo assim, já podemos afirmar que a Constituição de 1988 foi um marco importante para a construção do atual pensamento sobre, porém, às respostas institucionais caminharam para o desenho da Educação de Jovens e Adultos, mais conhecida por sua sigla EJA.

Mas antes de passarmos mais diretamente a EJA, vale a pena lembrarmos que, não obstante tanto a constituição de 1988 quanto a LDB reafirmem o direito à educação, o mesmo se restringe de modo mais explícito ao acesso a educação somente para o ensino fundamental; não se estendendo, portanto, à modalidade e nem ao público da EJA. Nesta perspectiva, a educação é, sim, um direito de todos; porém, mais uma vez, o direito não é efetivado em sua plenitude para qualquer pessoa em nosso país, em termos de acesso, permanência e qualidade da educação. Mesmo com relação ao ensino fundamental e médio, a universalização não consegue ainda atingir com plenitude todos os jovens, assegurando que permaneçam na escola.

Além disto, apesar das sucessivas constituições brasileiras e leis ordinárias proclamarem o direito de todos à educação, seria ingenuidade nossa, afirmar que então a educação seria efetivamente assegurada a todos. São coisas diferentes, proclamar e efetivamente acontecer. Assim como aponta Bobbio (1992, p. 10):

“Uma coisa é proclamar esse direito outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos

³ O MOBREAL foi instituído pelo decreto nº 62.455, de 22 de Março de 1968, durante o governo de Emílio Garrastazu Médice, na Ditadura Militar (1964-1985).

materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.”

Feitas estas ressalvas, voltamos a EJA, que se constitui como uma modalidade da educação básica destinada a jovens e adultos inseridos ou fora do mundo do trabalho, que desejem iniciar ou continuar seus percursos escolares. Segundo o Parecer nº 11/2000 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) a Educação de Jovens e Adultos apresenta três funções: reparadora, equalizadora e qualificadora. Por isto, a EJA compreende a educação como um direito universal, não só nos anos iniciais, mas ao longo da vida, independente do motivo que possa ter levado essas pessoas a não concluírem o ensino regular e médio, seja por fatores sociais, econômicos, precariedade do contexto social, familiar, desigualdade de gênero, desrespeito à diversidade étnica, entre outros. Além disto, possui uma modalidade que possui características específicas voltadas para acolher a pluralidade do público que está nessa política pública, como são os casos das pessoas em cumprimento de medidas socioeducativas ou de restrição de liberdade, pessoas com deficiência, assim como quilombolas, indígenas, população em situação de rua, trabalhadores da cidade e do campo, etc, que expressam a realidade complexa e desigual da diversidade cultural, de gênero e social brasileira.

Contudo, não obstante a grande capilaridade da EJA, nem tudo são flores e de fato há muitas críticas ao mesmo, mesmo que parte destas críticas seja superficiais. Se, por um lado, é claro que a EJA representa avanços no Brasil, sobretudo quando olhamos pela lente dos textos constitucionais, por outro, na prática, a EJA ainda se depara com imensos desafios. A existência da EJA no Brasil não assegura seu pleno funcionamento de fato, como nos recorda, mais uma vez, Bobbio (1992):

“O importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta programá-los. [...] O problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos.”

Por isso, é de extrema importância que a EJA passe por experiências e atraia esforços de processos avaliativos. Por enquanto, o esforço mais consistente ainda reside no Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCEJA) instituído em 2002, pela portaria nº 2.270 do Ministério da Educação. O ENCEJA foi pensado como um instrumento de avaliação das políticas públicas especificamente para a EJA, sendo anunciado como um “instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do ensino fundamental e do ensino médio” (Brasil. MEC, 2002), avaliando apenas a aprendizagem e certificando o aluno considerado “apto”. Integrando ao que, o então

ministro da Educação vigente da época, Paulo Renato de Souza, nomeou de “ciclo de avaliações da educação básica” (SOUZA, 2002, p. 8) composto pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e pelo ENCEJA. Apesar de completar 17 anos de existência em 2019, a política do ENCEJA é marcada por interrupções em sua execução e inexistência de relatórios/dados, como salienta o relatório do Inep (2015) “A avaliação da EJA no Brasil: insumos, processos, resultados”. Visto que em 2002, o ENCEJA foi suspenso a aplicação no Brasil por dois anos, entre 2002 e 2009, às edições do ENCEJA foram aplicadas no exterior. Mesmo que em 2009, tenham sido realizadas as inscrições dos participantes no Brasil. A edição de 2010 aconteceu apenas no início de 2011, em 2012, não houve aplicação, a periodicidade da avaliação só aconteceu a partir do ano de 2013. Apenas em julho de 2018 que foram disponibilizados pela primeira vez microdados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) das edições 2014, 2015 e 2016 do exame, pois são os anos que se teve uma sequência de fato da avaliação.

Como evidência os autores CATALLI JR; GISI; SERRAO (2013), o ENCEJA foi criado no contexto de ascensão das “avaliações externas em larga escala” de 1990, com intuito de melhorar sua qualidade no Brasil, porém essa avaliação não consegue abranger em termos de avaliação de qualidade toda a dimensão da EJA no Brasil:

“Apesar da inconstância de sua realização, em um quadro aparentemente contraditório, o exame assumiu uma importância crescente ao longo dos anos, com grande incremento do número de inscritos e de adesões por parte das secretarias de educação. Além dos problemas na periodicidade de sua execução, essa política não foi analisada e avaliada criteriosamente, seja por seus formuladores e gestores, seja por pesquisadores e especialistas. Reflexo disso é que inexistem relatórios ou dados estatísticos publicados oficialmente com resultados do exame e informações socioeconômicas dos participantes, tal como foi previsto no art. 2º da portaria de criação do Enceja: “consolidar e divulgar um banco de dados com informações técnico, pedagógicas, metodológicas, operacionais, socioeconômicas e culturais que possa ser utilizado para a melhoria da qualidade na oferta da EJA e dos procedimentos relativos ao Enceja” (Brasil. MEC, 2002).” (CATELLI JR.; GISI; SERRAO, 2013, p. 723)

Assim, para melhor compreender os resultados e alcance da EJA, é preciso também avaliar a sua dimensão de implementação, ao modo como ela vem sendo realizada, com seu modelo de gestão, lógicas de ação e instrumentos. Por gestão da implementação, compreendemos a gestão dos processos que precisam ser desencadeados para que os resultados pretendidos sejam alcançados, seja em termos tecnológico, cognitivo e de

governança. Duas dimensões que serão analisadas: a pedagógica e a organizacional.

Assim, este trabalho foi desenvolvido com o objeto de ajudar a preencher um pouco esta lacuna. E tentaremos fazê-lo de modo alinhado à chamada macro escola axiológica avaliativa em políticas públicas (BOULLOSA, 2018), a qual, por sua vez, encontra suas referências no filão dos estudos críticos em políticas públicas. Esta escola de avaliação axiológica caracteriza-se por problematizar os diferentes conjuntos de valores de diversos atores envolvidos na construção das políticas públicas, o que BOULLOSA (2013; 2019) chama de multiatorialidade, no contexto da abordagem pós-positivista pragmatista da Mirada ao revés⁴, que interpreta políticas públicas como um fluxo multiatorial que se ativa no contexto de problemas considerados como de pública relevância ou de bens com a mesma natureza pública (BOULLOSA, 2013).

Assim, de modo sintético, a avaliação axiológica caracteriza-se, em primeiro lugar, pela compreensão de si mesmo como parte do fluxo de políticas públicas; em seguida, pela assunção dos argumentos e valores como materiais primordiais dos processos avaliativos, e, por fim, pela dimensão crítica e reflexiva do inteiro processo, o qual volta-se para a promoção da aprendizagem dos atores envolvidos.

Para isto, este trabalho está estruturado em 8 partes, incluindo esta introdutória:

1 - Introdução; 2 - Pergunta de pesquisa avaliativa e objetivos; 3 - Fundamentação teórico-metodológico: o que é avaliação dentro do campo de estudos em políticas públicas, em que me encontro, alinhado a ideia de problema público; 4 - Método avaliativo; 5 - breve histórico das respostas ao problema do analfabetismo em jovens e adultos; 6 - A Educação de Jovens e Adultos e o caso do Distrito Federal; 7 - A avaliação a partir dos critérios avaliativos construídos ao longo do referencial; e por fim, 8 - Conclusão/considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O presente referencial teórico-metodológico foi construído a partir de três conceitos fundamentais: conceito de público; problema público e instrumentos. O capítulo está dividido nesta sequência: explicação sobre o campo e conceitos⁵. Esses conceitos são a base para desenvolver a avaliação proposta neste trabalho.

O campo de estudos sobre políticas públicas é extenso e apresenta diferentes definições sobre o que é uma política pública. O campo nasce em meados dos anos cinquenta

⁴A teoria da Mirada ao revés vem sendo desenvolvida por um grupo de pesquisa CNPQ intitulado: Processos de inovação e aprendizagem em políticas públicas e gestão social.

⁵Conceitos esses trabalhados dentro da Mirada ao revés e Grupo de pesquisa em que faço parte.

nos Estados Unidos, em separação ao campo da ciência política, em especial em separação a política (*politic*). Os trabalhos de Harold Lasswell foram os precursores do campo, que em síntese traz a ideia de um campo multidisciplinar, orientado à resolução dos problemas (*problem solving*) e normativo. O campo (*Policy Sciences*) nasce aos poucos, e vai tomando forma rapidamente, se tornando o *Mainstream*, a medida que outras pessoas, autores, e atores começam a criticar o excesso de racionalidade existente, mas ao mesmo tempo começa a se apoiar em Habermas ao se pensar que haveria outros tipos de racionalidade que melhor explicariam os processos decisórios públicos. No caso de Habermas, foi a racionalidade comunicativa, a aposta na linguagem, inspirado, por um lado, na virada linguística de Wittgenstein (1992), e por outro, no próprio pragmatismo que lhe possibilitou pensar em outras possibilidades de explicação. Pragmatismo este de John Dewey (1859-1952), que inicialmente o campo se apoiava apenas parcialmente, assumindo às políticas públicas como a busca de soluções para situações consideradas problemáticas. Este mesmo pragmatismo que tinha influenciado Lasswell no começo do campo, passou a ser deixado de lado pelo campo, o qual, mesmo dizendo-se pragmatista, começou a se inspirar muito mais na filosofia analítica.

O estudo das políticas públicas se configura em cada local do mundo de uma forma. Na Itália se dá por meio da economia, planejamento econômico. Na França, pela ciência política. Em Portugal, e Espanha pela sociologia. Esses movimentos levaram ao surgimento de novas escolas. Novos modos de estudar, enxergar, a política pública. Por isso a complexidade do campo. A crítica ao *Mainstream*, ao começo lasswelliano, nasce com os trabalhos de autores como Herbert Simon (1916-2001), Charles Lindblom (1917) e Thomas Dye (1935) ensejando novas buscas, novos estudos (Boullosa, 2013).

E em um processo de afinilamento, muitos desses estudos desembocaram na chamada escola crítica, ou nos estudos críticos em políticas públicas (*Critical Policy Studies*). Os estudos críticos fazem parte de uma retomada mundial da teoria crítica, e o campo de políticas públicas têm tentado entender como se processa especificamente a teoria crítica para o campo e produzir teorias a partir disso. Os estudos críticos em políticas públicas são de base pragmatista, é uma retomada ao pragmatismo de John Dewey. Onde o grupo de pesquisa “Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social”, em que faço parte desde março de 2017, está localizado e atua.

Assim como o grupo de pesquisa pragmatista, minha monografia foi formulada dentro de um lócus, e esse locus é o campo de estudos das políticas públicas. Como dito

anteriormente, dentro desse campo existe um lugar comum que é o *mainstream*⁶, que se configura a maior parte, e a outra parte dele é pragmatista. Essa outra parte do campo, advém do fato que acredita que é possível construir uma outra teoria/outra abordagem, no qual dentro de uma perspectiva sociocêntrica de estudo de políticas públicas é necessário que se traga a experiência para o cerne desta discussão.

Ao trazer a experiência para o cerne da compreensão, e não o conhecimento produzido externo a ação, se concretiza que o conhecimento mais relevante é o conhecimento produzido dentro da ação. Assim volta-se o olhar para a ação, a chamada *Mirada ao Revés*.

Por ter como óbvio que do ponto de vista do método está inserido dentro da escala meso, a noção de experiência nos permite o exercício de olhar para as outras escalas, micro e macro. Pois o campo de estudo é permeado do que chamam de macros instrumentos de políticas públicas (BOULLOSA, 2013), exemplo o Programa Bolsa Família e outros. Se configura um desafio assumir este olhar, pois se trata de um caminho em construção, de explorar a noção de experiência em conjunto com a vinculação da escala meso de análise.

Essa abordagem permite olharmos às políticas públicas a partir da noção de experiência levando em consideração essa noção de construção entre publicização e problematização, olhando pelo público e chegando no problema ou olhando pelo problema e chegando em um público. Dentro desse processo se "substitui"/ organiza a noção de ator, por meio da noção de multiatorialidade⁷. A concepção de multiatorialidade é compreendida como a resultante que se personifica da interação entre os atores. Se aproxima da noção de arena (Lowi, 1972) de um espaço sócio-político no qual os atores interagem. Mas se difere da arena, pois na multiatorialidade o foco é na interação. Que John Dewey (1927) chama de transação, o conjunto de todas as interações, resulta em um corpo, o qual se transformou nessa noção de multiatorialidade. Que está em constante mudança/movimento/reconstrução.

Essa vertente do campo assume política pública como um processo multiatorial⁸, pois entende que não é a soma das ações dos atores individualmente (na arena) que tem maior relevância, é a resultante do conjunto de ações dos atores. Então, se tira o foco da ação e coloca se o foco na relação entre os atores.

⁶ A corrente principal, convencional.

⁷ Conceito em desenvolvimento pelo Grupo de Pesquisa "Processos de Inovação em Políticas Públicas e Gestão Social" e *Mirada ao Revés*.

⁸ Ligado ao conceito de multiatorialidade.

2.1 CONCEITO DE PROBLEMA PÚBLICO E PÚBLICO

O estudo de problemas públicos dentro do pragmatismo nasce a partir das contribuições de Charles. S. Pierce, que aponta que a dúvida é intrínseca à natureza do homem (PIERCE, 2002, apud BOULLOSA, 2015). E que, portanto, segundo Boullosa (2015) essa dúvida, “situação problemática”, teria papel fundamental para a construção de conhecimento. Pois é a partir de uma “complicação”, “situação não desejada”, que se começa a pensar nas soluções, criar meios. Respalado em Pierce, John Dewey traz uma reconstrução sobre essa “dúvida” com a sociologia dos problemas públicos nas obras “O público e seus problemas” e “Em Busca da Grande Comunidade.: Em busca do público”, ambas de 1927, a partir dessas obras centrais que se inicia o estudo dos problemas públicos pelo próprio público, ancorado na ideia de experiência (DEWEY, 1938 apud BOULLOSA, 2015). Nessa teoria, Dewey diz que qualquer processo de problematização pública vem alinhado ao processo de construção de um público, condição *sine qua non*⁹. É como o funcionamento de uma máquina, onde o movimento de uma engrenagem influencia no movimento de outra engrenagem, assim é o processo de construção de problemas públicos e processo de construção de público. Portanto, a construção de um problema público só existe quando existe a construção de um público para este problema.

Quando se fala que nem todo problema é público¹⁰, a palavra “público” está relacionado com o termo publicização. Que nem todo problema tem público, ou público suficiente para torná-lo um problema relevante. É assim que nasce o termo publicização. Ultimamente se ouve bastante esse termo, principalmente na mídia, no senso comum, onde publicização é quando algo se torna público, que vêm a tona. Mas para a primeira noção de Dewey, publicização é o processo de construção de público (BOULLOSA, 2015). Ou fenômeno de construção de público.

Antes de trazer o que aqui se assume como conceito de público, é importante ressaltar que existe 2 tipos de público: o público como coisa pública e o público como conjunto de pessoas. Segundo SANTOS (2018) é preciso se entender o que se está por trás quando se diz: “isso é público”. Já que pode se entender: então isso é de todos ou temos que formar o público, quando se refere ao indivíduo (ser vivo), pessoas. Ou seja, tem o público como coisa e como ser vivo. Aqui o que assumimos é o conceito de público trabalhado por CEFAÏ, como conjunto de pessoas:

⁹ É uma expressão que se originou do termo legal em latim que pode ser traduzido como “sem a/o qual não pode ser”.

¹⁰ Pessoas mobilizadas para aquele problema em específico.

“O conjunto de pessoas, organizações e instituições diretamente envolvidas pela percepção partilhada das consequências indesejáveis de uma situação problemática e que implica por tentar elucidá-la e resolvê-la”. (CEFAÏ e TERZI, 2012, p. 11)¹¹

Kimberlé Williams Crenshaw em sua apresentação no TED¹² em 2016, cujo sua fala foi sobre “A urgência da Interseccionalidade”, começa sua apresentação desenvolvendo um exercício com a plateia que expressa de forma simples a necessidade de público para os problemas públicos. Ela começa pedindo para que a plateia presente fique de pé para que se cite nomes de pessoas, e que permanecesse em pé se reconhecesse o nome citado, se não reconhecesse se sentasse imediatamente. Inicialmente Kimberlé cita nomes de maior relevância de homens brancos, e a plateia permanece em maioria em pé. Ao começar a citar nomes de homens afro-americanos mortos pela polícia divulgados pela mídia a plateia começa a se sentar gradativamente, e posteriormente começa-se a citar nomes de mulheres negras também mortas pela polícia divulgadas pela mídia. Já no primeiro nome feminino citado, a plateia se senta em grande escala, ficando apenas uma ou duas pessoas em pé. Kimberlé mostra com esse exercício, na prática, a importância do público para um problema. Dialogando sobre um problema que incomodou a ela, e que incomodou um pequeno grupo, mas que não incomodou um grupo suficiente, capaz de levar o problema a tornar-se público, e a ser inserido dentro de agendas do governo. É a partir de uma situação que lhe incomodou, a mesma tenta formar então público para “solucioná-la”. Indo ao encontro com a teoria de Dewey com relação a questão da experiência, da experimentação. Onde é preciso experimentar, viver, é preciso estar ali construindo para se saber de fato o que se acontece na realidade. Sendo que a partir do momento que o público mesmo que pequeno (com baixa governabilidade) começa a experimentar esse problema, se começa a moldar o problema. E ao mesmo tempo esse problema sendo moldado, um novo público é formado e delimitando o problema, vai se publicizando. Sendo esse publicizar de formar o público, e não como é usado no senso comum. Então em síntese, é assim que a teoria de problemas públicos baseado na experiência, experimentação, e a partir dessa experimentação que se começa a delimitar o problema (o que entra e o que deixa de entrar no problema), e conjuntamente se forma público, se relaciona com o conceito de público.

¹¹“l'ensemble des personnes, organisations et institutions, indirectement concernées par la perception partagée des conséquences indésirables d'une situation problématique et qui s'y impliquent pour tenter de l'élucider et de la résoudre”

¹² TEDTalks é uma série de conferências destinadas à disseminação de ideias – segundo as palavras da própria organização, "Ideas worth spreading" realizadas na Europa, na Ásia e nas Américas pela fundação Sapling, dos EUA, sem fins lucrativos.

Segundo Dewey, o público de um problema é o conjunto de pessoas, organizações e instituições indiretamente afetadas pela percepção compartilhada de consequências indesejáveis de uma situação problemática e que se mobiliza de alguma forma para tentar tratá-lo. Sendo esse processo de construção de público chamado de publicização (Dewey, 2003, apud BOULLOSA, 2015). Assim a noção de política pública está inteiramente ligada a problema público.

2.2 A NOÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA *STREET-LEVEL BUREAUCRACY* (BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA)

O campo de análise de políticas públicas se configura um campo com diversas abordagens e modos de olhar, e por isso é um campo multidisciplinar. Neste campo duas grandes correntes têm destaque ao se analisar as políticas públicas, segundo SECCHI (2009): a estadocêntrica e a sociocêntrica, comumente trazidas em trabalhos do campo de políticas públicas.

