



# DIMENSÕES ESPACIAIS DAS POLÍTICAS DE OFERTA DE ENSINO FUNDAMENTAL PARA JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Enio Serra<sup>1</sup>  
Emilio Reguera<sup>2</sup>

## RESUMO

A pesquisa aqui apresentada pretende analisar as dimensões espaciais das políticas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Em fase inicial, a investigação tem como objetivo geral a identificação e a análise do modo como a dinâmica socioespacial da RMRJ caracteriza a demanda e interfere nas políticas de oferta presencial de Ensino Fundamental na modalidade EJA. Entende-se por dinâmica socioespacial metropolitana, entre outros, os movimentos e as ações relacionadas à conurbação, às desigualdades socioeconômicas entre os municípios, a mobilidade urbana e o uso do solo. Tendo como base a teoria social crítica, a pesquisa adota elementos do arcabouço teórico-metodológico das ciências da educação e da ciência geográfica para a interpretação das políticas educacionais e metropolitanas. É empregado o método misto em que se aliam procedimentos quantitativos, como levantamento, sistematização e mapeamento de dados educacionais e socioespaciais, e procedimentos qualitativos, como entrevistas e observações a partir de trabalhos de campo, como forma de contribuir para a compreensão dos graus de interação entre a dinâmica metropolitana e as políticas educacionais. Na análise preliminar de alguns desses dados, é possível verificar a acentuada desigualdade educacional entre os municípios da RMRJ e a relação entre o uso do solo e os níveis de escolaridade, já que dos cinco municípios com mais baixo nível de escolaridade, quatro se situam na franja metropolitana com predominância de atividades agropecuárias e/ou pela destacada presença de vegetação original em seus territórios.

**Palavras-chave:** Análise espacial, Políticas educacionais, Educação de Jovens e Adultos, Região Metropolitana, Política urbana.

## RESUMEN

La investigación aquí presentada pretende analizar las dimensiones espaciales de las políticas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EJA) en la Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ). En una fase inicial, la investigación tiene como objetivo general la identificación y análisis de cómo la dinámica socioespacial de la RMRJ caracteriza la demanda e interfiere en las políticas de oferta presencial de Educación Primaria en la modalidad EJA. Las dinámicas socioespaciales metropolitanas se entienden, entre otras, como movimientos y acciones

<sup>1</sup> Professor Associado da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, enioserra@ufrj.br.

<sup>2</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, emilioreguera@id.uff.br.



relacionados con la conurbación, las desigualdades socioeconómicas entre municipios, la movilidad urbana y el uso del suelo. Con base en la teoría social crítica, la investigación adopta elementos del marco teórico-metodológico de las ciencias de la educación y la ciencia geográfica para la interpretación de las políticas educativas y metropolitanas. Se utiliza el método mixto en el que procedimientos cuantitativos, como la encuesta, sistematización y mapeo de datos educativos y socioespaciales, y procedimientos cualitativos, como entrevistas y observaciones del trabajo de campo, confluyen como una forma de contribuir a la comprensión de los grados de interacción entre la dinámica metropolitana y las políticas educativas. En el análisis preliminar de algunos de estos datos, es posible verificar la marcada desigualdad educativa entre los municipios de la RMRJ y la relación entre uso del suelo y niveles educativos, ya que, de los cinco municipios con menor nivel educativo, cuatro se ubican en la franja metropolitana con predominio de actividades agrícolas y / o la destacada presencia de vegetación original en sus territorios.

**Palabras clave:** Análisis espacial, Políticas educativas, Educación de jóvenes y adultos, Región Metropolitana, Política urbana.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho deriva da fase inicial de uma pesquisa que pretende analisar as dimensões espaciais presentes nas políticas públicas de elevação da escolaridade da população jovem, adulta e idosa que vive na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em última instância, tem como intencionalidade ético-política contribuir com a garantia do direito à educação por trabalhadores e trabalhadoras das classes populares que não concluíram ou não tiveram acesso ao Ensino Fundamental durante a infância e adolescência.