Já que não há um consenso sobre o que seja políticas públicas, nesta seção trago o que está sendo assumido como tal. A partir do que se assume como políticas públicas e em qual abordagem se encontra, o que é um instrumento e como ele é utilizado ganha uma redefinição, levando a diferentes caminhos de estudo. Aqui alinhando-se a teoria da mirada ao revés dentro da corrente sociocêntrica, se assume políticas públicas como:

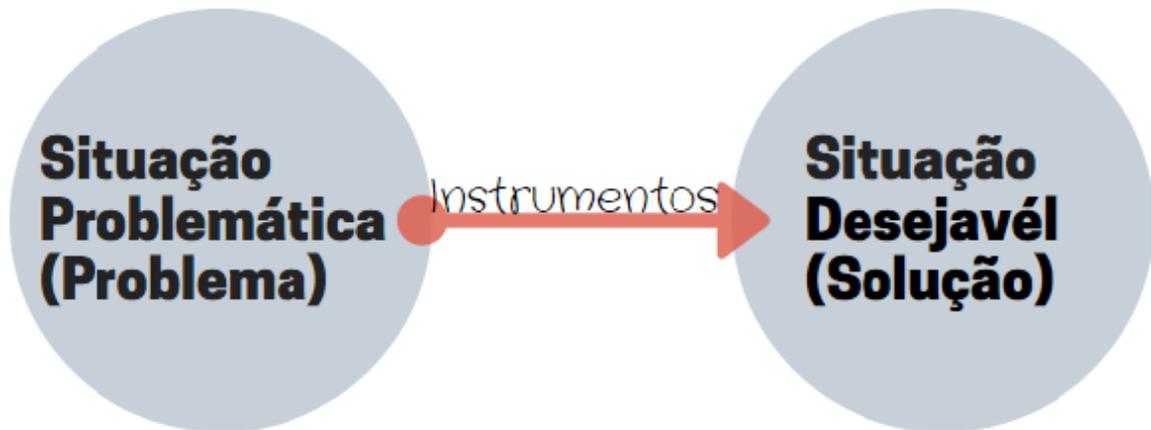
“Compreende as políticas públicas como um fluxo socialmente construído, a partir das ações e intenções de uma multiatorialidade, mobilizada pelo governo de um problema de pública relevância ou pela preservação de um bem público” (AMORIM e BOULLOSA, 2013, p. 61)

E é nessa mesma linha de concepção de política pública que Luigi Bobbio em poucas palavras diz que um instrumento seria o “como” resolver esse problema percebido pela sociedade, podendo o instrumento ser então ativado pela esfera social e/ou esfera do governo, já que é multiatorial:

“Um problema de políticas públicas é algo que não está bem, segundo a sociedade que percebe e legitima o problema, e por meio de um instrumento de políticas públicas responde-se razoavelmente, de maneira estruturada e estratégica este problema” (apud AMORIM e BOULLOSA, 2013, p. 60)

Então, o instrumento seria o “como”, o meio sair de uma dada situação problemática, com relevância percebida pela sociedade, para uma situação desejável. Como mostra o modelo abaixo:

Figura 1 - ESQUEMA INSTRUMENTOS



Fonte: Elaboração própria

Existe muitos instrumentos tentando resolver o mesmo problema (BOULLOSA, 2017). E por vezes o instrumento pode se confundir com a política pública. Uma vez que a noção de política pública não é definida. Como ressalta SECCHI (2014), as políticas públicas são um conceito abstrato que se materializa através de instrumentos de política pública, os meios concretos.

“Os instrumentos de política pública são meios disponíveis para a transformação das intenções contidas na política pública em ações para o enfrentamento do problema público.” (2014, p. 103)

SECCHI (2014) ao explicar sobre os instrumentos, faz uma exemplificação da área médica, onde o problema público seria igual à doença “situação não desejável”, a política pública seria equivalente ao termo genérico “tratamento”, e o instrumento de política pública seria o meio, o “como”, utilizado pelo médico para enfrentar, erradicar a doença do paciente (podendo ser por meio de cirurgia, prescrição de fármaco, dieta, terapia, etc). E o *policymaker*, seria equivalente ao médico, que tem à disposição variados instrumentos para enfrentamento de problemas públicos. Para SECCHI (2014) um ponto importante na teoria dos instrumentos de pesquisa é a questão da escolha, qual instrumento escolher para dado problema. Afirmando que a escolha do instrumento é feita de maneira racional, o tomador de decisão¹³ faz um diagnóstico com base em critérios, como eficiência e eficácia, para a implementação da política pública. BRESSERS e O TOOLE (1998) salientam que diferentes autores no campo de políticas públicas tendem a apresentar preferências por tipos “favoritos”

¹³ Usualmente se denomina o policymaker de tomador de decisão, uma tradução do termo em inglês.

de instrumentos e que os “escolhem” repetidamente, adequando-os independentemente da sua contribuição para resolução de problemas públicos (apud OLLAIK e MEDEIROS, 2011). Isso explicaria como os instrumentos assumidos para resolução do problema de analfabetismo de jovens e adultos se parecem tanto.

Assim como às políticas públicas, diferentes autores vão trazer diferentes definições sobre instrumentos de políticas públicas. Podendo ser considerados como instrumentos de governo (OLLAIK e MEDEIROS, 2011) com um teor mais funcionalista, assim como meios de alcançar os objetivos do Estado, com base no ciclo de políticas públicas, em específico na etapa de formulação e implementação de políticas públicas (HOWLETT, 2011, 2014), ou instrumentos como principal questão das políticas públicas, que representam a questão entre governo e governados, sendo dispositivos não neutros (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007), chamados de instrumentação da ação pública (IAP), definidos como o conjunto de (técnicas¹⁴, meios de operar¹⁵, dispositivos¹⁶) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012). Os instrumentos de políticas públicas possuem um papel importante, pois dão estrutura às políticas públicas e as influenciam (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007). De acordo com OLLAIK e MEDEIROS (2011, apud PETERS, 2000), a escolha do instrumento influencia no processo de implementação da política pública. E que, portanto, os instrumentos estão diretamente ligados a implementação, e que é preciso se problematizar a escolhas dos instrumentos, assim como a própria implementação.

Segundo LOTTA (2019), é possível delimitar uma linha temporal dos estudos sobre implementação, sendo divididos em quatro gerações. A primeira geração, começa nos anos 1970 nos Estados Unidos, que se propunha a olhar a implementação de cima para baixo, chamado de modelo *top down*. Nessa geração, se atores burocráticos (não eleitos) tomassem algum tipo de decisão durante a implementação, que modifica se os objetivos ou algo previamente desenhado, isso seria “uma subversão ou perversão, com riscos de comprometer a própria democracia” (LOTTA, 2019, p. 15). A segunda geração, começa nos anos 1980 na Europa, em contraposição a abordagem *top down*, no qual se desenvolve uma corrente analítica que busca compreender o processo de implementação de baixo para cima, a abordagem *bottom up*. Que inicia o processo de se entender às políticas públicas como

¹⁴ Sendo assumido como um tipo de instituição social (Ex: Censo escolar, mapeamento)

¹⁵ Sendo assumido como meio concreto de operacionalizar o instrumento (Ex: modelo de lei ou decreto)

¹⁶ Sendo assumido como micro-dispositivo dentro de uma técnica (Ex: escala de medição dentro do censo escolar, categoria estatística)

múltiplos processos que exigem tomada de decisão. E a implementação se constitui uma parte desse processo e ela também exige decisões específicas. Ainda nesta geração, começa-se a olhar para os diferentes atores envolvidos na implementação, os *street-level bureaucrats*. A terceira geração, começa nos anos de 1990, se constitui a geração de maior variedade de modelos alternativos de análise que buscam sair do binômio proposto pelas gerações anteriores, *bottom up* e *top down*. Um dos modelos propostos dessa geração é o *Advocacy Coalition Fraework*. A quarta e atual geração, é repleta de múltiplos modelos e formas de análise sobre o objeto e é está sendo desenvolvida por vários países. Como destaca LOTTA (2019), no Brasil, os estudos de implementação chegam a partir dessa quarta geração e em grande maioria se utiliza o termo “implementação” de forma metafórica, sendo um momento ou parte da política pública, ou como sinônimo de execução, e não como um objeto analítico de fato. A vertente de maior força dentro do campo de análise de políticas públicas no Brasil se constitui a Escola dos Ciclos, que entendem que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que possui diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. E a fase da implementação em síntese, seria a fase da concretização das políticas. Porém, esse ciclo não condiz absolutamente com a realidade. Pois não é levado em consideração a discricionariedade de outros atores, os atores que de fato implementam as políticas públicas.

A escolha do instrumento para implementação pode gerar um grande distanciamento dos objetivos inicialmente postos pelos formuladores das políticas em favor da vivência dos implementadores. E foi voltando o olhar para os implementadores, que a abordagem inovadora desenvolvida na terceira geração por MICHAEL LIPSKY (1980) vem ganhando adeptos nas produções acadêmicas no Brasil, de forma majoritariamente influenciada pela obra denominada *street-level bureaucracy*. Uma abordagem sociopolítica, que reconhece o papel da escolha do instrumento para a implementação, assim como o papel de quem implementa a política pública, chamados de “Burocratas de nível de rua¹⁷”. LIPSKY (1980) defende que os burocratas do nível da rua criam, na sua prática, regras e procedimentos que divergem, ou que não estão especificadas, nas diretrizes da política. Autores como Gabriela Spanghero Lotta (2018, 2019), Luciana Leite Lima e Luciano D’Ascenzi (2012), apontam que os burocratas de rua inserem suas próprias ideias e valores nas práticas, modificando assim a política pública na sua implementação. E com base em LIPSHY (1980), LOTTA (2018,2019) e LIMA; D’ASCENZI (2012) que é possível afirmar que o processo de implementação de políticas públicas é altamente complexo e interativo, já que muitos atores

¹⁷ Termo em inglês: *Street-Level Bureaucracy*

são envolvidos, que podem estar dentro ou fora das organizações, podendo ser formais ou informais, com poder de decisão dados a eles ou não, que levam à transformação das políticas públicas.

Sendo então, política pública um fluxo multiatorial e também um fluxo de instrumentos e de argumentos, é necessário definir a noção de argumento. Dois conceitos serão utilizados para olhar os argumentos, o conceito de público e política pública. Para FISHER (2016), argumentos são “toda e qualquer estrutura explicativa vinculada tanto a fatos subjetivos, ideias e posicionamentos quanto a fatos objetivos e programações também objetivas, como é o caso das políticas públicas” (apud BOULLOSA 2017).

Devido a minha pergunta de pesquisa, se tornou extremamente importante esse referencial teórico, pois é ele que vai subjazer o processo avaliativo axiológico.

3. PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVOS

A partir das problematizações iniciais, este trabalho busca responder avaliativamente a seguinte questão: Quais os principais desafios de implementação da EJA, levando em consideração as dimensões argumentativas e valorativas da multiatorialidade ativada em tal contexto.

3.1 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Este trabalho busca desenvolver uma reconstrução crítico-avaliativa do processo de implementação do programa Educação de Jovens e Adultos, no Distrito Federal, levando em consideração as dimensões argumentativas e valorativas da multiatorialidade ativada em tal contexto.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Problematizar a compreensão da avaliação como parte do fluxo de políticas públicas, a partir dos conceitos de problema público, público e instrumento;
- Problematizar os contornos do que significa avaliação axiológica (baseada em argumentos e valores);
- Construir uma matriz avaliativa a partir das categorias desenvolvidas nos dois objetivos específicos anteriores;
- Reconstruir avaliativamente a história de construção da EJA (a partir da compreensão das categorias acima);
- Aplicar a matriz na avaliação da EJA;

4. MÉTODO

Há muitos modos de compreender e realizar avaliações. Como campo de estudos e práticas, a avaliação começa a se desenvolver em meados dos anos 30, nos estados Unidos, no qual tentava-se reunir um conjunto de conhecimentos que metodologicamente resultasse na produção de informações para diminuir a incerteza que pairava a tomada de decisão de gestores públicos (BOULLOSA, 2017). Com intuito de recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento, se apostava na racionalidade decisória. Neste primeiro momento às avaliações eram voltadas para a produção de informações com viés praticamente técnico, que supostamente buscava deixar toda e qualquer dimensão política fora de tal processo avaliativo. Este período pode ser caracterizado como de busca de racionalidade junto à administração pública (BOULLOSA, 2017). Com o fim da Segunda Guerra, os Estados Unidos já personificado como o grande vencedor econômico, a avaliação atinge a sua chamada “era de ouro¹⁸”. Pois nesse momento, a avaliação passa ter um teor de responsabilidade ao propor aos gestores qual decisão tomar. Mudando sua natureza inicialmente descritiva, para assumir uma natureza fortemente prescritiva reforçando o paradigma *top-down* (BOULLOSA, 2017). Ainda segundo BOULLOSA, sofrendo fortes críticas na década de 1980, essa era de ouro ou *boom* das avaliações, começa a perder força para as metodologias construídas de baixo para cima. Neste novo momento de transformação do setor público, intitulada “*New Public Management*”¹⁹, trazem aspectos da iniciativa privada para dentro do Estado, para melhorar as suas performances em termos de eficácia e eficiência, e com isso a avaliação ganha um novo destaque. Pois a Nova Gestão Pública traz o foco para a avaliação (mostrar resultado). Para nós, no Brasil essa nova fase chega com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, ressaltando o papel necessário da avaliação na administração pública. No Brasil a cultura avaliativa chegou tardiamente (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009; ARAÚJO, 2019; FARIA, 2005), após a lógica implantada da reforma Gerencial do Estado em 1995, ganhando força nos anos 2000.

Portanto ao decorrer dos anos, diante de tantas mudanças, se consolidou diferentes esforços de classificação de avaliação, formando então, diferentes possibilidades interpretativas (BOULLOSA e RODRIGUES, 2017, p. 270). Para JANUZZI (2014) a avaliação pode ser entendida como parte integrante da análise de políticas públicas. Sendo

¹⁸ Termo usado em inglês: *golden age of evaluation*

¹⁹ Tradução: Nova Gestão Pública

como instrumento de sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais ou como uma espécie de investigação empírica sobre programas e projetos sociais. E podem ser divididas de acordo com o tempo de realização (ex-ante ou ex-post), posição do avaliador (externa, interna ou mista), finalidade (formativa ou somativa, SCRIVEN, 1967), ou de acordo com o ciclo de maturidade do objeto avaliado (diagnóstica, de desenho, de implementação ou de impacto) (JANUZZI, 2014). Do ponto de vista do método, não existe um método ou estratégia “padrão-ouro”, como chama o autor, para produção de uma avaliação. E sendo assim há diferentes modos de interpretar avaliação e cada um deles resulta em diferentes percursos metodológicos. BOULLOSA (2018) classifica em cinco grandes tipos, ou macro-escolas de avaliação. São elas: Científico/experimental; Gerencialista/ARPP; Qualitativa/antropológica; Participativa; e Axiológica. Do ponto de vista do método, a avaliação que será realizada neste trabalho se localiza dentro da escola axiológica. Pois a escola axiológica se diferencia das demais escolas por assumir “valor” como principal fundamento. O próprio nome axiológico já remete a valor. Antes de explicar sobre matriz axiológica (tratado no tópico 4.3), separei um tópico específico para definir qual o conceito assumido de avaliação, diante do vasto campo existente, e que está dentro da macro-escola axiológica.

4.1 AVALIAÇÃO

Como dito anteriormente, há muitos modos de compreender avaliação e diferentes autores no decorrer dos anos trazem definições para tal. E partindo desse pressuposto que BOULLOSA (2017) elabora um compilado de interpretações clássicas sobre avaliação:

QUADRO 1 - DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO

Autores	Concepções	Observação
Scriven (1967)	“Julgamento do valor ou o mérito de uma ‘entidade’”	Com juízo de valor, sobretudo
Rossi, Freeman e Lipsey (1999)	“Essencialmente um esforço de colheita e interpretação de informações que procura responder a uma determinada série de perguntas sobre o comportamento e sobre a eficácia de um programa.”	Sem juízo de valor
	“Fundamentalmente um esforço para colher e interpretar informações sobre o andamento de programas, para responder a perguntas relevantes do tomador de decisão ou, pelo menos, de qualquer interesse para um ou mais atores sociais envolvidos.”	
Patton (1998)	“A avaliação é a coleta sistemática de informações sobre atividades, características e resultados para a formulação de juízos sobre programas, de modo a melhorar a sua eficácia ou	Com juízo de valor, mas não deixa claro quem emite tal juízo

	direcionar decisões sobre a sua programação futura.”	
Carol Weiss (1998)	“Análise sistemática do processo e ou do resultado de um programa ou de uma política, comparado a um conjunto de valores (standard) implícito ou explícito, a fim de contribuir para o melhoramento do programa ou da política.”	Com juízo de valor, mas com maior peso à dimensão processual da avaliação e a sua contribuição ao próprio ciclo do objeto avaliado
Means Collection (União Europeia)	“Consiste no juízo do seu valor em relação a critérios explícitos, e sobre bases de informação especificamente coletadas e analisadas.”	Com juízo de valor, mas com ênfase na cientificidade de tal juízo
Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)	“Avaliação é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a estes critérios.”	Com juízo de valor, releitura de Scriven
Bezzi (2007)	“Conjunto de atividades úteis para exprimir um juízo direcionado a um fim – juízo argumentado através de procedimentos de pesquisa avaliativa. Tal pesquisa constitui-se como o elemento essencial e imprescindível para dar confiança aos procedimentos e para garantir a fidelidade das informações utilizadas para exprimir aquele juízo.”	Com juízo de valor, mas ressaltando os aspectos de pesquisa que propiciaram o que o autor bem define como argumentação do juízo

FONTE: BOULLOSA (2009,2017)

O conceito proposto por MICHAEL SCRIVEN, em 1967, é considerado como conceito clássico de avaliação, ao afirmar que avaliar é uma atividade formal de atribuições de valor material, valor simbólico e mérito a uma entidade (ex: planos, programas, projetos e/ou ações) (ARAÚJO, 2019). E a partir desta definição de Scriven que se inicia o vasto universo dos modelos “com atribuição de valor”, onde o juízo aparece como o produto principal do processo avaliativo (BOULLOSA e RODRIGUES, 2017). Entende-se como juízo de valor (BOULLOSA e TAVARES, 2009, p. 11) “a instituição de relações significativas afirmativas entre o sujeito do juízo e o atributo ou predicado do juízo. o juízo de valor ao qual nos referimos se refere quase sempre à qualidade ou ao mérito do sujeito do juízo (no nosso caso, uma política, plano, programa, projeto ou ação social”.

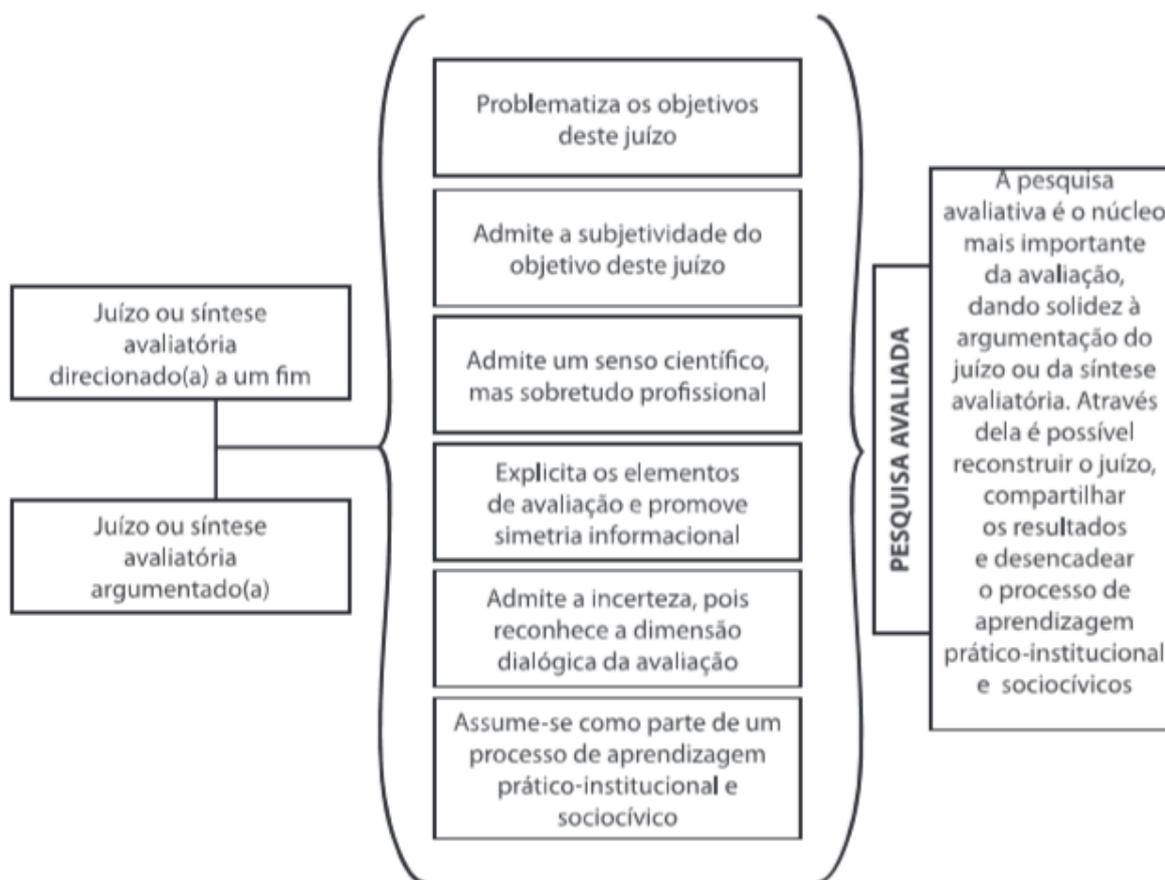
Como evidencia a tabela acima, nem todos os modelos trazem a atribuição de valor. Porém, essa neutralidade na produção de conhecimento avaliativo não condiz com a proposta de avaliação deste trabalho, pois compartilho da noção dos autores BOULLOSA e MEDEIROS (2017, p. 149) ao afirmarem que uma “Avaliação não é só juízo, ainda que o compreenda, pois é também uma oportunidade de problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagens sobre o seu próprio objeto de estudo”.

Toda avaliação possui uma natureza política, umas explícitas, outras nem tanto, assim como os juízos de valor. Como afirma BOULLOSA (2017) qualquer percurso avaliativo carrega e é carregado por valores, levando a compreendê-lo como uma atividade eminentemente política. Não podendo então o objeto de avaliação ser destituído de uma sua própria natureza. Pelo contrário, é preciso se levar em consideração seus princípios, seus valores, suas especificidades, sua lógica. Quando BOULLOSA (2017, 2009) afirmar que cada avaliação possui sua própria lógica e pesquisa avaliativa, cai por terra o ideal construído que exista uma receita comum para a avaliação e monitoramento. A compreensão dos juízos para a avaliação de programas sociais (compreendidos como programas que buscam mudar dada realidade considerada socialmente problemática) para o campo de política pública é extremamente importante, pois tais dimensões já estão presentes no nosso arcabouço, possuímos certa familiaridade, e é essa familiaridade se dá justamente pela recorrente experiência em emitir juízo de valor (BOULLOSA e TAVARES, 2009). Diante de tantas definições, aqui assumo avaliação pela “definição-guia” de BOULLOSA (2006, p. 112 apud 2009):

“Avaliação é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativo à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral).”

Sendo assim, a avaliação como um juízo, juízo esse argumentado, assume-se também a subjetividade da avaliação. Além disso, existe a subjetividade dos atores envolvidos na avaliação, e a do próprio avaliador (neste caso avaliadora/pesquisadora, que trouxe sua subjetividade e valores em um tópico específico: olhar da pesquisadora). Toda avaliação tem um objetivo central, e esse objetivo é responder a uma pergunta avaliativa (questionamento), e o percurso percorrido para responder é chamado de pesquisa avaliativa, por meio de “procedimentos de pesquisa avaliatória” como chama BOULLOSA (2007,2009). Para BOULLOSA (2007 apud p. 19) “a avaliação é um processo de construção de significados e significâncias”, pois compreende múltiplas tramas de significados formada por diferentes realidades. como mostra o esquema conceitual abaixo:

Figura 2 - ESQUEMA CONCEITUAL



FONTE: BOULLOSA (2007)

4.2 OLHAR DA PESQUISADORA-AVALIADORA

O trabalho apresentado é fruto de inquietação da discente a partir da experiência. Existe diferentes motivações que levam alguém a fazer uma pesquisa, um deles é quando algo te chama a atenção, é a sua comichão²⁰. Tendo como pressuposto que a ciência não é neutra (Dewey), e, portanto, o pesquisador/cientista também não será neutro. Se torna pertinente trazer sobre o que me levou a fazer este trabalho sobre Educação de Jovens e Adultos - EJA, pois a minha vivência foi o principal ponto de partida e conseqüentemente mudou meu olhar com relação ao meu objeto de pesquisa.

Apenas na Universidade tive consciência do porquê quando eu olho para a EJA meu foco principal é no beneficiário. O porquê do meu olhar sensível com relação a esses sujeitos, está ligado a possibilidade de que poderia ser uma beneficiária. No ensino fundamental (ensino público) por causa de uma condição, que só durante a graduação fui diagnosticada

²⁰ Sentido figurado da palavra: desejo veemente; tentação. Dicionário.

com exames, Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade - TDAH²¹, ouvi da professora que “seria analfabeta para o resto da vida” pela dificuldade de aprendizado com relação aos demais alunos. Toda minha trajetória e dificuldades me trouxe a condição de hoje estar cursando esse curso de Gestão de Políticas Públicas e ter escolhido esse tema como meu campo de estudo. A minha vivência é a resposta para o porquê eu quero estudar sobre gestão da educação, principalmente de jovens e adultos. Pois me vejo público deste problema, não por ter passado pela EJA, mas por me sentir pertencente. Eu migrei do ensino fundamental para a EJA por entender que essa criança (eu) poderia ter passado por todo o processo de ensino com dificuldades e tendo que desenvolver seu próprio método de aprendizagem que se encaixa a suas especificidades, como aconteceu no meu caso, ou poderia ter evasão, por não conseguir aprender como os demais alunos, ou por não se adequar aos métodos de aprendizagem, ou por seja qual o motivo. E agora ser um beneficiário da EJA. Essa criança poderia ter evadido e ter voltado para a EJA.

E é pensando nessa questão, ficando o pé no campo da política pública que teoria de público e problemas públicos, assim como a noção de experiência, dentro da teoria de John Dewey, e perspectiva pragmatista, e pós positivista de Frank Fischer (2016), levando em consideração os valores embutidos no processo, vão me permitir ver na implementação os diferentes domínios de gramáticas de ação e justificação (Ludwig Wittgenstein) dos atores que implementam, os burocratas de base/baixo escalão (Michael Lipky), em relação com os atores que formulam (*policy enquiry*).

4.3 MATRIZ AVALIATIVA

A avaliação proposta é uma avaliação de matriz axiológica. Esse caminho avaliativo foi desenvolvido por BOULLOSA (2009, 2013, 2017) que entende a avaliação como um conjunto complexo de argumentos e valores. A ideia de valor e argumento estão diretamente ligadas. A autora assume por valor, o conjunto de verdades a *priori*²², que os sujeitos e às coisas carregam consigo²³, e por argumento assume “toda e qualquer estrutura explicativa vinculada tanto a fatos subjetivos, ideias e posicionamentos quanto a fatos objetivos e programações também objetivas, como é o caso das políticas públicas” (FISCHER, 2016, apud BOULLOSA, 2017). Portanto, avaliação se trata de:

²¹ Attention deficit / hyperactivity disorder (**ADHD**)

²² Etimologia: Do latim a *priori* ("de antes" ou "do anterior")

²³ Por exemplo, aquilo que acreditamos, das nossas premissas, das nossas crenças. (Boullosa,2017)

“Compreender que qualquer objeto de avaliação (um programa ou um projeto, por exemplo) pode ser compreendido como um conjunto de argumentos (afinal, no fundo, qualquer programa está sempre dizendo “se fizermos assim, obteremos tal resultado”m não é mesmo?) e estes argumentos estão sempre carregados de valores.” (BOULLOSA, 2017, p.277)

A avaliação de matriz axiológica compreende a si mesma (avaliação) como carregada de “valor público” (BOULLOSA, 2017). Pois esses argumentos e valores estão tentando tratar os problemas públicos, problemas esses que atingem todos nós, em escalas diferentes, atingindo uns mais e outros menos, dando uma a avaliação uma dimensão pública.

Se alinhando a noção de política pública como fluxo multiatorial (BOULLOSA, 2013), a avaliação de matriz axiológica se torna parte desse fluxo em construção, não se configurando uma “etapa” da política pública, mas sim uma construção dentro desse fluxo.

Na matriz axiológica duas noções básicas norteiam o processo de avaliação, argumentos e valores. Visando estabelecer uma base comum de diálogo, é aconselhável a construção de uma matriz valorativa (BOULLOSA, 2017). Para tal avaliação proposta por mim, foi criado uma matriz avaliativa que apresenta duas dimensões de análise. Por se tratar de uma avaliação dentro do campo de Gestão de Políticas Públicas, redirecionei meu olhar para a gestão da EJA. Redirecionar, pois se tornou uma tarefa constante da pesquisadora-avaliadora voltar seu olhar crítico sobre a EJA para a gestão. Parti da hipótese que para a EJA não está sendo bem implementada, com relação ao que foi formulado no seu texto base. Então para avaliar dividi em duas dimensões de análise: **A) Dimensão Pedagógica e B) Dimensão Organizacional.**

Tabela 2 - MATRIZ AXIOLÓGICA DE AVALIAÇÃO

Materiais avaliativos	Gestão	
	Dimensão Pedagógica	Dimensão organizacional
Argumentos	- Conceitos - Instrumentos	- Conceitos - Instrumentos
Valores	- Conceitos - Instrumentos	- Conceitos - Instrumentos

Fonte: Elaboração própria

4.4 INSTRUMENTOS DE PESQUISA AVALIATIVA

São vários os procedimentos para a realização da coleta de dados, as escolhas deles variam de acordo com as circunstâncias ou com o tipo de investigação. MARCONI e

LAKATOS (2005) apontam diferentes técnicas de pesquisa normalmente utilizadas: Coleta Documental; Observação; Entrevista; Questionário; Formulário; Medidas de Opiniões e de Atitudes; Técnicas Mercadológicas; Testes; Sociometria; Análise de Conteúdo; e História de vida.

Os instrumentos de pesquisa utilizados neste trabalho foram escolhidos com justificativa de responder aos objetivos específicos. Segue abaixo quadro representativo dos instrumentos utilizados:

Tabela 3 - INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Objetivos Específicos	Instrumentos
Problematizar a compreensão da avaliação como parte do fluxo de políticas públicas, a partir dos conceitos de problema público, público e instrumento;	Análise Bibliográfica Participação em roda de diálogo Entrevista
Problematizar os contornos do que significa avaliação axiológica (baseada em argumentos e valores);	Análise Bibliográfica Análise Documental
Construir uma matriz avaliativa a partir das categorias desenvolvidas nos dois objetivos específicos anteriores;	Análise Bibliográfica Entrevistas
Reconstruir avaliativamente a história de construção da EJA (a partir da compreensão das categorias acima);	Análise Bibliográfica Análise Documental Entrevistas
Aplicar a matriz na avaliação da EJA;	Análise Bibliográfica

FONTE: Elaboração própria.

4.4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

Toda pesquisa acarreta o levantamento de dados de variadas fontes, a fim de formar um *background* de conhecimentos prévios sobre o campo de interesse (MARCONI e LAKATOS, 2005). Esse levantamento de dados se dá de duas formas: documental (fontes primárias) e bibliográficas (fontes secundárias). Os documentos acessados para esta avaliação foram arquivos públicos (leis, relatórios avaliativos sobre EJA, censos escolares, fontes estatísticas do IBGE, entre outros).

4.4.2 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA

A análise bibliográfica (também chamada de pesquisa bibliográfica) abrange toda bibliografia com relação ao tema de estudo, como publicações de jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, artigos. E tem finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo relacionado ao assunto (MARCONI e LAKATOS, 2005). Porém, a análise bibliográfica não se restringe apenas em colocar o pesquisador em contato com estudos já realizados, como afirmam MARCONI e LAKATOS (2005, p. 183) “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. Em especial nessa fase, resalto o levantamento de trabalhos sobre o campo avaliativo com ênfase na matriz axiológica de avaliação proposta por Boulosa (2017), já que se trata de uma avaliação-crítica, ainda pouco utilizada no campo de políticas públicas.

4.4.3 ENTREVISTAS

No presente trabalho foram feitas 6 entrevistas semiestruturadas. Buscou-se entrevistar gestores, professores e alunos da EJA a fim de perceber a diferenças na gramática de justificação. Para cada tipo de ator foi criado um roteiro de entrevista, contidos nos apêndices A e B. Todas as falas e informações coletadas nas entrevistas foram autorizadas e devidamente assinadas pelos entrevistados por meio do “Termo de Consentimento” (Apêndice D). Além das entrevistas foi feita uma observação não-participante e participante dentro das escolas visitadas.

Tabela 4 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Nº	Cargo
ENTREVISTADO 01	PROFESSOR (SINPRO-DF)
ENTREVISTADO 02	PROFESSOR (FÓRUMS EJA – UNB)
ENTREVISTADO 03	COORDENADOR/GESTOR (CESAS – ASA SUL)
ENTREVISTADO 04	COORDENADOR/GESTOR (URSO BRANCO – NÚCLEO BANDEIRANTE)
ENTREVISTADO 05	COORDENADOR/GESTOR (CEM JÚLIA KUBITSCHK – CANDANGOLÂNDIA)

ENTREVISTADO 06	ALUNO
-----------------	-------

FONTE: Elaboração Própria

Buscou-se com as entrevistas realizadas a compreensão sobre a prática feita nas escolas com o ponto de vista dos “burocratas de rua”, coordenadores/gestores, professores e aluno.

4.4.4 OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE

Segundo MARCONI e LAKATOS (2005), a observação não-participante acontece quando o pesquisador, nesse caso pesquisadora-avaliadora, faz contato com o grupo e/ou realidade estudada, porém permanece “fora”, externo no processo. Não foi possível uma inclusão em todas as escolas visitadas. Optei por deixar a inclusão ser feita por parte dos alunos, sem forçar nenhuma situação constrangedora. Nesse caso, a observação não-participante me permitiu coletar dados sobre às escolas e acompanhar diversas atividades (apresentações da semana da EJA, rotina escolar, relação entre coordenação e alunos, interação entre os alunos).

4.4.5 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

A fim de tornar a avaliação mais rica, no que diz respeito a realidade, existem vários meios que proporcionam experiência e troca na pesquisa de campo, a observação participante (que nesse caso se deu pela participação em roda de diálogo) é uma delas. Visto que a avaliação é um processo multiatorial, que envolve diferentes atores, sendo eles atores diretos e /ou indiretos, e essa interação se dá por meio de entrevistas, opiniões, leituras, reuniões, rodas de conversa, e outros meios de trocas (BOULLOSA e MEDEIROS, 2009).

A noção de observação participante como instrumento de pesquisa é posta por diversos autores como MARCONI e LAKATOS, (2005,2010); GIL, 2010; MINAYO, (2013), MALINOWSKI (1978) e WHYTE (1995) na área da metodologia científica. MARCONI e LAKATOS (2010) destacam que existem dois tipos de observação: a “observação não-participante”, na qual o pesquisador tem contato com a comunidade, o grupo ou a realidade estudada, porém não interage com ela ativamente, sendo assim “permanece de fora”, e a “observação participante”, que pode acontecer de forma “natural”, quando o observador pertence à comunidade ou ao grupo investigado, ou de forma “artificial”, quando o observador se integra ao grupo, realidade estudada, a fim de obter informações para a pesquisa. A observação participante foi de suma importância para se

aproximar das realidades das escolas e principalmente dos professores e alunos, como afirma MINAYO, a observação participante tem papel de “desvendar as contradições entre as normas e regras e às práticas vividas cotidianamente pelo grupo ou instituição observados” (MINAYO, 2013, p. 71). Desconstruindo quaisquer argumentos prontos construído sobre a escola da EJA trazidas em documentos que na maioria das vezes não retrata o que acontece na realidade escolar.

Por meio da definição-guia de avaliação trazido no tópico 4.1, na seção a seguir trazemos uma reconstrução das respostas públicas para a EJA no Brasil, visando reconstruir o objeto avaliado, como salienta BOULLOSA (2017, p. 279):

“A avaliação exige um exercício de reconstrução do objeto avaliado, pois não se avalia algo objetivo e natural, mas, sim, um conjunto complexo e incerto de materiais aos quais atribuímos a existência do objeto em si. Mas os seus contornos carecem sempre de precisão e é preciso problematizar as fronteiras do objeto avaliado. Por isso, uma das primeiras atividades da avaliação é justamente a reconstrução do objeto a ser avaliado, compreendendo a sua natureza e limites. ”

5. RECONSTRUINDO AS DIFERENTES RESPOSTAS PÚBLICAS PARA O PROBLEMA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL

A educação sempre foi uma das temáticas mais clássicas da ação de governos. Neste sentido, poder-se-ia dizer que se trata de um problema que já nasceu público. Porém a modalidade de EJA nem sempre teve o teor de público, como aponta BLUMER, “Os problemas públicos não nascem como problemas e muito menos como públicos. Não obstante, eles podem adquirir tal condição a partir de um processo de construção e reconhecimento sociais.” (BLUMER, 1971).

Para BLUMER (1971 apud MOONEY; KNOX; SCHACHT; 2016) em sua teoria de problema social, o processo de reconhecimento de um problema público é feito a partir de etapas/momentos, o reconhecimento de um problema em público não é imediato. O primeiro momento é o de reconhecimento social, quando a sociedade percebe um problema como público, os movimentos sociais em prol da educação de jovens e adultos, assim como os tratamentos constitucionais aconteceram da quarta constituição federal em diante, antes disso não se pode dizer que o problema da EJA não existia, ele estava em construção, ganhando em meio a sociedade e Estado o teor de público. O segundo momento é a legitimação social, nessa etapa o problema é reconhecido tanto pela sociedade (parte dela) como para o Estado, com o perdão da redundância, passando a ser um problema público com público. O terceiro momento é a mobilização, de ação, onde grupos específicos a exemplo os FÓRUNS-EJA, se

mobilizam a fim de uma solução para o problema. O quarto momento é a proposta e implementação de solução para o problema, a EJA anseia por instrumentos de políticas públicas que foram postos ao decorrer dos governos, como trarei a diante.

A definição do problema, bem como sua própria natureza ou intensidade de público, foi sendo construído aos poucos no decorrer da história. Tendo como pressuposto que ao se avaliar, é preciso fazer uma reconstrução do objeto avaliado para entendê-lo:

A avaliação exige um exercício de reconstrução do objeto avaliado, pois não se avalia algo objetivo e natural, mas, sim, um conjunto complexo e incerto de materiais aos quais atribuímos a existência do objeto em si. Mas os seus contornos carecem sempre de precisão e é preciso problematizar as fronteiras do objeto avaliado. Por isso, uma das primeiras atividades da avaliação é justamente a reconstrução do objeto a ser avaliado, compreendendo a sua natureza e limites. (BOULLOSA, 2017, p. 279).

No capítulo V, se fez necessário traçar a trajetória tanto constitucionalmente, assim como política pública da EJA para o entendimento do atual estágio em que se encontra hoje. Isto porque a EJA mesmo sendo uma modalidade da educação básica se configura um problema público, e enquanto problema público tem sido moldado por pactos políticos, e leis, construídos ao longo da nossa história. Essas leis se refletiram em cada uma das constituições brasileiras.

5.1 O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO PROBLEMA

O processo de educação e alfabetização começa desde a colonização, com os jesuítas e disseminação do catolicismo. No período colonial a educação se deu de forma assistemática, e permaneceu até a expulsão dos jesuítas para chegada da família Real ao Brasil, voltando a estaca zero com relação à educação. Após a proclamação da independência do Brasil, com a primeira constituição brasileira em 1824, que se teve foco na educação, sendo assegurada no Artigo 179 como gratuita: “Instrução primária era gratuita para todos os cidadãos”. Mesmo sendo gratuita, não favorecia às classes pobres. Esta classe não possuía acesso à escola e ainda tínhamos os negros e escravos alforriados que igualmente não tinham acesso ao ensino por não serem considerados cidadãos. É importante ressaltar esse fato, pois o percurso de educação no Brasil e o discurso em favor da educação popular desde o início foi de exclusão e segregação.