No que se refere às políticas educacionais direcionadas à Educação de Jovens e Adultos (EJA), sua relevância se dá na medida em que a modalidade tem sofrido uma série de ameaças em sua oferta presencial com qualidade socialmente referenciada. Além da redução no número de matrículas verificada ao longo da década de 2010 e dos impactos das políticas educacionais implementadas no período pós-2016, os efeitos da pandemia da covid-19 e a recente revisão das Diretrizes Operacionais da EJA (BRASIL, 2021), documento que alinha a modalidade à BNCC e regulamenta diferentes formas de oferta, dentre as quais a EaD, colocam em cheque o atendimento prioritário através de escolas públicas com gestão e práticas pedagógicas que levem em consideração as especificidades e a diversidade das trabalhadoras e trabalhadores de baixa renda.

A escolha da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) se dá em função da considerável desigualdade no nível de escolaridade de sua população, em geral relacionada a fatores de ordem econômica e social e a características socioespaciais que marcam os municípios da região. Nesse sentido, a análise geográfica desses fatores e



características pode contribuir para a análise das políticas públicas de elevação da escolaridade da população metropolitana.

A investigação tem como objetivo geral a identificação e a análise do modo como a dinâmica socioespacial da RMRJ caracteriza a demanda e interfere nas políticas de oferta presencial de Ensino Fundamental na modalidade Educação de Jovens e Adultos. Entende-se por dinâmica socioespacial metropolitana movimentos e ações relacionadas à conurbação, às desigualdades socioeconômicas entre os municípios, com destaque para os baixos indicadores sociais da franja metropolitana, a mobilidade urbana e o uso do solo. Completando o quadro de intenções investigativas, tem-se como objetivos secundários a análise do grau de articulação entre as políticas públicas de EJA nas diferentes esferas de governo e a identificação do papel das políticas educacionais na busca por uma gestão pública territorial da RMRJ.

## **UMA PESQUISA SOCIOESPACIAL CRÍTICA PELO MÉTODO MISTO**

Mainardes (2009) identifica dois grupos principais de pesquisas sobre políticas educacionais: aquelas que têm como foco aspectos teóricos e questões abrangentes do processo de formulação das políticas e as investigações que centram a análise na avaliação de programas e políticas educacionais específicas. Reconhecendo a importância de ambos, o autor aponta algumas limitações de abordagens puramente teóricas ou exclusivamente empiristas e propõe a análise crítica da articulação entre o que ele denomina de perspectivas macro e micro. Em uma abordagem geográfica das políticas educacionais, é entendido que Mainardes chama a atenção para a necessidade de uma perspectiva multi ou transescalar, em que aspectos originados ou visíveis em diferentes escalas contribuem para a compreensão de determinados objetos de pesquisa.

No que se refere à coleta e tratamento dos dados, apenas recentemente tem sido detectada maior adoção de métodos mistos que articulam procedimentos “predeterminados das pesquisas quantitativas com métodos emergentes das qualitativas, [...] incluindo análises estatísticas e análises textuais” (DAL-FARRA e LOPES, 2013, p. 70). Tal premissa também é indicada por Yoon, Gulson e Lubienski (2018) para as abordagens geoespaciais de políticas educacionais ao sustentarem que métodos mistos têm sido bem utilizados com vistas à compreensão de questões cada vez mais complexas sobre as políticas educacionais.



Assumindo essas concepções teórico-metodológicas, a pesquisa em questão adota como aporte teórico elementos da teoria social crítica e lança mão de procedimentos quantitativos e qualitativos para atingir o principal objetivo a que se propõe, isto é, analisar a relação entre a dinâmica socioespacial da RMRJ e as políticas de oferta da EJA de nível fundamental. Para tanto, em um primeiro momento, são utilizados os seguintes instrumentos de coleta de dados quantitativos: 1) levantamento, sistematização e mapeamento através do SIG de dados relacionados à escolarização da população residente nos municípios da RMRJ no período de 2010 a 2020 com base no censo demográfico de 2010; 2) levantamento, sistematização e mapeamento através do SIG da oferta de EJA e da dinâmica das matrículas por municípios da RMRJ entre 2010 e 2020; 3) levantamento, sistematização e análise de dados socioespaciais de municípios da RMRJ como população urbana e rural, principais atividades econômicas, configuração da rede urbana, fluxo diário de trabalhadores entre os municípios da região etc. Paralelamente, dados qualitativos são produzidos através de: 1) entrevistas com gestores municipais de educação, prioritariamente com coordenadores/as de EJA das secretarias municipais, quando houver, e da secretaria estadual de educação; 2) entrevistas com educandos de EJA das redes estadual e municipais nos municípios pesquisados; 3) observações a partir de trabalhos de campo nos locais investigados.

Assim, acompanhando as indicações de Yoon, Gulson e Lubienski (2018, p. 4), acredita-se que as abordagens quantitativa e qualitativa podem, conjuntamente, contribuir para a compreensão dos graus de interação da política educacional com a dinâmica espacial, principalmente no que se refere ao desenvolvimento urbano, às mudanças demográficas e à produção de desigualdades socioespaciais. Para a pesquisa em andamento, espera-se que o método misto possibilite uma caracterização mais aprofundada tanto dos trabalhadores da RMRJ quanto das decisões políticas tomadas por gestores educacionais referentes à EJA.

## **REFERENCIAL TEÓRICO: A ABORDAGEM GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Em uma pesquisa que se propõe a analisar as dimensões espaciais de políticas educacionais, é imperativo proceder a discussão e o aprofundamento das reflexões sobre a contribuição do arcabouço teórico-metodológico da Geografia na interpretação das



políticas públicas. Nesse sentido, partimos do pressuposto de que, conforme Rodrigues (2014, p. 155), as políticas públicas devem ser compreendidas como ações e intervenções do poder público, e “orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente”. Sendo assim, as políticas públicas compõem um conjunto de iniciativas cujas intencionalidades e as subjacentes concepções de sociedade dão o tom das decisões, tanto das ações quando das inações, assim como orientam a definição das prioridades e a composição dos agentes convocados para a sua formulação e implementação.

A abordagem geográfica das políticas públicas tem como foco o caráter espacial dos elementos que compõem tais decisões e orientações. Serpa (2011) reconhece as especificidades e a contribuição do conhecimento geográfico, por exemplo, quando são analisadas a distribuição espacial de programas e projetos, a articulação de escalas e recortes espaciais e as desigualdades regionais provenientes justamente da implementação de determinadas políticas. Também preocupado com a relação entre políticas públicas e cidadania, o autor assinala a relevância da abordagem geográfica das políticas públicas quando se entende que seus protagonistas devem ser os mais pobres, os mais destituídos de direitos. Nesse mesmo sentido, Rodrigues (2014) lembra que as práticas de territorialização das políticas, ao supor que os problemas e suas soluções devem ser identificados e determinados localmente, viabilizam a participação direta da sociedade civil no processo decisório, principalmente por meio de conselhos comunitários consultivos ou deliberativos.

As políticas educacionais, também circunscritas a ordenamentos e limites territoriais, são compreendidas como aquelas que formulam e implementam uma série de ações que vão desde a construção de escolas e das condições gerais mínimas para seu funcionamento até as políticas de currículo e de formação docente. Essa gama complexa de decisões deve ser compreendida em toda sua inteireza e multiplicidade, já que, de acordo com Mainardes (2009), a formulação de políticas educacionais se inicia com a identificação de um problema e a construção de uma agenda. Por essa razão, a análise deve compreender aspectos que apresentam dimensões espaciais como a estrutura social, o contexto socioeconômico, as forças políticas e as redes de influência atuantes no processo.