Decretada em 1891, a segunda constituição do Brasil novamente foi um retrocesso em relação ao direito à educação. Por não garantir mais o direito a educação gratuita e livre. Nela, o cidadão sem estudos era considerado analfabeto e lhe é vetado o direito a voto,

perante o artigo 70 em seu § 1º inciso II: “Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; ”.

Em abril de 1931, criou-se o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Decreto nº 19.850, com a intuito de substituir o Conselho Nacional de Ensino já existente, após a constituição futura de 1934 estava previsto a existência de um “Conselho Nacional de Educação” como forma da lei, com objetivo de “elaborar um plano nacional de educação” apresentada no Artigo 152, da CF/34: “Compete principalmente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais” (BRASIL, 1934).

Em 1934, foi então decretada a terceira constituição, que teve vida curta e durou até 1937. Houve mudanças pouco significativas com relação a educação, no Artigo 149: “ A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. ” e Artigo 150, Parágrafo único - e artigos. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e: “a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; ”. Apesar de citar que a educação é um direito a todos e pela primeira vez a vinculação obrigatória de recursos resultantes de impostos para manutenção do sistema de educação, não teve efeito nenhum. Pois logo foi posto o golpe de Estado.

A quarta constituição foi decretada em 1937, onde se estabeleceu a ditadura do Estado Novo. Houve uma tamanha centralização de recursos públicos e de poder político sem precedentes no Brasil. Também apresentou um retrocesso com relação a vinculação obrigatória de recurso, que foi retirada do texto da constituição, mas continuou-se com o discurso falso de educação obrigatória e gratuita. Em 1942, criou-se o Fundo Nacional de Ensino Primário. Posteriormente em 18 de setembro de 1946, o texto da constituição foi modificado e promulgado, e uma das mudanças foi dedicar à educação o Capítulo II do Título VI – Da Família, Da Educação e Da Cultura. E novamente foi retomada a vinculação obrigatória de orçamento, perante o Artigo 169: “Anualmente, a união aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Em

1947, dois acontecimentos tiveram relevância, a criação do Serviço de Educação de Adultos e a Campanha de Educação dos Adultos, e iniciada em 1952 a Campanha de educação Rural. Em 1952 também aconteceu a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, e em 1961 iniciou-se o Movimento de Educação de Base (MEB), Movimento de Cultura do Recife e criação dos Centros Populares de Cultura da União Nacional dos estudantes. Essas campanhas se configuram perante todos os retrocessos das constituições, os primeiros avanços da EJA.

Em 31 de março de 1964 houve o golpe de Estado que instaurou no Brasil a ditadura militar, posteriormente instaurada a quinta constituição, decretada em 196. A educação nesta constituição foi retratada no Título IV – Da Família, Da Educação e Da Cultura, no Artigo 176: “A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. § 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: II – o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais; III – o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos; IV – o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará”. Ou seja, nesta constituição a preocupação com a educação estava restrita a faixa etária dos sete aos quatorze apenas, deixando de fora todo e qualquer jovem, adolescente e adultos, que não conseguissem preencher os critérios para às bolsas de estudos. Mas com o movimento das campanhas que aconteciam simultaneamente com a negação de direitos nas constituições, iniciava-se a formação dos sindicatos e movimentos sociais, assim como o pensamento de entendimento da EJA como política governamental e instauração do campo de reflexão pedagógica sobre as consequências do analfabetismo, mesmo que essas iniciativas não chegaram a nenhum resultado conciso de proposta metodológica específica, foi o pontapé inicial para a orientação política que levaria a criação do ensino supletivo, conhecido como MOBRAL.

5.1.1 LEGISLAÇÃO ATUAL DA EJA

A sexta e atual Constituição Federal foi decretada em 5 de outubro de 1988, estabelecendo o Estado Democrático de Direito. Também conhecida como “Constituição Cidadã”, que ampliou o leque de direitos sociais, entre eles a educação. Houve maior expansão das responsabilidades públicas com a vida dos cidadãos. Como a educação tem

importante papel com relação a justiça social, diminuição das desigualdades, foi dedicado a educação relevância nesta constituição. O acesso a educação passou a ser assegurado como direito social, e incorporou como princípio que “toda e qualquer educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (CF.Art. 205). Além de criar uma secretaria e diretoria dentro do Ministério da Educação (MEC) específica chamada: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, e Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos.

A Política de Educação de Jovens e Adultos é fundamentada e regida por fundamentos legais, postos no decorrer dos anos, fundamentos com intuito de resgatar para o sujeitos da EJA questões como a igualdade de oportunidades, inclusão, e justiça social. Perante o MEC a EJA trata-se de um “direito positivado”, tanto constitucionalmente quanto embasado em mecanismos financeiros e jurídicos de sustentação que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9.394.96, no parecer CNE/CEB N° 11/2000, na resolução CNE/CEB N° 01/2000, no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01) com meta específica (meta 10), no Plano de Desenvolvimento da Educação, nos Compromissos e acordos internacionais firmados, citados no documento Base da antiga Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD/MEC.

Está assegurada em seu Artigo 208, a EJA como um direito de todos: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante 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.” Mesmo com as alterações feitas em 2009 (Emenda Constitucional N° 59), permanece a oferta gratuita: “I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante 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. VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” Ampliando como direito a oferta de transporte, alimentação e assistência a saúde, visto que para esse público é de suma importância, já que muitas vezes moram em lugares distantes das escolas, ou estão saindo de um dia de trabalho e precisam ser alimentados, além de terem dupla ou tripla jornada, precisam de assistência para aguentar após todas as atividades do dia, sentarem na sala de aula e terem que aprender e absorver todo o conteúdo dado pelos professores.

A Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) trata a EJA no título V, capítulo II como modalidade da educação básica, podendo parte dos financiamentos feitos a educação básica (anteriormente ensino fundamental apenas) irem para esse segmento, além de superar a EJA como ensino supletivo. Por falta de instrução ou até mesmo por práticas passadas, a EJA é vista como um supletivo, que seria uma “aceleração” das séries, desconsiderando a EJA como ensino básico ofertado. Citados no Artigo 37. “A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria”. Parágrafo 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”. Parágrafo 2º “O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si”.

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”.

Parágrafo 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. ”

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

Mesmo que o título da seção seja diferente na LDB, Lei nº 9394/96 (trata da Educação de Jovens e Adultos) da Lei nº 5692/71 (trata do ensino supletivo) o conteúdo que consta nas duas leis não muda expressamente, com ênfase nos cursos e nos exames supletivos.

Embora no artigo nº 37, parágrafo 2º da Lei 9394/96, esteja previsto “o poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si”, não se faz claro como serão essas ações, como conseguir que permaneça na escola.

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos (Parecer CNE/CEB 11/2000 e Resolução CNE/CEB 1/2000) essa modalidade de educação considera a diferentes realidades presentes, quando estabelece: “Como modalidade destas etapas da Educação Básica, a identidade própria da Educação de Jovens e Adultos considera as situações, os perfis dos estudantes, as faixas etárias e se pautará pelos princípios de equidade,

diferença e proporcionalidade na apropriação e contextualização das diretrizes curriculares nacionais e na proposição de um modelo pedagógico próprio...”.

Diante dos documentos da SE a EJA possui 3 funções base: a reparadora, no que diz respeito a restauração do circuito dos direitos negados a esse segmento; a equalizadora, dar suporte a vários outros segmentos sociais a reentrar no sistema educacional, todo e qualquer que tenha tido uma interrupção forçada seja por qualquer motivo que merece a reparação corretiva mesmo que tardia; e qualificadora, “Mais que uma função, ela é o próprio sentido da EJA” tem como base o caráter qualificatório do desenvolvimento do cidadão, relacionado ao desempenho escolar ou não escolar. A estrutura e duração dos cursos da EJA são definidos segundo a Resolução CNE/CEB N°01/2000, Artigo 6°, que diz que cabe a cada sistema de ensino definir a sua estrutura e duração, respeitando as diretrizes curriculares nacionais, assim como a identidade desta modalidade e o regimento de colaboração entre os entes federativos. A sociedade possui uma parcela de responsabilidade com a erradicação do analfabetismo determinada pela Constituição Federal e Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), tratando-se de uma tarefa que exige a mobilização ampla por parte dos governos e da sociedade.

O sistema de financiamento da EJA é assegurada por lei e possui três principais meios de financiamento, a FUNDEB, prevista na lei n°11.494/2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação; a PNAE, Lei n°11.947/2009, que garante por meio de transferência de recursos financeiros a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (incluindo a EJA) matriculados em escolas públicas e filantrópicas; e o PNATE, Lei Federal n° 10.880/2004, que por meio de transferência automática de recursos (sem convênio ou outro instrumento) custeia uma pacote de despesas como: reforma, seguros, licenciamento, impostos, equipamentos de vigilância, serviços de mecânica, utilizados para o transporte de alunos do ensino fundamental da área rural.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD/MEC possui resoluções específicas para a EJA, destacadas por seu teor inovador. As atribuições que competiam à SECAD estavam no decreto n. ° 7.690, de 2 de março de 2012:

I – planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a implementação de políticas para a alfabetização, a educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; II- implementar ações de cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, e

organismos nacionais e internacionais, voltadas à alfabetização e educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; III – coordenar ações transversais de educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, visando à efetivação de políticas públicas de que trata esta Secretaria, em todos os níveis, etapas e modalidades; e IV – apoiar o desenvolvimento de ações de educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, visando à efetivação de políticas públicas intersetoriais. (Brasil, 2012);

Outros aspectos a tornavam inovadora além de suas atribuições, como por exemplo a Resolução/FNDE/CD/nº 48 de 28 de novembro de 2008, que estabelece orientações para a apresentação, seleção e apoio financeiro a projetos que visam a oferta de cursos de formação continuada na modalidade EJA, no formato de curso de extensão, aperfeiçoamento e especialização; a Resolução FNDE/CD nº 51, de 15 de dezembro de 2008, estabelece critérios para projetos que visem a produção de material pedagógico-formativo e de apoio didático da EJA, a formação de educadores, coordenadores e gestores da EJA e a publicação de experiências da EJA; Resolução/FNDE/CD/ nº 44 de 16 de outubro de 2008, que estabelece critérios para a execução de projetos de incentivo a leitura para neoleitores²⁴ jovens, adultos e idosos mediante assistência financeira; Resolução/FNDE/CD/nº 50 de 04 de dezembro de 2008, que estabelece assistência financeira a projetos de cursos de extensão para a formação de educadores que atuem na alfabetização da EJA, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado. Apesar de suas contribuições para a EJA, a SECAD foi extinta no começo deste ano. O atual governo por meio do Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, extinguiu a secretaria, o que se constitui um retrocesso no campo das políticas públicas educacionais.

5.1.2 ATORES DA EJA

A EJA engloba diferentes percursos formativos de diferentes naturezas, que só se torna possível com a interação de variados atores. Sendo esses atores o Estado, às organizações da sociedade civil e o setor privado, dentre outros atores possíveis, podendo interação ser extensa ou menos extensa. Às práticas desenvolvidas no cotidiano por

²⁴ Como são chamadas as pessoas que desenvolvem a leitura a partir da EJA.

educadores e educandos reconfiguram a EJA constantemente. Tornando ultrapassado como foi estruturado durante toda a sua história

Ocorrem parcerias entre ONG's, municípios, universidades, grupos informais, populares, Fóruns Estaduais, Nacionais. A retórica que foi reproduzida por todos esses anos de EJA assumem a singularidade do sujeito, mas na prática isso não acontece. Pensar o sujeito além da condição escolar é um dos entraves da EJA. O campo da EJA com relação a mobilização de atores já se constituiu um campo fortificado, com diversas mobilizações, campanhas pelo Brasil inteiro, porém está em status de estagnação. Se configura uma tarefa contínua dar significado ao que esses múltiplos sujeitos, inclusive os na sua condição de alunos estão demonstrando, seja explicitamente ou implicitamente, com o abandono/evasão, dificuldade de aprendizagem.

5.2 O TRATAMENTO SISTÊMICO EM TERMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

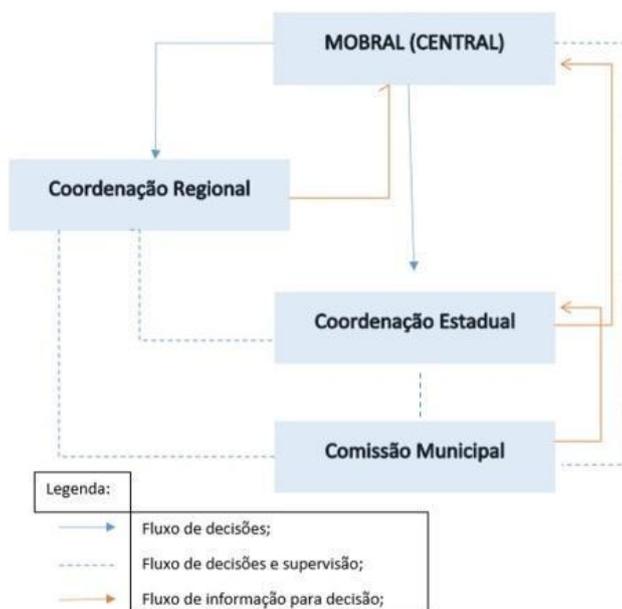
As soluções adotadas pelo Estado no decorrer dos anos são inúmeras. É um processo de constante (re)construção. Pensar em soluções de Estado se torna mais recorrente visto o número de soluções de governo implementadas, PAINI; GREGO; AZEVEDO; VALINO; GAZOLA (2005) e segundo o Inep: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (1947, Governo Eurico Gaspar Dutra); Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958, Governo Juscelino Kubitschek); Movimento de Educação de Base (1961, criado pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil-CNBB); Programa Nacional de Alfabetização, valendo-se do método Paulo Freire (1964, Governo João Goulart); Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) (1968-1978, Governos da Ditadura Militar); Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos - Educar (1985, Governo José Sarney); Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania-Pnac (1990, Governo Fernando Collor de Mello); Declaração Mundial de Educação para Todos (assinada, em 1993, pelo Brasil em Jomtien, Tailândia); Plano Decenal de Educação para Todos (1993, Governo Itamar Franco); Programa de Alfabetização Solidária (1997, Governo Fernando Henrique Cardoso); Programa Brasil Alfabetizado (2003 - 2016, Governo Lula); Programa ProJovem (2005 - Vigente, Governo Lula e em reformulação); Programa DF Alfabetizado: Juntos por uma nova história (2011 - , Agnelo Queiroz). Esse grande número de experiências nos indica algo, indica que as soluções postas até hoje não foram suficientes para resolver o problema, e que ainda é necessário a construção de políticas públicas sólidas para a educação de jovens e adultos.

Por ser inviável tratar de todas as soluções implementadas neste trabalho, trago o tratamento sistêmico de duas diferentes soluções para o problema citadas acima: MOBRAL e EDUCAR.

5.2.1 A SOLUÇÃO MOBRAL

O MOBRAL foi o primeiro programa desenvolvido especialmente para a EJA. O MOBRAL funcionava como um órgão instituído pelo decreto N° 62.455, de 22 de março de 1968, conforme a Lei N° 5.379, de 15 de dezembro de 1967 em vigência do regime militar. Este programa foi criado em 1968, mas só foi implementado em 1971, tinha como foco ler e escrever segundo os interesses políticos da época, com o intuito de extinguir em 10 anos com o analfabetismo no Brasil. Vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, o MOBRAL executava o Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos, voltada para adolescentes com mais de 15 anos. O MOBRAL apresentava uma estrutura descentralizada e subdividida, são elas: Secretaria executiva, coordenação estadual, regional e estadual. Conforme o esquema abaixo:

Figura 3 - ESQUEMA MOBRAL



FONTE: Documento básico MOBRAL (1972). Com adaptações.

O índice de analfabetismo no Brasil é medido pelos censos desde 1872, sendo eles o IBGE e PNAD, o último censo disponível antes da criação do MOBRAL foi o de 1960, onde o Brasil apresentava aproximadamente 40% de analfabetos. Apenas três anos após sua

implementação, em 1974, o MOBRAL tinha o equivalente a 937.593 pessoas matriculadas (MOBRAL, 1973), e esse número tendia a aumentar com o decorrer dos anos. O MOBRAL apresentava três modalidades: alfabetização funcional (5 meses), educação integral (12 meses) e desenvolvimento comunitário (2 meses).

A alfabetização funcional apresentava sete objetivos centrais (MOBRAL, 1973): proporcionar a aquisição de um vocabulário rico; desenvolvimento do raciocínio; criação de hábitos de trabalho; desenvolvimento da criatividade; conhecimento de seus direitos e deveres; conservação da saúde; e motivação para ser construtor e beneficiário desse desenvolvimento. Com duração de 5 meses, podendo se estender para mais um mês quando necessário. Segundo o Documento Básico (MOBRAL, 1973) o controle era feito por meio de boletins de frequência. A avaliação era feita de forma contínua e global, que se dava por acompanhamento diário. Já a vertente educação integrada, apresenta três objetivos: oferecer aos alunos que alfabetização funcional a continuidade a seus estudos; aumentar a oferta de conhecimentos que permitam uma melhor qualificação profissional; e desenvolver atitudes que promovam a autonomia do aluno. A duração é de 12 meses, divididos em duas etapas de 6 meses ou três de 3 e 4 meses, e avaliação era feita ao final de cada semestre pelas Secretarias de Educação por meio de convênio (MOBRAL, 1973).

O desenvolvimento comunitário apresentava um objetivo geral de capacitar o aluno recém-alfabetizado para ingressar no processo educacional de modo permanente, visando a integração social (MOBRAL, 1973). E oito objetivos específicos: estabelecer atividades que permitam desaparecer às atitudes de dependência por parte da comunidade por serem às pessoas agentes, objetos e beneficiárias do desenvolvimento; estabelecer atividades para desenvolver o espírito associativo e o sentido de “pertencer” do aluno; estabelecer fases para o processo de integração social para integração no mercado de trabalho; levar o aluno a compreensão dos diferentes papéis que pode exercer e entendimento do exercício da autoridade e da liderança; desenvolver no aluno a capacidade de utilizar de forma racional os recursos reais e potenciais internos e externos; desenvolver habilidades para a agricultura, indústria, comércio e serviços, por meio de capacitação de recursos humanos; despertar a consciência coletiva para a melhoria da habitação, saúde, nutrição, higiene, recreação, segurança social e escolaridade; e reforçar a linguagem oral e escrita, visando a melhora na comunicação. Com duração de dois meses, 2 horas diárias (MOBRAL, 1973). O controle era feito também por meio de boletim de frequência e avaliação através do sistema de supervisão global.

Um ponto importante de se ressaltar é que havia uma preocupação quanto a mobilidade dos alunos, era recomendado que o MOBRAL fosse oferecido próximo a casa do aluno ou do seu trabalho para facilitar a presença e locomoção dos alunos. O controle feito por meio de boletins de frequência era utilizado um processamento de dados para tal (implantado apenas em 1973). A execução desses programas era feita por meio de convênios entre a fundação movimento brasileiro de alfabetização e a comissão municipal (MOBRAL, 1973).

É possível observar que o analfabetismo tanto deste período como de atualmente atinge diversas regiões do país, sendo zonas rurais e urbanas. Além do gênero e zona, o analfabetismo apresenta outras interseccionalidades. Ou seja, além de analisar o analfabetismo segundo a região, o sexo e zona rural ou urbana, esse fenômeno possui outros “cruzamentos”.

Quando o MOBRAL iniciou em 1971 o índice de analfabetismo (sempre calculado em pessoas com mais de 15 anos) era de 33,6%. Tinha capacidade de atender aos quase 20 milhões de analfabetos segundo aponta pesquisas do IBGE, espalhados por todo o território nacional. Uma das razões que tornava cada vez mais difíceis de atingir às pessoas destacadas no livro “Soletre Mobral e leia Brasil” (1973) é que essas pessoas eram portadoras de deficiências visuais, auditivas, intelectuais, etc, que, portanto, dificultavam a aprendizagem. O desafio de erradicar o analfabetismo foi assumido pelo Governo Médici, pelo seu Ministro da Educação Jarbas Passarinho. O professor Mário Henrique Simonsen após assumir a Presidência do MOBRAL destacou o esquema de operação do MOBRAL, trazendo a tona o “segredo” para seu sucesso na implementação. O responsável pelo sucesso de tal está no fato de que era entregue aos municípios toda a tarefa de executar diretamente o programa, juntamente com a comunidade, formando um mutirão que recrutava os analfabetos e identificar qualquer lugar possível que poderia virar uma sala de aula para que os alfabetizadores com o material necessário, maioria das vezes apenas com o material básico do básico, comessem o processo de alfabetização.

Como dito anteriormente, a gestão do MOBRAL era feita a partir de convênios feitos com os municípios. Assim que são assinados os convênios já consta o número de pessoas que irão participar do programa, assim como a estrutura de salas (número, local prévio, tempo de curso). Se o número de pessoas sinalizadas no convênio não frequenta-se ou número de alfabetizadores diminuísse por não receber por aluno, o convênio era considerado “evadido”. Segundo consta no o percentual de evasões de convênios nos sete anos de MOBRAL foi no máximo de 18%. Mas quantos foram de fato “alfabetizados”? Segundo o livro Soletre Mobral

e leia Brasil (1973): “para cada 100 pessoas conveniadas, 80 chegam ao final do curso e, dessas 80, apenas a metade - 40 pessoas - são consideradas alfabetizadas.” e esse percentual de 40% era considerado satisfatório nas conjunturas da época.

O MEC propôs em 1974 a implantação dos CES (Centros de Estudos Supletivos), onde eram ministradas as aulas da EJA, no entanto, na prática há relatos de que o MOBREAL era ofertado em qualquer lugar que tivesse disponibilidade: clubes, igrejas, centros de cultos, fábricas, galpões, quartéis, sindicatos, oficinas, estabelecimentos rurais. (Mobreal sua origem e evolução, 1973). O MOBREAL era uma “ação” com data prevista para seu término, assim que o problema do analfabetismo fosse erradicado o programa se findaria. Mas isto não aconteceu, o MOBREAL foi extinto, mas o problema do analfabetismo no Brasil persistiu. Este programa surgiu para suprir às demandas internacionais, como a Organização das Nações Unidas e Unesco, que já discutiam a universalização da educação e combate ao analfabetismo e propunham combate a esse problema aos países como estratégia de desenvolvimento socioeconômico. Essa temática já era tratada pelos países “desenvolvidos” e chegou posteriormente para nós, Brasil, mais como uma cobrança dos demais países, e menos como resposta á um anseio da população. Os principais fundamentos tanto do MOBREAL como de outras ações/políticas públicas são a recuperação de um tempo que foi “perdido” no passado, e a ideia que o tempo apropriado para o aprendizado é na infância e na adolescência.

Em 1985, o MOBREAL se encerra juntamente com a redemocratização do país. O pacto político da redemocratização no Brasil propunha maior comprometimento do Estado com as questões das desigualdades sociais apresentadas em todo o território brasileiro. Porém, assim como em muitos países, a redemocratização veio acompanhada da uma descentralização política, que foi o caso do Brasil, um repasse do dever do Estado e União, as esferas menores.

5.2.2 A SOLUÇÃO FUNDAÇÃO EDUCAR

Em sucessão ao MOBREAL surge a Fundação EDUCAR, que em parte utilizou a estrutura do MOBREAL. Se começa a pensar a ideia de um novo formato de resposta ao problema de analfabetismo que continuava a ser considerado como de pública relevância. Em 1985, a Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBREAL pelo artigo 4º da Lei nº 5379, de 15 de dezembro de 1967 passa a denominar-se Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - EDUCAR. A Fundação EDUCAR surge com o objetivo de fomentar a execução de programas voltados para a alfabetização e educação básica

destinados às pessoas que não tiveram acesso à escola ou que dela “foram excluídos prematuramente”.

A Fundação EDUCAR se assemelha ao MOBREAL ao abrir mão do controle político pedagógico, aliando-se aos Estados e municípios em combate ao analfabetismo. A Fundação apoiava tanto tecnicamente como financeiramente. Foi nesse contexto que surgiu a Lei Federal nº 5.692, que em 1971 consagraram a extensão da educação básica para o segmento da EJA, pela primeira vez. Um marco certamente para a história da EJA. Um dos pontos mais significativos na lei foi a flexibilidade para com àqueles que não haviam realizado ou completado na idade própria a escolaridade obrigatória, possibilitando a oferta do ensino em várias modalidades: cursos supletivos, centros de estudo e ensino a distância, entre outras.

A Fundação EDUCAR apresenta quatro objetivos centrais previstos no Decreto nº 91.980, de 25 de novembro de 1985, no Artigo 2º, são eles:

I - promover a alocação dos recursos necessários a execução dos programas de alfabetização e educação básica; II - formular projetos específicos e estabelecer normas operacionais, com vistas a orientar a execução dos referidos programas; III - incentivar a geração, o aprimoramento e a difusão de metodologias de ensino, mediante combinação de recursos didáticos e tecnologias educacionais; IV - estimular a valorização e capacitação dos professores responsáveis pelas atividades de ensino inerentes aos programas.

Seu funcionamento era de forma regionalizada e participativa entre os Estados, Distrito Federal, territórios e Municípios, assim como por outras entidades públicas e privadas, segundo o Art. 3º.

A mesma legislação que possibilita a flexibilidade, que cita a EJA, foi a mesma que limitou a obrigatoriedade da oferta pública do ensino de primeiro grau apenas às crianças e adolescentes na faixa de 7 a 14 anos. Novamente, retirando desse segmento o tão sonhado direito. A educação básica, só seria estendido aos jovens e adultos na futura Constituição Federal de 1988. Percebe-se que até o período da ditadura, no processo de escolarização no Brasil a preocupação central era com a instrução das crianças.

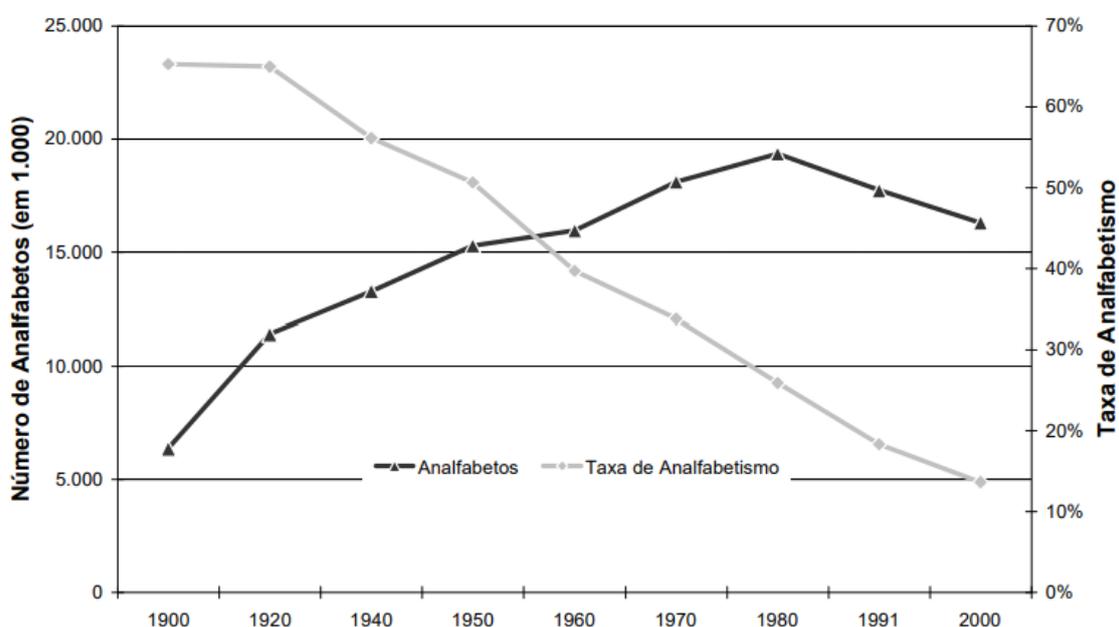
Através do decreto nº 97.219/88 a Fundação EDUCAR juntamente com o MEC organizam para o ano de 1990 o “Ano Internacional de Alfabetização”. O presidente José Sarney instituiu uma comissão para a organização deste ano comemorativo.

Em 1990 a mesma comissão de organização do ano comemorativo é desarticulada, e a Fundação EDUCAR é extinta. O processo de descentralização da EJA que já havia sendo posto aos poucos nos outros programas é concretizado, e então é repassada a responsabilidade aos municípios, mesmo sendo declarado o “Ano Internacional da Alfabetização”. Ainda

nesse período o MEC criou o PNAC - Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania que visava mobilizar a sociedade para o problema da alfabetização de crianças, jovens e adultos através de órgãos do governo e ONGs. Mas com o impeachment, o PNAC, assim como demais propostas para esse segmento como o PAS, são deixados de lado por Itamar Franco.

A herança do analfabetismo permanece, mesmo após anos e anos de instrumentos. Em análise aos dados disponibilizados é possível perceber que o índice de analfabetismo e taxa de analfabetos não respondem de maneira igual. O próprio MEC em parceria com o INEP, divulgaram um documento base chamado: “Mapa do analfabetismo no Brasil” (2016), que traz um gráfico que exemplifica exatamente isso, a correlação entre o índice de analfabetismo e número de analfabetos, de 1900 a 2000. A disparidade do número de analfabetos em 1900 para 2000 é de praticamente 30 milhões de brasileiros.

GRÁFICO 01 - CORRELAÇÃO ENTRE ÍNDICE DE ANALFABETOS E TAXA DE ANALFABETISMO



FONTE: Mapa do analfabetismo no Brasil (2016)

O principal dado quantitativo com relação a EJA é o número de matrículas, por ser descentralizado o número de concluintes é imensurável. Sendo assim, apenas por meio das matrículas que podemos traçar um panorama.

Tabela 5 - COMPARATIVOS DE MATRÍCULAS

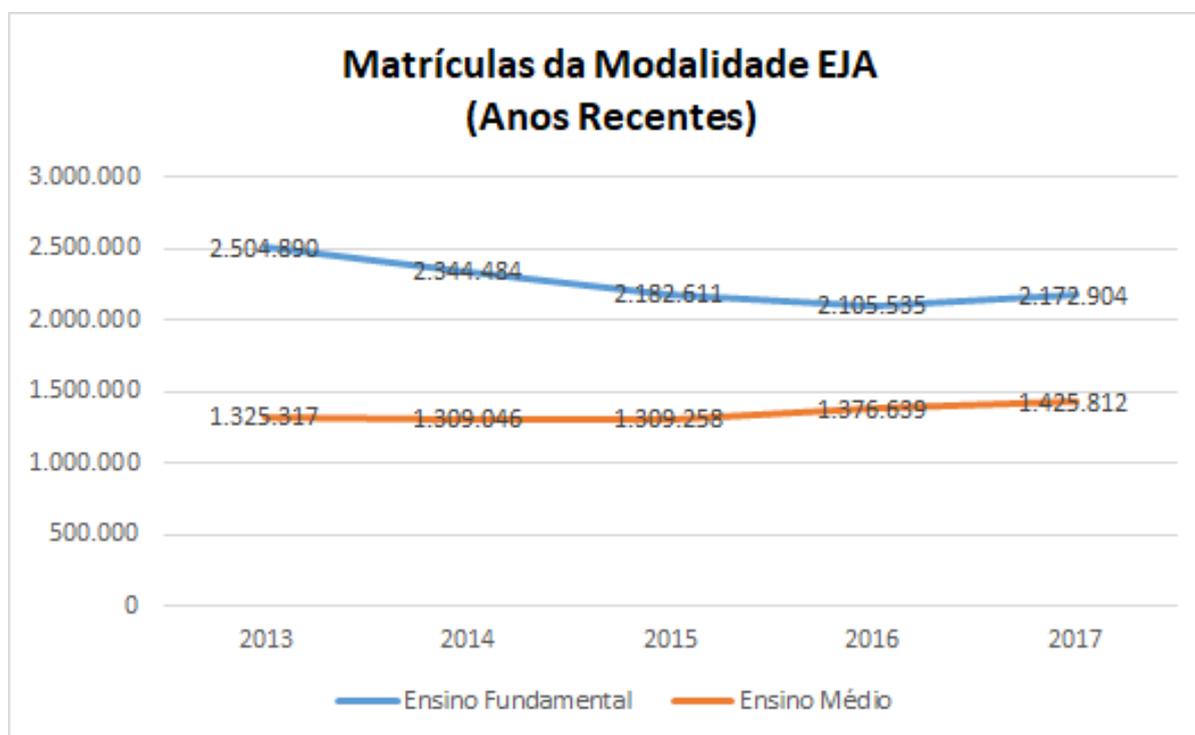
MATRÍCULAS DA MODALIDADE EJA 2009 E 2018 (EF e Médio)*	
Ano	Nº de Matrículas
2009	4.661.332
2018	3.545.988

Elaboração própria, com base nos dados do Inep/Mec. (Censo Escolar)

*De todo o território brasileiro.

Ao analisarmos a situação do analfabetismo de nove anos atrás e do ano passado (2015), podemos visualizar que o número de matrícula houve um decréscimo, mas ainda permanece alto, mesmo após esse período de tempo. E se observarmos os anos mais recentes, o nível de matrícula permanece constante com razoáveis diminuições, como mostra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 02 - Matrículas (Anos Recentes)



FONTE: Elaboração própria, com base nos dados do Inep/Mec. (Censo Escolar)

É nítido na política brasileira o processo que foi construído no decorrer da história da educação de jovens adultos, de rompimento de projetos e programas existentes por interferências políticas. Entra mandato e sai mandato, e às conquistas dessa modalidade de educação são interrompidas, extintas. Com isso, não se interrompe apenas um programa, ou

uma extensão de governo “x”, se interrompe a história dessa política pública. Qual o impacto desses entraves nessa população?

6. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E O CASO DO DISTRITO FEDERAL

A história da EJA no Distrito Federal não se diferencia muito do contexto nacional. É um processo de avanços e entraves. Em 1960, Brasília que ainda passava pelo processo de construção foi incluída no primeiro Censo. Com 140 mil habitantes, o índice de analfabetismo chegou a 33,3%. Sendo que 93% da população era oriunda de outros Estados. Já no Censo de 2000 esse percentual baixou para 8,8%, e continuou a reduzir, no Censo de 2010 a população passou de dois milhões e quinhentos mil sendo apenas 3,5% o índice de analfabetismo. Em 2014, o DF é a primeira unidade da Federação a receber do Ministério da Educação o “Selo de território livre do analfabetismo”. Este selo é dado às cidades que atingem 96% de alfabetização de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atualmente, o índice de analfabetismo é 6,8% (IBGE, 2019), são 11,3 milhões de analfabetos, de pessoas acima dos 15 anos que não sabem ler ou escrever. Superior a meta parcial estipulada para 2015 de reduzir para 6,5% a taxa de analfabetização. A meta final do Plano Nacional de Educação (PNE) é erradicar o analfabetismo até 2024.

Quando tratamos da EJA no DF atualmente o que se sobressai é a preocupação com o currículo. O foco está tanto na seleção dos conteúdos, como de seus objetivos e metodologia para a formação. A metodologia para o desenvolvimento do aluno constitui três posições a ser adotada: a política, pedagógica e social. Como se trata de uma modalidade de ensino para jovens, adultos ou idosos existe uma preocupação para que às singularidades, especificidades, diversidades, culturas, saberes, vivências, e origens, das pessoas sejam levadas em consideração no processo de elaboração desta política pública. Portanto ao construir o “Currículo em Movimento” do DF é nítido o alto teor de inovação e o desafio de recriar um novo jeito de implementar a EJA.

A Educação de Jovens e Adultos é uma modalidade da então educação básica, e tem o intuito de atender ao público ao qual foi negado o direito à educação na infância, seja pela falta de vagas/por inadequações do sistema de ensino/por condições socioeconômicas/por desistência. O público desse instrumento se configura heterogêneo, portanto, considerar essa heterogeneidade dos sujeitos da EJA torna-se de suma importância para o funcionamento do instrumento, para que os conteúdos a serem trabalhados em sala de aula façam sentido e tenham significado para o cotidiano desse público.

A SEDF classifica os sujeitos da EJA em determinados grupos. Reconhecendo a importância de se trabalhar o currículo a partir de 6 grupos. Sendo eles: **Educação especial**, voltada para o atendimento educacional especializado (AEE) para sujeitos da EJA com deficiência. A EJA para essas pessoas é especialmente no turno noturno, pois tem como ressalva que a permanência dos estudantes da EJA nos dois turnos (diurno e noturno) poderia provocar um choque entre a inclusão na escola e exclusão na sociedade, retirando a possibilidade de ter uma atividade profissional. A **EJA nas Prisões**, voltado para a população privada de liberdade, a EJA é ofertada no ambiente prisional, que caracteriza um público bastante heterogêneo, com relação a diversidade etária, étnico-racial, sociocultural, de gênero e orientação sexual, porém homogêneo com relação a vulnerabilidade social. Heterogeneidade essa que apresenta em todos os outros segmentos da educação. A EJA nas prisões vai além da alfabetização, significa proporcionar a esses estudantes a participação social, retomada de seus direitos e retomada do pensamento de se verem como pessoas. A **EJA na Educação do Campo**, voltada para os sujeitos residentes do campo, busca atender suas especificidades, valorizando o conhecimento cultural característico da sua realidade no campo, além de articular eixos do currículo às vivências dessas pessoas, assim como agricultura familiar, economia solidária e cooperativismo. A **EJA e Diversidade**, visa relacionar o currículo com às temáticas de gênero, questão étnico-racial, orientação sexual, e demais temáticas que tratam de refletir e respeitar as diferenças. A **Educação a Distância**, a EJA/EaD é destinada para o segundo e terceiros segmentos, utilizando das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para processo de ensino e aprendizagem. As atividades educativas são desenvolvidas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). A **Educação Profissional na EJA**, é destinado a educação profissionalizante, e possui um programa a parte especialmente para esse público, o Programa Nacional de Integração da Educação profissional com a Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Visa o acesso à formação (qualificação profissional ou técnico) de forma integrada com a educação básica.

A Secretaria de Estado de Educação do DF (SEEDF) vinha desenvolvendo um processo de construção conjunta com participação de vários atores para reformular a EJA. Nesse processo de discussões, encontros, e construção coletiva, desembocaram em novas diretrizes para a EJA. Em 2013, aconteceu um encontro que envolveu mais de 600 pessoas, entre professores, coordenadores (locais, intermediários e centrais), estudantes, técnicos-administrativos, orientadores, gestores, colaboradores e convidados, com intuito de debaterem sobre a EJA em específico no DF. O “Currículo em Movimento” é um dos resultados desses encontros e discussões, sendo por meio das plenárias regionais a partir de

2011; e/ou nos grupos de trabalho em 2012; nos encontros temáticos Diálogos na EJA; nas reuniões pedagógicas com coordenadores intermediários; nos encontros formais e informais com professores e ou comunidade escolar; nas visitas realizadas nas unidades escolares e Coordenação Regionais de Ensino; nos espaços de discussão e interação sobre a EJA; seminários; e demais encontros que possam estar tratando da EJA no DF. O teor de inovação com relação a construção da EJA no DF de fato pela própria construção.

O objetivo geral do “Currículo em Movimento” na EJA-DF de acordo com o documento publicado pela SEEDF (2018) é:

“promover a escolarização de pessoas jovens, adultas e idosas que interromperam ou não tiveram acesso ao processo formativo escolar, por meio da compreensão de uma prática educativa que atenda às especificidades e a diversidade dos sujeitos da classe trabalhadora envolvidos no processo, a fim de dialogar com seus saberes, culturas, projetos de vida e articular melhores perspectivas com o meio social, cultural e com o mundo do trabalho”.

Após todo esse processo de construção conjunta, o Currículo em Movimento entrou em vigor no território do DF em 2011.