Nas políticas de atendimento às demandas por EJA, tais dimensões espaciais se tornam ainda mais relevantes na medida em que o público da modalidade é composto

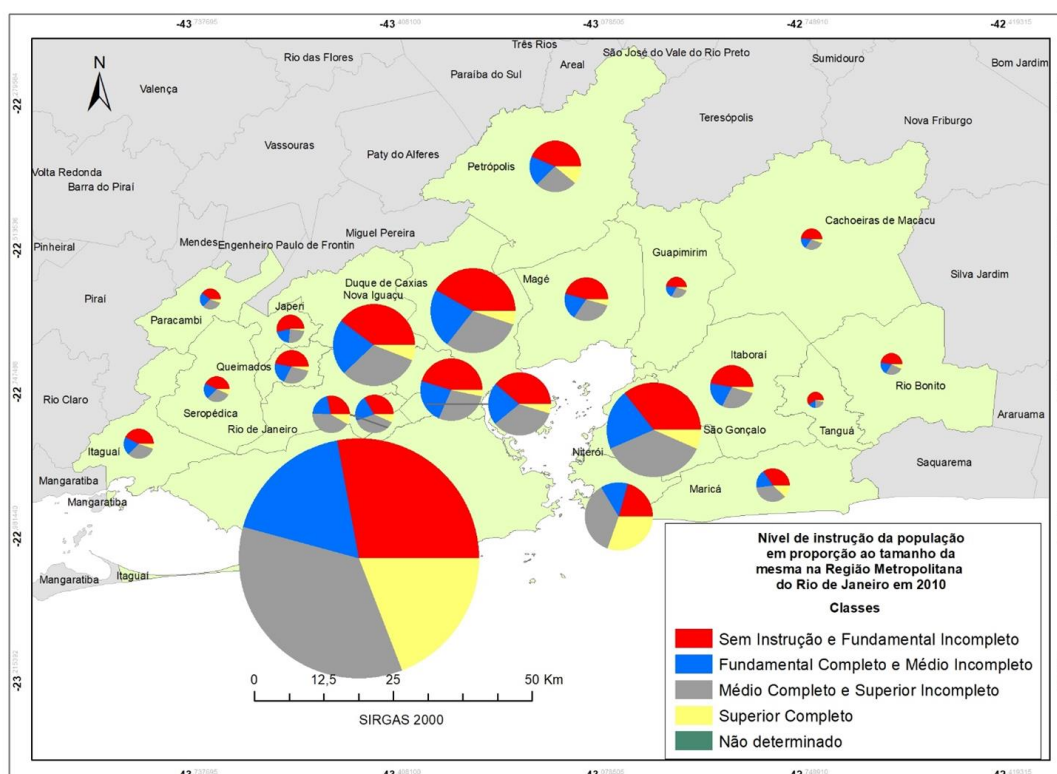


majoritariamente por trabalhadores destituídos de muitos direitos territoriais, como moradia digna e saneamento básico, por exemplo, além de circularem diuturnamente pela metrópole seja em direção aos locais de trabalho, seja para gerar renda ou procurar emprego ou ainda para atender a outras necessidades da vida adulta. Por esse motivo, é importante que as políticas educacionais para a EJA estejam atentas para tais aspectos, já que eles condicionam, em muitas situações, a própria decisão dessas pessoas em retornar ou não aos estudos e concluir a Educação Básica.

### **PRIMEIRAS DISCUSSÕES: NÍVEIS DE ESCOLARIDADE E USO DO SOLO**

Resultados provisórios relacionados à primeira etapa da pesquisa, marcada pelo levantamento de dados quantitativos, podem ser aqui apresentados com análises ainda parciais. O principal deles se refere ao nível de escolaridade da população residente nos 22 municípios da RMRJ. Os números compilados sobre a população com 18 anos ou mais sem instrução ou com o Ensino Fundamental incompleto compõem boa parte da demanda potencial por EJA, isto é, a população sem escolaridade elementar que pode, a qualquer momento, decidir pela conclusão desse nível de ensino. Em termo legais, as pessoas com 15 anos ou mais que se encontram nessa situação já podem ser matriculadas na EJA, mas a escolha pelo corte etário mínimo de 18 anos nesse levantamento se deve ao fato de muitas redes de ensino adotarem o que alguns autores chamam de “migração perversa”, ou seja, a transferência compulsória de adolescentes com defasagem série-idade para turmas de EJA. Muitos desses educandos poderiam ser atendidos por programas específicos para suas necessidades pedagógicas e, embora muitos adolescentes entre 15 e 17 anos se afastem da escola para se inserirem no mundo do trabalho, entende-se que essa prática recorrente das redes acaba por encobrir o atendimento da demanda e das necessidades de pessoas jovens, adultas e idosas.