A oferta da EJA no DF é organizada em regime semestral, e compreende toda a educação básica, dos anos iniciais até finais do ensino fundamental (EF) e ensino médio (EM). Três eixos integram a EJA, cultura, trabalho e tecnologia. Esses eixos podem percorrer os conteúdos de diferentes formas, com intuito de formar um projeto de unidade escolar.

QUADRO 6 - OFERTA DA EJA NO DF

OFERTA DA EJA-DF			
Segmento	Educação Básica	Carga Horária	Estratégia de Ensino
1° Segmento	Ensino Fundamental (1° ao 5° ano)	1600h	Presencial
2° Segmento	Ensino Fundamental (6° ao 9° ano)	1600h	Presencial, Semipresencial e EAD
3° Segmento	Ensino Médio (1°, 2° e 3° ano)	1200h	Presencial, Semipresencial e EAD

Elaboração própria, com base nos documentos acessados da SEDF.

QUADRO 7 - IDADE PARA INGRESSO

IDADE MÍNIMA PARA INGRESSO		
Segmento	Educação Básica	Idade
1º Segmento	Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)	15 anos completos
2º Segmento	Ensino Fundamental (6º ao 9º ano)	15 anos completos
3º Segmento	Ensino Médio (1º, 2º e 3º ano)	18 anos completos

Elaboração da autora, com base em documentos acessados da SEDF.

Construir um currículo em comum para esses diferentes públicos já se torna uma tarefa difícil, quando pensamos em um currículo na noção de território do DF se torna mais complexo ainda. O DF é formado atualmente por 31 Regiões Administrativas²⁵ (RA's), também chamadas por muitos de “cidades satélites”. Conforme quadro a seguir:

QUADRO 8 - RA's DO DF

RA I – PLANO PILOTO	RA XVIII – LAGO NORTE
RA II – GAMA	RA XIX – CANDANGOLÂNDIA
RA III – TAGUATINGA	RA XX – ÁGUAS CLARAS
RA IV – BRAZLÂNDIA	RA XXI – RIACHO FUNDO II
RA V – SOBRADINHO	RA XXII – SUDOESTE/OCTOGONAL
RA VI – PLANALTINA	RA XXIII – VARJÃO
RA VII – PARANOÁ	RA XXIV – PARK WAY
RA VIII – NÚCLEO BANDEIRANTE	RA XXV – SCIA
RA IX – CEILÂNDIA	RA XXVI – SOBRADINHO II
RA X – GUARÁ	RA XXVII – JARDIM BOTÂNICO
RA XI – CRUZEIRO	RA XXVIII – ITAPOÃ
RA XII – SAMAMBAIA	RA XXIX – SIA
RA XIII – SANTA MARIA	RA XXX – VICENTE PIRES
RA XVI – SÃO SEBASTIÃO	RA XXXI – FERCAL
RA XV – RECANTO DAS EMAS	RA XXXII – SOL NASCENTE/PÔR DO SOL
RA XVI – LAGO SUL	RA XXXIII – ARNIQUEIRA
RA XVII – RIACHO FUNDO	TOTAL: 31 RA's

FONTE: Elaboração própria com base no sítio eletrônico (df.gov)

Mesmo com cada região possuindo suas especificidades não são todas que possuem sua própria RE (Regional de Ensino). Atualmente existe no DF 14 Regionais de Ensino, nas

²⁵ Segundo o próprio site do Governo do Distrito Federal

seguintes RA's: Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Plano Piloto/Cruzeiro, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga. Conforme o mapa:

Figura 4 - MAPA RA's DF



FONTE: SEMARH DF (2014)

Por se tratar de um universo amostral extenso, no que cerne a metodologia, foi elaborado um questionário (APÊNDICE C) a fim de coletar informações de todas as escolas das 14 Regionais de Ensino, por ter se constatado na pesquisa documental que o material existente não supria o anseio por informações das escolas. Foi enviado o questionário elaborado pelo e-mail²⁶ para as 108 unidades escolares. Esses são os centros de ensino que a SEEDF informou que ofertam EJA, porém ficou de fora desse escopo os IFB de Brasília, assim como as instituições privadas que ofertam tal modalidade (presencial e a distância). Uma das principais dificuldades deste trabalho em sua elaboração se configurou o acesso as escolas. Pois a própria SEEDF não sabia qual procedimento adotar para esse tipo de avaliação. Por diversas vezes a pesquisadora foi a SEEDF solicitar algum termo para que pudesse entrar nas escolas e entrevistar professores, coordenadores/gestores e alunos (Maiores de 18 anos) para retratar em sua pesquisa as práticas dentro da EJA.

²⁶ Coletados no site de pesquisa Google e sítio eletrônico do Governo do DF, assim como via telefone em alguns casos.

Tabela 9 - ESCOLAS QUE OFERTAM EJA NO DF (2019)

ESCOLAS QUE OFERTAM EJA NO DISTRITO FEDERAL	
CAIC UNESCO	CENTRO DE ENSINO MÉDIO 09 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DA ASA SUL - CESAS	CENTRO DE ENSINO MÉDIO 111 DO RECANTO DAS EMAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL A DISTÂNCIA DE BRASÍLIA	CENTRO DE ENSINO MÉDIO 304 DE SAMAMBAIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 01 DE PLANALTINA	CENTRO DE ENSINO MÉDIO 404 DE SANTA MARIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 01 DO PARANOÁ	CENTRO DE ENSINO MÉDIO EIT
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 01 DO RIACHO FUNDO II	CENTRO DE ENSINO MÉDIO JÚLIA KUBITSCHK (CANDANGOLÂNDIA)
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 01 DO VARJÃO	CENTRO DE ENSINO MÉDIO URSO BRANCO (NÚCLEO BANDEIRANTE)
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 02 DA ESTRUTURAL	CENTRO EDUCACIONAL 01 DA ESTRUTURAL
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 02 DE BRAZLÂNDIA	CENTRO EDUCACIONAL 01 DE BRASÍLIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 02 DE CEILÂNDIA	CENTRO EDUCACIONAL 01 DO GUARÁ
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 02 DO PARANOÁ	CENTRO EDUCACIONAL 01 DO RIACHO FUNDO II
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 03 DE PLANALTINA	CENTRO EDUCACIONAL 02 DE BRAZLÂNDIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 03 DO GAMA	CENTRO EDUCACIONAL 02 DE SOBRADINHO
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 03 DO PARANOÁ	CENTRO EDUCACIONAL 02 DE TAGUATINGA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 04 DE CEILÂNDIA	CENTRO EDUCACIONAL 02 DO CRUZEIRO
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 04 DE PLANALTINA	CENTRO EDUCACIONAL 02 DO RIACHO FUNDO
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 04 DE SOBRADINHO	CENTRO EDUCACIONAL 03 DE PLANALTINA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 04 DO GUARÁ	CENTRO EDUCACIONAL 04 DE SOBRADINHO
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 05 DE SOBRADINHO	CENTRO EDUCACIONAL 04 DO GUARÁ
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 07 DE SOBRADINHO	CENTRO EDUCACIONAL 06 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 08 DO GUARÁ	CENTRO EDUCACIONAL 06 DE TAGUATINGA

CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 10 DO GAMA	CENTRO EDUCACIONAL 07 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 103 DE SANTA MARIA	CENTRO EDUCACIONAL 07 DO GAMA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 11 DO GAMA	CENTRO EDUCACIONAL 11 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 113 DO RECANTO DAS EMAS	CENTRO EDUCACIONAL 14 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 120 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL 16 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 13 DE CEILÂNDIA	CENTRO EDUCACIONAL 619 DE SAMAMBAIA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 20 DE CEILÂNDIA	CENTRO EDUCACIONAL CASA GRANDE
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 201 DE SANTA MARIA	CENTRO EDUCACIONAL CONDOMÍNIO ESTÂNCIA III
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 206 DO RECANTO DAS EMAS	CENTRO EDUCACIONAL DO LAGO NORTE
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 209 DE SANTA MARIA	CENTRO EDUCACIONAL DO PAD/DF
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 213 DE SANTA MARIA	CENTRO EDUCACIONAL DONA AMÉRICA GUIMARÃES
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 25 DE CEILÂNDIA	CENTRO EDUCACIONAL ENGENHO DAS LAJES
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 301 DO RECANTO DAS EMAS	CENTRO EDUCACIONAL GESNER TEIXEIRA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 312 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL GISNO
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 316 DE SANTA MARIA	CENTRO EDUCACIONAL INCRA 09
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 404 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL IRMÃ MARIA REGINA VELANES REGIS
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 405 DO RECANTO DAS EMAS	CENTRO EDUCACIONAL MYRIAM ERVILHA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 411 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL PROFESSOR CARLOS RAMOS MOTA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 412 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL SÃO BARTOLOMEU
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 427 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL SÃO JOSÉ
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 519 DE SAMAMBAIA	CENTRO EDUCACIONAL TAQUARA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL 802 DO RECANTO DAS EMAS	CENTRO EDUCACIONAL VALE DO AMANHECER
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL ARAPOANGA	CENTRO EDUCACIONAL VARGEM BONITA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL BOA ESPERANÇA	ESCOLA BILINGUE LIBRAS E PORTUGUÊS ESCRITO DE TAGUATINGA
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL DOUTORA ZILDA ARNS	ESCOLA CLASSE 01 DO ITAPOÃ
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL JUSCELINO KUBITSCHKE	ESCOLA CLASSE 16 DE PLANALTINA

CENTRO DE ENSINO MÉDIO 01 DE PLANALTINA	ESCOLA CLASSE 16 DE SOBRADINHO
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 01 DE SOBRADINHO	ESCOLA CLASSE 17 DE SOBRADINHO
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 01 DO GAMA	ESCOLA CLASSE 66 DE CEILÂNDIA
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 02 de BRAZLÂNDIA	ESCOLA CLASSE AGROVILA SÃO SEBASTIÃO
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 03 DE CEILÂNDIA	ESCOLA CLASSE ENGENHO VELHO
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 03 DO GAMA	ESCOLA CLASSE MONJOLO
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 04 DE CEILÂNDIA	ESCOLA MENINOS E MENINAS DO PARQUE

FONTES: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela SEEDF*

Obtenção dos dados por meio da ouvidoria*

Se tratando da EJA no atual governo (Presidente Jair Bolsonaro) é nítido a repentina e significativa mudança de modo geral e no DF. Exemplo a extinção da SECADI, no dia 02 de janeiro de 2019 por meio do Decreto nº 9.465, que se caracteriza como um regresso para a EJA. A SECADI era responsável em específico pela modalidade de EJA, como também por outras modalidades cujos “público-alvo”, frequentemente, são também estudantes da EJA. Todo o processo de construção da EJA que incumbia a SECADI foi substituído por duas novas secretarias: a Secretaria de Alfabetização e a Secretaria de Modalidades Especializadas da Educação. No decreto que as instituiu, entretanto, não há nenhuma diretoria específica dedicada à modalidade, nem mesmo menção a EJA.

Os impactos que isso terá na EJA no âmbito nacional e Distrital ainda não são possíveis de se mensurar, se configura um retrocesso com relação a EJA, pois a mesma parece ter sido extinta junto a secretaria. Mesmo o Distrito Federal sendo a primeira unidade da federação a receber o selo de “Território Livre de analfabetismo” pelo Ministério da Educação, em maio de 2014 pelo Ministro da Educação da época, Henrique Paim. Esse selo é entregue às localidades que atingem 96% de alfabetização, segundo o censo do IBGE, foi criado em 2007. O DF atingiu o índice de 96,5% por meio do Programa DF Alfabetizado, que está inserido dentro do Programa Nacional Brasil Alfabetizado. Segundo a SEDES (2014), para incentivar a população em vulnerabilidade social a ingressarem no programa, o Governo forneceu uma bolsa de incentivo aos beneficiários do Bolsa Família que integram o DF Alfabetizado. O nome dessa bolsa era “Bolsa Alfa” que foi criada em parceria pelas SE e SEDES. Essa bolsa também estava inserida no âmbito do Plano DF Sem Miséria. A Bolsa Alfa destinava-se aos beneficiários do Programa Bolsa Família, com tivessem idade superior a 15 anos, que estivessem inscritos e frequentando o 1º segmento (EF) da Educação de Jovens e Adultos/EJA ou do Programa DF Alfabetizado. O benefício, era no valor de R\$ 30,00,

sendo repassado mensalmente e concedido para cada membro da família do Bolsa Família. Segundo a SEDES²⁷, no período de novembro de 2013 a abril de 2014, foram distribuídas 5 mil bolsas, o que representa investimento de R\$150 mil.

No atual Plano Nacional de Educação, publicado no diário oficial²⁸ no começo deste ano, decreta no capítulo I que a União implementará programas e ações que visem combater o analfabetismo absoluto e analfabetismo funcional: Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Alfabetização, por meio da qual a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, implementará programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas, com a finalidade de melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional e de combater o analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional, no âmbito das diferentes etapas e modalidades da educação básica e da educação não formal. A EJA aparece no texto apenas no capítulo IV, sobre público alvo.

7. AVALIAÇÃO A PARTIR DOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS CONSTRUÍDOS AO LONGO DO REFERENCIAL

A EJA é uma modalidade de educação, não se constitui dentro da educação básica, mas, sim, como uma modalidade aparte. Há uma dificuldade de visualizar a EJA como modalidade, no senso comum tende a entender a EJA como programa, um instrumento de políticas públicas, por exemplo, entender o MOBREAL como EJA, e não o MOBREAL como instrumento criado para responder ao problema público do analfabetismo, dentro da área da educação. Sendo a educação, assim como a saúde, infraestrutura, saneamento, entre outros um setor das políticas públicas. Portanto a EJA é um setor de política pública. Sendo então todas as iniciativas consideradas de EJA, não um programa, mas sim um subsetor.

Assim como a noção de política pública como um fluxo de multiatores, a EJA é construída por diferentes atores em constante interação. É a partir do modelo pós positivista de deliberação prática de Frank Fischer que, nas palavras do próprio autor, “contém implicações importantes para a transformação das estruturas institucionais e práticas do processo mais geral de políticas públicas” – sendo o ponto mais importante do modelo o seu potencial de influência democratizante sobre a avaliação de políticas públicas (FISCHER, 2016, p. 174).

O modelo de Fischer me permitiu fazer reflexões sobre a existência de um modelo deliberativo da análise de políticas públicas que vai além do objetivo analítico de eficiência

²⁷ Disponível no sítio eletrônico do Governo Federal.

²⁸ Publicado dia 11/04/2019.

e eficácia, não as ignorando, mas “incluir uma avaliação dos interesses e necessidades de uma comunidade política mais ampla” (FISCHER, 2016, p. 175) que englobe diferentes atores, inclusive os que implementam. Esse tipo de análise se difere da maioria das análises contemporâneas de políticas públicas, porque na abordagem pós positivista se assume do ponto de vista das próprias pessoas o que elas mesmas assumem como valor e argumento:

“As pessoas constroem suas imagens do mundo e como elas moldam suas preferências”. Ou seja, em contraste com a abordagem convencional - que não fornece nenhuma maneira significativa de falar sobre o quão as pessoas disputam suas visões do interesse público ou da comunidade - uma abordagem pospositivista enfatiza o discurso como uma marca criativa e valiosa da existência social" (STONE 1988:4, apud FISCHER, 2016, p.175).

Se buscou levar em consideração os valores e argumentos das pessoas na avaliação de políticas públicas por meio da matriz axiológica. A avaliação foi realizada a partir de duas dimensões de gestão, a pedagógica e a organizacional. Os instrumentos da EJA foram formulados tendo duas teorias, a teoria explícita²⁹ trazida pelos textos dos atores que formularam, no âmbito do ponto mais alto da pirâmide do modelo “*top-down*”, e a teoria implícita³⁰, que é a teoria em ação, o que acontece de fato na prática com os burocratas de rua. Apesar de não ser trazida comumente nas avaliações a teoria implícita faz parte do universo da EJA, e possui peso e relevância. As avaliações desenvolvidas devem se constituir dentro desse universo, e não como algo a parte que não consegue perceber na maioria das vezes toda a dimensão e práticas dentro desse universo. Como mostra o esquema abaixo:

²⁹ Dicionário: Característica daquilo que está perfeitamente enunciado; claro, preciso.

³⁰ Dicionário: Que se apresenta de modo obscuro; que está ou permanece subentendido; que não se pode expressar formalmente; não declarado; obscuro, oculto, tácito.

Figura 5 - ESQUEMA INTERPRETATIVO DO UNIVERSO DA EJA



Fonte: elaboração da autora.

As teorias contidas nos instrumentos estão dentro da dimensão da EJA. Na teoria explícita existe uma motivação, uma explicação do porquê ela existe, “os porquês” da EJA, tem um modelo de atuação dizendo que a EJA funciona assim, que se constitui os documentos bases dos “programas”. Já na teoria implícita, o material que se tem é visivelmente menor que a explícita, são trabalhos como esse, de monografias, teses, que voltam o olhar para essa prática e avaliações já desenvolvida por atores que se posicionam fora desse universo como posicionei na figura acima, avaliações sem juízo de valor. Se fosse inserir dentro desta figura do universo da EJA todos os atores que estão contidos nela, com certeza a figura estaria repleta de atores em constante movimentação, em períodos com maior atuação e outros com menor atuação.

Nesta avaliação, a principal metodologia atribuída foi a matriz de valores e argumentos compreendidos nas entrevistas a fim de considerar a escala meso, levando em consideração os formuladores por meio dos documentos e os burocratas de rua e

beneficiários. As minhas dimensões de análise foram: 1 - Dimensão Pedagógica e 2 - Dimensão Organizacional. Entendendo que o objeto avaliado possui alta subjetividade intrínseca a ela, foi construído um quadro de valor abordando as duas dimensões extraído das entrevistas.

7.1 SOBRE A DIMENSÃO PEDAGÓGICA

Esta dimensão será avaliada a partir de dois elementos: os conceitos e os instrumentos. Por conceito entendemos todo o arsenal teórico e de significados novos que são próprios da EJA e que deveriam modelar o comportamento e a ação dos atores envolvidos. Já por instrumentos compreendemos todo o ferramental mais técnico e tecnológico que deve amparar a ação e as práticas dos envolvidos.

1. NOVOS CONCEITOS X VELHOS CONCEITOS

Há uma disputa constante entre os novos conceitos e os velhos. É recorrente nas falas e principalmente na prática nas escolas. Os coordenadores/gestores e professores possuem uma gramática de justificação que se difere da dos intitulados “*policy makers*”. Os documentos em sua maioria trazem o papel da EJA de “levar em consideração a vivência dos sujeitos”, porém, na prática é preciso um alto teor de inovação para que isso aconteça.

Como expõe na fala do entrevistado 2:

(...) Eu trabalhei muito tempo com a formação de professores e é praticamente uma labuta diária o exercício diário de tentar fazer que o professor deixe seus preconceitos de lado, e comece a entender o contexto em que está se inserindo, quem é o adulto, que grupo é aquele, qual a vivência dele, e experiência desse sujeito que precisa ser valorizada, e como se valoriza a experiência de alguém (ENTREVISTADO 2).

Mesmo que o campo pedagógico seja um campo repleto de trabalhos sobre a prática pedagógica, se torna necessário por parte do professor uma ferramenta um aparato que permita esse profissional compreender a vivência de outra pessoa. Não é uma tarefa fácil, que possui uma manual base, é uma tarefa constante. Mesmo que a maioria tenha tido algum tipo de “especialização” fora a graduação para darem aula ou estarem a frente de uma escola da EJA, se constatou uma necessidade de algo a mais para preparar para a prática.

“Hoje existe uma série de debates sobre isso, como prática pedagógica nesse contexto, e existe uma emergência muito grande nas práticas narrativas, de como fazer que a narrativa desse sujeito se encontre com os conteúdos, com a história, com a forma dele de produzir seu modo de existência, mas tudo isso no final das contas é ignorado. Porque a prática pedagógica é feita por um sujeito que vem da

educação básica, regular, sem experiência na educação de jovens e adultos, sem ter passado por um complemento, às vezes se complementam apenas para complementar renda. Ele não vai instaurar nele uma nova prática pedagógica para novos sujeitos, ele faz a mesma, ele reproduz a mesma prática pedagógica das crianças na modalidade da EJA.” (ENTREVISTADO 2)

Esse teor de inovação está mais ligado a gestão da implementação do que especificamente ao papel dos burocratas de rua:

“Porque a gente com relação a documentos, leis e diretrizes o DF está avançado, mas na execução ele está devendo e muito. Acima de tudo olhar o sujeito, como um sujeito de saberes. Você aprender a partir da experiência de vida daquele sujeito. Não chegar com uma receitinha de bolo pronta.” (ENTREVISTADO 1)

Essa lacuna entre o que foi formulado nos documentos e posto na lei, e o que é de fato implementado é o resultado que se acontece na prática hoje. Não há uma sincronicidade entre os conceitos. Para alguns tudo deveria partir da noção de contexto:

“Então, não há um método, a EJA ela difere muito de unidade de federação para unidade de federação. Tem dada federação que é mais freiriana, outra é mais marxista, outra é mais ligada a Edgar Morin, outra vai ter uma influência mais gerencialista, outra uma influência mais liberal. Se a gente pegar aqui só no nosso contexto, temos aqui no Goiás uma educação extremamente marxista de matriz marxista e aqui no distrito Federal mais freiriana. Não existe praticamente um método, existem diretrizes e normas que regem a EJA. Como proposta metodológica os programas de alfabetização partem sempre do pressuposto da noção de contexto, mas eles são claramente incoerentes e contraditórios, no pior sentido de contradição possível, porque eles foram programas. Eles falam de contextos, mas eles são programas sazonais.” (ENTREVISTADO 2)

Já para outros, o argumento principal é o desejo do aluno. A vontade dele de aprender, de estar ali porque quer.

(...) uma criança está na escola porque os pais levam, leva e obriga a criança a permanecer na aula, é uma pessoa tutelada. Já o ensino adulto não, ele quer estar ali. De muitas formas ele quer estar ali, o jovem poderia estar em muitos outros lugares, mas ele quer estar ali. E querendo estar ali, eu não posso ignorar o desejo de estar na escola, de se escolarizar, de se certificar, de permanecer. E aí que vem a questão, que se a gente (professor) em uma sala de EJA leva em consideração o desejo do sujeito, ela ganha muito, ela ganha com contexto, ganha na participação deles, ganha nas relações entre os sujeitos, aí a sala se torna participativa, e tem uma boa dinâmica. (ENTREVISTADO 2)

Mas quando se tem na prática todo o peso de implementar a política pública nas mãos dos burocratas confirma o que LIPSKY (2019, p. 24) fala sobre a segunda maneira de entender o termo burocrata de nível de rua, a primeira consiste em equiparar com os serviços

públicos com os quais os cidadão geralmente interagem de fato, ou seja, os professores, policiais, assistentes sociais, que é a forma mais comumente entendida. E a segunda, define a “burocracia de nível de rua como um certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições” onde eles não podem fazer o trabalho de acordo com as concepções ideais, porque existem limitações existentes em suas estruturas de trabalho que não lhe permite isso. Quando essa concepção ideal não acontece:

(...) aí o que se tem é uma sala de aula que tende a reproduzir um modelo e práticas da educação regular, da educação das crianças, na exposição dos móveis da sala, no conteúdo escolhido, e também na relação professor-aluno. Tenta reproduzir aquela noção falha de autoridade, que a gente tem com a criança, que se traduz como autoritarismo, e tentam reproduzir isso também com os adultos, e aí não funciona. Ao contrário da criança, o adulto está lá porque quer. Então você precisa ter o aspecto da sedução, seduzir o aluno, o jovem, adulto e idoso, para que estejam na sala de aula. É uma dinâmica totalmente influenciada pelo contexto. E toda prática escolar, como prática educativa, que esquece isso, ela não funciona. (ENTREVISTADO 2)

Assim como LIPSKY (2019) afirma, nem todos professores, policiais, vão ter essa vivência de trabalhar sobre pressão, e com limitações que os entrevistados relatam, porém, nem por causa disso a vivência (da maioria) deve ser descartada.

2. FALTA DE CLAREZA DOS PROPOSITOS GERAIS

Constatou-se uma falta de clareza com os propósitos mais gerais da EJA. Como traz o Entrevistado 2 que não há um método padrão, cada federação desenvolve de uma maneira, o modo de interpretar também fica difuso, cada um interpreta do seu jeito. Fazendo um panorama geral das entrevistas e observação não-participante e participante, e análise documental, foi possível constatar uma baixa correlação entre o entendimento dos propósitos e surgimento de diversos propósitos, como “empoderamento”, “inclusão”, “equalizadora”, “qualificadora”, “valorização da experiência”, “pertencimento”, “oportunidade”, “reparadora”, “humanização” e “emancipação”. Não que seja um ponto negativo essa pluralidade de concepções de propósitos, pois quando assumimos tanto no pós positivismo quanto no pragmatismo que não existe apenas uma única "narrativa", no entanto, essa pluralidade deve ser levada em conta na teoria explícita.

3. NOVAS PRÁTICAS X VELHAS PRÁTICAS

Em maioria das falas há o reconhecimento que as práticas pedagógicas são tradicionais (velhas práticas), assim como reconhecem nos argumentos a necessidade de imputar novas práticas em relação às especificidades da EJA.

Todo mundo reconhece que há essa diferença entre criança e adultos, mas todo mundo também desobedeceu a essa voz da consciência. O que acontece, você tem muito senso comum circulando a educação. Na EJA você tem mais senso comum ainda. Os professores acham que sabem ensinar, que sabem o que deve fazer com o adulto. De certa forma fazem disso uma prática, então com os professores há sempre uma dificuldade. (...) Hoje existe uma série de debates sobre isso, como prática pedagógica nesse contexto, e existe uma emergência muito grande nas práticas narrativas, de como fazer que a narrativa desse sujeito se encontre com os conteúdos, com a história, com a forma dele de produzir seu modo de existência, mas tudo isso no final das contas é ignorado. (ENTREVISTADO 2)

LIPSKY (2019, p.19) ressalta que mesmo replicando as velhas práticas os burocratas e nível de rua se veem de alguma forma no papel de desenvolver técnicas para diminuir essas práticas tradicionais.

4. NOVOS INSTRUMENTOS X VELHOS INSTRUMENTOS

Não há relatos de instrumentos didáticos que sejam voltados para a aplicação destes novos conceitos trazidos pelos sujeitos que englobam a EJA. Sendo assim, é evidente que se reforça o descolamento entre as teorias e as práticas pedagógicas. Portanto os itens supracitados são explicáveis pela ausência de instrumentos de gestão pedagógica. Tanto os professores, quanto os gestores ficam desamparados, contribuindo assim para que eles reforcem suas práticas antigas.

7.2 SOBRE A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

Ao se avaliar algo é preciso que as dimensões sejam iguais ou o mais próximo possível, tendo isso como pressuposto, nesta dimensão também será avaliada a partir de dois elementos: os conceitos e os instrumentos. Entendendo conceito como todo o arsenal teórico e de significados novos que são intrínsecos da EJA e que deveriam modelar o comportamento e a ação dos atores envolvidos. E por instrumentos compreendemos todo o ferramental mais técnico e tecnológico que deve amparar a ação e as práticas dos envolvidos.

5. NOVOS CONCEITOS X VELHOS CONCEITOS

Com relação à dimensão organizacional é levado em consideração a relação com a Secretaria, relação com os professores, recursos e inscrições. Quando perguntado aos entrevistados se constatou que há uma concordância com relação a falta de preparação dos profissionais para a prática específica do universo da EJA.

Posta na fala dos próprios sujeitos:

“Como eu falei no início, eu sou professor de inglês da SE, só que minha carga horária é de 40h, para eu trabalhar com a EJA eu teria que reduzir minha carga para 20h ou quebrar ela 20h/20h, e isso estando em sala de aula. Mas agora eu estou na gestão, como eu nunca quis reduzir minha carga horário, ou estar em sala com a EJA, eu nunca trabalhei na sala de aula com a EJA por esse motivo. Então, eu não tive nenhuma formação em específico para a EJA, do ponto de vista didático nem gestão. Mas mesmo sem formação eu acredito que não teria problema de ser gestor de uma escola com EJA, no meu caso eu fiz um curso pela EAPE de gestão. Sobre gestão escolar, já tem um tempo, mas o curso não me preparou para o dia a dia da gestão.” (Entrevistado 4)

“A maior parte da minha vida como professor eu trabalhei na educação regular, com carga ampliada, como chamamos, 30 horas em sala e 10 horas na coordenação, então quando eu vim aqui para o CESAS que eu comecei a trabalhar com a educação de jovens e adultos. Então o que eu fiz de EJA foi depois que eu cheguei aqui. Depois que eu já estava aqui, a frente, trabalhando na realidade que comecei a fazer cursos nesta área, mas antes não.” (ENTREVISTADO 3)

A falta de experiência (DEWEY, 1927) com a EJA antes de adentrar nela, leva os coordenadores e gestores a ter um argumento muito parecido, quando não igual, da gestão da EJA com o ensino regular, se deixando de lado a singularidade da EJA posta na teoria explícita. “A gestão da EJA não é diferente da regular, da mesma forma que a equipe gestora trabalha com o ensino regular ela trabalha com a EJA.” (ENTREVISTADO 4). Na prática, porém, o que se vê é exatamente o oposto.

6. FALTA DE CLAREZA SOBRE CONCEITOS ESTRUTURANTES DA EJA

O principal argumento mais difuso trazido pelos sujeitos nesta dimensão é a falta de clareza com relação ao enfrentamento dos desafios mais fortes da EJA. Não há um consenso, afirmando que ao contrário do que se imagina no senso comum, que o único problema ou desafio da EJA é a evasão. Cinco principais argumentos são destacados sobre desafios da EJA:

i) EVASÃO

Tanto na teoria explícita quanto na implícita a evasão é retratada como principal dificuldade na EJA. Isso porque os números de evasão são altos, como retratado anteriormente, no primeiro semestre anual o número de matrículas é superior ao do segundo semestre, pois os alunos evadem. Recorrente na fala dos entrevistados e na fala dos alunos que não há instrumento ou iniciativa que combata evasão.

“O grande problema da EJA que eu vejo é a questão da evasão. o número de alunos que começam o ano letivo, o semestre, quando chega na metade do final do semestre tem menos da metade dos alunos normalmente. Então, existe uma evasão muito grande, ainda na EJA e é uma problemática que acontece a anos e às escolas não conseguem resolver isso, estão constantemente tentando resolver isso. É muito difícil, os motivos são variados, vai desde questão de desinteresse, ou problemas pessoais, ou problemas da ordem de emprego, e acabem deixando a escola, porque na fase da vida dessas pessoas o trabalho acaba sendo mais importante, porque ou estuda ou coloca comida na mesa, sustenta a família. Na minha opinião é o maior problema que a EJA enfrenta, o abandono.” (ENTREVISTADO 4)

Além de assegurar que esse sujeito não saia da escola é preciso que se incentive a continuação dos estudos. Se entende que a EJA é muito além da alfabetização perante os documentos e na prática. Portanto, a EJA é considerada apenas como uma porta para demais conhecimentos. A educação é processual, é construção de vida, se dizer que a EJA é reparatória/compensatória, nos remete que a educação tem uma “idade correta” e que, portanto, o sujeito da EJA está defasado, atrasado.

Segurar o aluno aqui na escola. Oportunizar que o aluno conclua o curso, será ele ensino fundamental e/ou médio e que continue estudando. Primeiro é fazer com que de fato o aluno termine aqui, e depois que ele veja que é possível ele continuar estudando, por vezes eles acham que fazer o ensino médio é o máximo que eles podem conseguir, e não vão adiante. Então, demonstrar que é possível ir sim adiante, cursar uma faculdade ou um curso profissionalizante. Nós trazemos egressos da escola que seguiram os estudos para dar seu testemunho das dificuldades, mas principalmente da força de continuar estudando. Então, o desafio também é demonstrar para esse aluno que o ensino continua depois da EJA (2º e 3º segmentos) que é possível os alunos fazerem faculdade. Mesmo com todos os contras impostos a eles, é preciso fortalecer essa ideia para eles. Aqui atualmente atendemos na faixa de 1.700 alunos. No primeiro semestre sempre há um número maior de matrículas, no segundo semestre diminui e ainda tem as desistências também, que é maior no segundo semestre. (ENTREVISTADO 3)

As escolas desempenham papel motivacional de diversas maneiras, a fim de incentivar esses sujeitos a não se limitarem a EJA, que “eles podem mais”:

Figura 6 - O PAPEL DA ESCOLA EM INCENTIVAR



FONTE: PRODUÇÃO DA PRÓPRIA AUTORA*
CENTRO DE ENSINO JÚLIA KUBTCHEK (CANDANGOLÂNDIA)

Após anos, ainda se configura uma luta dos múltiplos atores envolvidos com o processo para ativar na EJA esse direito de ir além da certificação de alfabetização. É uma arena que permanece em construção. Como ressalta o ENTREVISTADO 1:

É um desafio muito grande para todos nós que trabalhamos com a EJA porque eu não considero que o aluno ele evade. Ele é excluído do processo, e por falta de políticas públicas. Ele já chega na escola com toda uma carga, então se a escola não acolhe esse estudante, quanto ele como um sujeito em transformação, mas que precisa das condições mínimas e por outro lado o Estado não dá às condições para a própria escola, nas questões de preparar a escola para acolher esse aluno, com os instrumentos necessários, e esse estudante de transitar, que aí entra a interseccionalidade, com o problema do transporte público, segurança pública,

alimentação, então são políticas que são ainda incipientes mas temos conquistas importantes. E é claro que no DF a gente tem aí um currículo importante, às diretrizes da EJA mas precisamos avançar na sua execução. E aí nesse ponto o Estado é falho. Porque hoje o ataque que está é acabar com a EJA. A EJA está sobre forte ataque. Então nós precisamos nós resignificar para a luta.

Termos como Interseccionalidade e Intersetorialidade vem ganhando espaço nos argumentos dos atores. Pois percebeu-se que com relação ao público há uma Interseccionalidade de diversas vulnerabilidades sociais pertencentes, é integrante desse público por exemplo uma mãe adolescente, periférica, negra. Como foi observado em diferentes escolas, mães com seus filhos de colo ainda, tendo que assistir aula pois seu limite de faltas já estava estourado e não tinham com quem deixar seus filhos. E Intersetorialidade, por entender que a educação é um setor que se relaciona com demais setores, como segurança, saúde, mobilidade. A situação mais recorrente observada pela pesquisadora-avaliadora foi a falta de segurança tanto dentro como fora do território da escola. Uma das falas de uma aluna na roda de “terapia comunitária” expressa exatamente isso, quando perguntado pela psicóloga que conduzia a roda sobre as dificuldades para a aluna: “Meu sentimento é de exaustão. Muitas atividades pendentes para o final do semestre e isso me deixa ansiosa e cansada. Mas estou feliz de estar aqui hoje desabafando isso, e procurando ajuda. A tentação para o mundo das drogas é diária”. Uma queixa relevante de alguns coordenadores é a presença de gangues dentro das escolas, a dificuldade do professor de tratar com isso e compreender que as mazelas da sociedade permanecem dentro dos muros da escola, por vezes até mais intenso.

ii) QUALIDADE x ENCEJA

O sistema de certificação do ENCEJA se configura um problema tanto pedagógico como organizacional. Como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) entra na educação com maior parceria entre público-privado, e parceria com o terceiro setor. É preciso se pensar nos benefícios maléficos dessa relação do Estado terceiriza seus deveres. Assim como o PISA³¹ (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, a nova gestão pública traz o foco para a avaliação (em mostrar resultados). Mas sem priorizar a qualidade. É preciso problematizar sobre quais os impactos dessa excessiva racionalidade dentro das políticas públicas? O foco deve ser na qualidade dessa certificação ou apenas na certificação em si (no dado). Análise interpretativa de políticas públicas não exclui a importância do dado, o dado precisa existir, mas interpretar a

³¹ Abreviatura em inglês, *Programme for International Student Assessment*.

realidade é fundamental para esse dado. Estamos em um momento de discussão, de crítica da gestão. A educação tem se transformado em mercado e isso pode ser fruto da nova gestão pública. Como evidencia o ENTREVISTADO 3:

“Nosso grande problema hoje é o ENCEJA, que é a avaliação que o próprio governo faz em forma de prova. A pessoa para fazer essa prova não precisa estar estudando (matriculada em nenhuma escola) só precisa fazer a inscrição e fazer a prova nos dias determinados. No ano passado nós tivemos alunos que fizeram a prova do ENCEJA referente a 7ª série do ensino fundamental e conseguiram certificação de término do ensino médio. Como eles conseguiram isso? Por que são muito inteligentes? Já sabiam de todo o conteúdo das séries seguintes não cursadas ainda? É que o nível da prova em si é muito baixo. E por causa disso nós temos alunos aqui que terminaram o ensino médio pelo ENCEJA, e estão aqui, permanecem aqui. Porque decidiram por não entregar o documento, pois perceberam que o nível da prova é baixíssimo. Que necessitam de estar na escola para aprender de fato, não querem apenas um papel certificando-os, querem aprender. por estatística, para terem dados, mas esses dados não condizem com a realidade. Se o principal objetivo da EJA como modalidade da educação é alfabetizar/ensinar, nesse objetivo central é falho. O que essa prova está fazendo é só certificar às pessoas, sem levar em consideração a qualidade desse ensino e aprendizagem. A partir dos 15 pode fazer essa prova para o EF e dos 18 anos para o EM. É política de governo dizer que estamos diminuindo o analfabetismo formal. É um meio de facilitar a certificação dos alunos. Mas a que preço?”

Segundo o relato de Maria Inês Fini à Ação Educativa (apud, CATELLI JR.; GISI; SERRÃO, 2013, p.728), ao ser solicitada para elaboração do ENCCEJA, o objetivo de formular esse exame era que se tornasse uma referência de qualidade:

“O que a gente queria era criar uma referência de qualidade, essa foi a intenção do Enceja, e permitir que as pessoas pudessem fazer o exame ou não. Ela é uma proposta, o único caráter político que ela tem é de criar uma referência de qualidade e tentar impedir que se venda diplomas”

iii) PÚBLICO MUITO ESPECÍFICO DE PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA

Nas visitas às escolas se constataram que o público da EJA de pessoas portadoras de algum tipo de deficiência é mais expressivo do que se imagina. Há toda uma dinâmica desenvolvida pelos professores, coordenadores e demais alunos para inclusão. Questão não abordada nos textos da teoria explícita. Além de desenvolver na prática uma didática que englobe esses públicos altamente diferentes, a escola como instituição precisa dar todo suporte a esses alunos.

iv) PÚBLICO IDOSO

O público de pessoas idosas dentro da EJA, se concentra principalmente no 1º e 2º segmentos por se tratar dos anos iniciais do ensino fundamental. Na categorização dos grupos etários específicos – adolescentes, jovens e adultos, acaba por excluir os idosos, não apenas na nomenclatura da EJA. É importante que esse público se enxergue dentro da EJA, para que se publicize. E não replique ditados populares da nossa cultura como: “porque o burro velho não aprende mais”.

Figura 7 - PÚBLICO IDOSO



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Como aponta o ENTREVISTADO 2, “Se tem jovens, então é de jovens e adultos, se tem idosos, então é de adultos, jovens e idosos”. Se constituindo uma problemática na oferta da garantia do direito à educação de todos. Assim como o professor, a escola como instituição

precisa entender às vivências dos sujeitos jovens, sua linguagem, sua dinâmica, também se precisa atender às especificidades dos idosos. A evasão também assola esse público etário, por vezes, de forma mais incisiva. “Ao contrário da criança, o adulto está lá por que quer. Então você precisa ter o aspecto da sedução, seduzir o aluno, o jovem, adultos e idoso, para que estejam na sala de aula, é uma dinâmica totalmente influenciada pelo contexto. E toda prática escolar, como prática educativa, que esquece isso, ela não funciona. ” (ENTREVISTADO 2). “Nós não deixamos eles para trás, tentamos incluir os mais velhos nas atividades juntos com os demais alunos e eles não deixam a desejar nas atividades” (ENTREVISTADO 5). No Distrito Federal o maior percentual de analfabetismo é em pessoas com mais de 25 anos, como mostra a quadro abaixo:

QUADRO 10 - PERCENTUAL DE ANAFABETISMO NO DF

INDICADOR	CATEGORIA	VARIÁVEL DE ABERTURA	CATEGORIA	2016	2017	2018
CV - Pessoas analfabetas (%)	Total	Grupos de idade - analfabetismo	15 anos ou mais	9,5	9,3	9,1
CV - Pessoas analfabetas (%)	Total	Grupos de idade - analfabetismo	18 anos ou mais	9,6	9,3	9,1
CV - Pessoas analfabetas (%)	Total	Grupos de idade - analfabetismo	25 anos ou mais	9,9	9,4	9,2
CV - Pessoas analfabetas (%)	Total	Grupos de idade - analfabetismo	40 anos ou mais	9,9	9,6	9,5
CV - Pessoas analfabetas (%)	Total	Grupos de idade - analfabetismo	60 anos ou mais	10,7	10,4	10,8

FONTE: PNAD (IBGE) 2018, com adaptações

v) PÚBLICO JOVEM

O número do público jovem dentro da EJA é expressivo, a EJA vem sendo “utilizada” como caminho mais rápido de concluir o ensino regular. E isso se torna um problema, por que se você tem ofertado pelo Estado um ensino regular que em tese daria conta desses alunos, e eles migram para outra modalidade em constante mudança de programas, e interrupções. Como aponta o ENTREVISTADO 1:

“Nós sentimos em ver aquele sujeito lá, nas variadas situações, desde a juventude, porque um dos problemas que temos hoje em EJA é a juvenalização, é o jovem de 15 anos que está nos anos iniciais do ensino fundamental (por estar retido vários anos) não vão para o médio e o Estado (escola) chama o pai e oferece a EJA, e quando os pais autorizam ele vai. Nós tentamos fazer uma minuta com a Secretaria Distrital para pauta a EJA com idade mínima de 18 anos. Que aí você teria um público diferente, hoje se você ir às escolas, principalmente fundamental 1º e 2º

segmentos da EJA, muitos jovens neste encontro de gerações, ritmos diferentes, juntamente com o adulto, que normalmente chega do trabalho, e não há uma compatibilidade de aprendizado, e ritmos.”

Muito se fala sobre a qualidade da educação ofertada ao público da EJA, na teoria explícita, porém não é possível fazer um recorte da qualidade, pois essa deve ser global no sentido de englobar todas os setores da vida do sujeito. Como aponta, GADOTTI (2009, P. 7):

“Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação, a qualidade está ligada diretamente ao bem-viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela. Por isso, o tema qualidade é tão complexo. Não basta melhorar um aspecto para melhorar a educação como um todo (GADOTTI, 2009, p.7).”

A problemática da segurança dentro das escolas (gangues e drogas), da dificuldade de mobilidade dos alunos, falta de material didático atualizado, despreparo por parte dos burocratas, são variáveis que reforçam que a qualidade não está relacionada apenas com a didática dos professores. A pedagogia possui papel importante na aprendizagem dos alunos, no entanto, não é o único fator que deve ser problematizado, constatado na prática da EJA. Questão já trazida por FREIRE (1987), sobre o papel da EJA na transformação social dos sujeitos.

7. NOVAS PRÁTICAS X VELHAS PRÁTICAS DE GESTÃO

Evidenciou-se que os instrumentos existentes não conseguem dar conta das novas práticas da EJA em constante alteração, principalmente instrumentos de gestão. E que principalmente não há instrumentos de gestão próprios, como o caso do relato dos alunos que retornam a escola mesmo após a certificação do ENCEJA:

“No ano passado nós tivemos alunos que fizeram a prova do ENCEJA referente a 7ª série do ensino fundamental e conseguiram certificação de término do ensino médio. Como eles conseguiram isso? Por que são muito inteligentes? Já sabiam de todo o conteúdo das séries seguintes não cursadas ainda? É que o nível da prova em si é muito baixo. E por causa disso nós temos alunos aqui que terminaram o ensino médio pelo ENCEJA, e estão aqui, permanecem aqui. Porque decidiram por não entregar o documento, pois perceberam que o nível da prova é baixíssimo. Que necessitam de estar na escola para aprender de fato, não querem apenas um papel certificando eles, querem aprender. Na 7ª série eles não aprenderam ainda sobre

química, muito menos sobre física, e vários outros conhecimentos. Os que só querem o diploma de conclusão, já foram embora.” (ENTREVISTADO 3)

Não há instrumentos para práticas e nem controle, não há mecanismos de controle específicos para tratar dos problemas específicos da EJA. Mesmo com o crescente número de programas destinados aos jovens e vinculados à EJA, a principal problemática com relação a gestão que vem se fortalecendo a cada dia, ano após ano, sem que sejam solucionadas é a ausência de regulação dos programas implementados, a fim de verificação do êxito ou fracasso das medidas postas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de monográfica teve como objetivo avaliar axiologicamente a implementação da Educação de Jovens e Adultos, em específico do Distrito Federal. Problematizando por meio do conceito de problema público, público e política pública, juntamente com a noção de avaliação axiológica, instrumentos e implementação. Compreendendo os valores e argumentos contidos na EJA.

A conclusão principal percebida neste trabalho é que a gestão da EJA não é problematizada, em específico sua dimensão. E isso se configurou muito importante porque é característico do Brasil que a gestão das políticas públicas não seja problematizada. Assim, esse é um drama que aflige muitos setores de políticas públicas, atinge muitos instrumentos de políticas públicas, mas particularmente, quando se trata de um instrumento com alto grau de novidade cognitiva que exige novas práticas, novos comportamentos dos atores, a não problematização da gestão faz com que seus resultados sejam absolutamente colocados em xeque.

A gestão no Brasil ainda se configura um campo pouco estudado, pouco problematizado, a então gestão de políticas públicas. A gestão de políticas públicas não é avaliação de processos, é mais do que isso. A partir desse trabalho, dessa avaliação de implementação da gestão pude perceber isso. Comumente, se faz avaliações de implementação de políticas públicas como se a gestão fosse um “*Take for Granted*”³², no entanto, a gestão precisa ser problematizada. E, por meio desse trabalho pode demonstrar que grande parte dos lócus, controvérsias encontradas nos censos, das dificuldades em sala de aula e dos gestores, assim como despreparo dos gestores/coordenadores que é tão pouco problematizada que o próprio professor assume que não possui domínio de tal *expertise* de gestão, mas que assume essa

³² Termo inglês que em português significa “tomada por óbvio”, como se fosse algo fácil.

função, se dão pela não problematização da gestão. Os instrumentos, que em tese se referem a ferramentas, algo a disposição para desempenhar algum propósito, necessita de um tipo de comportamento dos atores, que exige um grau de implementação diferente dos burocratas de nível de rua, que sem a problematização é ainda mais nociva.

Sem a problematização, pode-se criar os instrumentos mais criativos, que na implementação acabara se criando velhas práticas. Como exemplo a EJA, que na pratica, se iguala ao ensino regular, aos modelos tradicionais de ensino mesmo com sua teoria explicita posta com um teor de inovação surpreendente. Onde o sujeito consegue certificação de conclusão pela ENCCEJA, e retorna a sala de aula em prol do conhecimento.

Tendo como pressuposto que o vislumbramento de uma implementação ideal é uma utopia, como salienta OLLAIK; MEDEIROS (2011, p. 1947):

A literatura deixa claro que a implementação perfeita é inatingível. Para que houvesse a possibilidade de uma perfeita implementação de alguma política pública, teriam de existir diversas precondições, que são impossíveis no mundo real, tais como circunstâncias externas que não impõem restrições prejudiciais; existência de tempo adequado e recursos suficientes; existência e disponibilidade da combinação necessária para os recursos necessários; a política a ser implementada estar baseada em uma teoria válida (estar bem formulada); existência de poucos ou de nenhum nóculo interveniente (intervening links); mínimas relações de dependência; compreensão e acordo quanto aos objetivos; tarefas integralmente especificadas em uma sequência correta; comunicação perfeita e coordenação perfeita; e que os que detenham autoridade possam demandar e obter cumprimento perfeito (Hogwood e Gunn, 1984:196-206). Ainda que houvesse tais condições, o ponto-chave de qualquer implementação é acima de tudo o comportamento humano (Hogwood e Gunn, 1984).”

O problema público do analfabetismo não foi solucionado e está longe de ser, ao contrário do que se pensa: “Para muitos gestores públicos a EJA é vista como parte de um passado que está por se extinguir, uma vez que a grande maioria das crianças hoje frequenta a escola e somente os mais velhos seriam os prováveis demandantes da modalidade. Com a morte inevitável destes, a EJA sucumbiria.” (CATELLI JR, R.; HADDAD, S.; RIBEIRO, V. M.).

Foi possível perceber que esse é um caso de um instrumento de natureza de “sala operatória”, no sentido de relacionar os instrumentos da EJA com um bisturi cirúrgico, que é altamente refinado mas que quando a aprendizagem não é problematizada, isso acarreta em problemas. Porque acaba-se implementando a EJA da mesma forma que o ensino regular, com padrões antigos. Sem alterar os padrões comportamentais dos atores. Não é o intuito deste trabalho generalizar de forma alguma a EJA, mas o que foi constatado neste trabalho na pratica, pode também trazer um pouco de luz para outros instrumentos de políticas públicas que padecem do mesmo gargalo, ou seja, exigem um alto teor de inovação na

implementação porque possuem um alto teor de inovação no seu desenho, mas que na implementação, sobretudo pelo aspecto particular da gestão de não ter sido problematizada, termina-se sendo implementados no velho modo, velhas práticas. Invalidando em grande parte os esforços dos atores da formulação do instrumento.

Esse trabalho é apenas um primeiro passo para se fazer essa problematização, por se tratar de uma avaliação-crítica visa abrir de alguma forma portas para futuros trabalhos, pois se configurou um trabalho construído com muitas dificuldades, em especial, por não ter outros trabalhos que inspirem, de problematização da gestão de políticas públicas. Então, foi um trabalho que enfrentou muitas dificuldades, mas por ter um caráter extremamente inovador. E esse caráter da inovação só foi possível ser visto da forma como foi, pela avaliadora estar dentro de um grupo de pesquisa que possui uma problematização não *mainstream*. Esse trabalho foi um primeiro passo, mas é uma lacuna que continua. Não será apenas esse trabalho que conseguirá suprir essa lacuna existente. É uma lacuna que precisa, mais do que qualquer coisa, se quisermos refletir sobre aprendizagem é preciso que se desencadeie um processo de aprendizagem em gestão de políticas públicas. Acredito que o curso de Gestão de Políticas Públicas seja um desses caminhos.

REFERENCIAL TEÓRICO

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.

ARAÚJO, Edgilson Tavares . Respostas críticas às demandas e usos governamentais das avaliações de impacto de políticas sociais. *Aval - Revista de Avaliação de Políticas Públicas*, v. 1, p. 66-79, 2019.

BLUMER, H. Social problems as collective behavior. *Social Problems*, v. 18, n. 3, p. 298-

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. *MIRANDO AO REVÉS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: notas sobre um percurso de pesquisa*. *Pensamento & Realidade*, [S.l.], v. 28, n. 3, dez. 2013. ISSN 2237-4418.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. *Problemas públicos: estado da arte e notas sobre um novo sujeito de pesquisa*. Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, França, 2015.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. *Che tipo di innovazion estiamo vivendo? Le politicheurbane di regolarizzazione fondiaria. La costruzione di un modello interpretativo*. Doutorado em Pianif e Politiche Pubbliche del Territor. Tese. Universitat IUAV Veneza, 2006.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. *Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais*. 1. ed. Curitiba: IESDE, 2009. v. 1000. 262p

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. S. *Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias*. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS*, v. 3, p. 145-176, 2013.

BOULLOSA, R. F. *Políticas públicas (verbete)*. In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). *Dicionário para a Formação em Gestão Social*. 1ed.Salvador: Editora CIAGS, v.1, 2014.

BOULLOSA, Rosana. *Curso: Avaliação em Políticas e Gestão Social*. Brasília, 2017.

BOULLOSA, Rosana; RODRIGUES, Roberto. W. S. Gestão Social, Avaliação e Monitoramento. Fundação Demócrito Rocha, Universidade Aberta do Nordeste. p. 266-298, 2017.

BOULLOSA, Rosana; O processo de políticas públicas (policy making process). Notas de aula. Salvador: Universidade Federal da Bahia/CIAGS, 2011.

Brasil — Movimento Brasileiro de Alfabetização Documento básico MOBRAL Rio de Janeiro, 1973 66 p. graf. 27cm 1. Educação de Adulto. 2. Alfabetização Funcional I Título CDU 374.7: 376.76.018 CDD 374.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1934. Institui a Constituição Federal do Brasil. Brasília, 1934.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 2.270, de 14 de agosto de 2002. In:

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Livro introdutório: documento básico: ensino fundamental e médio. Brasília, 2002. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/material_estudo/livro_introdutorio/introdutorio_completo.pdf>

CATELLI JR., Roberto; GISI, Bruna; SERRAO, Luis Felipe Soares. Entrada: cenário de disputas no EJA. Rev. Bras. Estud. Pedagog. , Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, dezembro de 2013.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocratas de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Burocracia e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CEFAÏ, Daniel e TERZI, Cédric (org). L'Expérience des Problèmes Publics: Perspectives Pragmatiques. Paris: Editions de l'EHESS, 2012.

Congresso Nacional. Constituição Federal de 1988.

Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Disponível:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>

Constituição publicação original. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>

Currículo em Movimento da Educação Básica. Currículo em Movimento do Distrito Federal –2ª Edição – 2018.

DEWEY, John. Em busca da Grande Comunidade.: Em busca do público. 1927

DEWEY, John. Em busca do público (1927). In: HICKAMAN, Larry A.; ALEXANDER, Thomas. The Essential Dewey, vol. 1: Pragmatism, Education, Democracy. Bloomington: Indiana University Press, 1998: p. 281-292.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FISCHER, Frank. Beyond Empiricism: Policy Inquiry In Postpositivist Perspective. 2016.

FREIRE, P. Pedagogia do Oprimido. 17ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GADOTTI, M. Qualidade na educação: uma nova abordagem. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Guia de políticas públicas: gerenciando processos / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

HADDAD, Sérgio. Tendências atuais na educação de adultos. Em aberto, Brasília, DF, n. 56, out./dez. 1992

HOWLETT, Michael. Designing Public Policies: Principles and Instruments. New York: Routledge, 2011.

JANNUZZI, Paulo. Avaliação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 24-27.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments of the sociology of public policy

instrumentation. *Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p.1-21, jan. 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, Maranhão, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1 ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de Nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos / Michael Lipsky; Tradutor, Arthur Eduardo Moura de Cunha – Brasília: Enap, 2019.*

LOTTA, Gabriela. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.*

MACHADO, Lourdes Marcelino e OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Direito à educação e legislação de ensino*. In: WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (org.) *O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997*. Brasília: ANPAE e Campinas: Autores Associados, 2001.

MALINOWSKI, B. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia do trabalho científico*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARSHALL, Thomas Humphrey. (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MOONEY, Linda A.; KNOX, David & Schacht, Caroline. (2016), “Problemas sociais: uma análise sociológica da atualidade”. São Paulo, Cengage Learning.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 45, n. 6, p. 1943-1967, Dec. 2011 .

PAINI, Leonor Dias; GRECO, Eliana Alves; AZEVEDO, Ana Laura; VALINO, Maria de Lurdes; GAZOLA, Sebastião. Retrato do analfabetismo: algumas considerações sobre a educação no Brasil. 2005.

RODRIGUES, R. W. . Monitoramento (verbete). In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). Dicionário para a Formação em Gestão Social. 1ed.Salvador: Editora CIAGS, 2014, v. 1, p. 144-148.

SANTOS, Renata Callaça Gadioli dos. A construção de uma política pública metropolitana de educação: o caso de "Brasília". 2018. 238 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SECCHI, Leonardo. Instrumentos de políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 103-105.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.2, mar.-abr., 2009.

SOUZA, Paulo Renato. Apresentação. In: MURRIE, Zuleika de Felice (Coprdr.). Ensino fundamental e médio. Livro introdutório: documento básico. Brasília, DF:MEC/Inep, 2002. p.8.

Soletre MOBREAL e leia Brasil: cinco anos de luta pelo Brasil; Soletre MOBREAL e leia Brasil: sete anos de luta pelo Brasil. Documento Básico do MOBREAL (1973);

WITTGENSTEIN, L. O livro castanho. Rio de Janeiro: Edições 70, 1992.

WHYTE, W. F. Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre degradada. Trad. Maria Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO
PROFESSOR**

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI- ESTRUTURADO	
OBJETIVO:	
Identificar as opiniões de profissionais da Educação de Jovens e Adultos - EJA, quanto às dificuldades encontradas no processo de implementação do programa Educação de Jovens e Adultos, no Distrito Federal, levando em consideração a multiatorialidade presente, suas gramáticas de ação e suas compreensões dos principais aspectos do EJA.	
1	Como se deu a sua aproximação com a EJA?
2	A partir da sua experiência, como você explicaria a EJA para quem não conhece muito, mas também quer passar a conhecer?
3	Na prática, como funciona na sala-de-aula?
4	Você acredita na EJA ou não como método?
5	Diante de toda esta complexidade, como você vê a gestão do programa? que desafios percebe?
6	Como acha que poderia ser melhor?
7	Você recebeu alguma formação específica sobre EJA e o que achou dela?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO
GESTOR/COORDENADOR**

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI – ESTRUTURADO	
OBJETIVO:	
Identificar as opiniões de profissionais da Educação de Jovens e Adultos - EJA, quanto às dificuldades encontradas no processo de implementação do programa Educação de Jovens e Adultos, no Distrito Federal, levando em consideração a multiatorialidade presente, suas gramáticas de ação e suas compreensões dos principais aspectos do EJA.	
1	O que você entende de fato que é a EJA?
2	E como você acha que seus professores/equipe trabalham na prática em sala de aula?
3	Como você desejaria que fosse essa prática?
4	Você recebeu alguma formação, curso para desempenhar seu papel como gestor/coordenador da EJA?
5	Gestão da EJA, quais os principais desafios da gestão para você?
6	Qual o ponto que deve melhorar na EJA?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO ESCOLAS

QUESTIONÁRIO EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) - BRASÍLIA/DF	
OBJETIVO:	
Identificar as opiniões de profissionais da Educação de Jovens e Adultos - EJA, quanto às dificuldades encontradas no processo de implementação do programa Educação de Jovens e Adultos, no Distrito Federal, levando em consideração a multiatorialidade presente, suas gramáticas de ação e suas compreensões dos principais aspectos do EJA.	
1	Endereço de e-mail
2	Qual o nome da escola?
3	Desde quando a escola oferece a Educação de Jovens e Adultos?
4	Quantos alunos em média foram matriculados este ano na EJA?
5	O corpo docente é da própria escola ou vem de outra escola?
6	No que cerne a pedagogia, qual o principal desafio da EJA?
7	No que cerne a gestão, qual o principal desafio da EJA?
8	Qual a sua opinião sobre o processo de implementação da EJA: Grau de dificuldade baixo; Grau de dificuldade Médio; Grau de dificuldade Alto;
9	Se você pudesse mudar alguma coisa na EJA, o que você mudaria?

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TÍTULO DA PESQUISA: “AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DOS PROCESSOS DE GESTÃO DA
EJA: ARGUMENTOS E CONTROVÉRSIAS NO CASO DE
BRASÍLIA - DF”

PESQUISADOR: Victoria Argeu Gonçalves

ORIENTADOR: Rosana de Freitas Boullosa

TERMO DE CONSENTIMENTO

O(A) senhor(a) está convidado(a) a contribuir voluntariamente com a concessão de entrevista para uma pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso no âmbito do curso de graduação Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília. O objetivo da pesquisa é desenvolver uma reconstrução crítica do processo de implementação do programa Educação de Jovens e Adultos – EJA, no Distrito Federal, levando em consideração a multiatorialidade presente, suas gramáticas de ação e suas compreensões dos principais aspectos do EJA.

A entrevista será registrada em equipamento de áudio e o conteúdo será utilizado exclusivamente para fins da pesquisa e em possíveis artigos científicos, dentro do contexto da pesquisa.

Brasília, de de 2019

Participante voluntário(a):

Assinatura do(a) Participante: _____

Assinatura da Pesquisadora: _____