Com relação à negação do direito à educação, nota-se que os municípios periféricos da RMRJ são os que apresentam, proporcionalmente entre seus respectivos habitantes, maior número de pessoas sem instrução ou apenas com o Ensino Fundamental completo (Figura 1). Contudo, é importante perceber que, em termos absolutos, o município do Rio de Janeiro é o que contém a maior quantidade de pessoas nessa condição, sendo, portanto, o município que apresenta maior demanda para a EJA de Ensino Fundamental.



**Figura 1:** Nível de escolaridade da população com 18 anos ou mais residente na RMRJ.

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Organizado por Emilio Reguera.

Os dados dos cinco municípios detectados com os mais baixos níveis de escolaridade (Tabela 1) mostram a alta demanda potencial por EJA e a urgência no desenvolvimento de políticas que consigam responder a esse quadro preocupante.

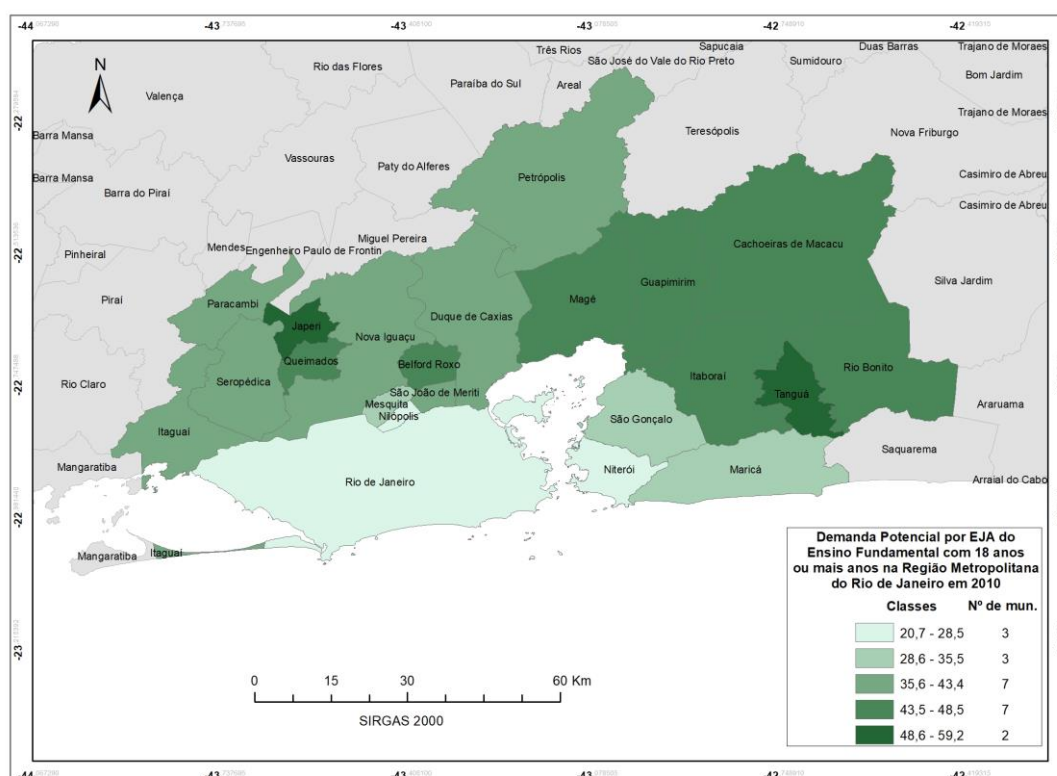
**Tabela 1** – Os cinco municípios da RMRJ com maior proporção entre seus habitantes de demanda potencial por Ensino Fundamental na modalidade EJA (2010)

Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	População com 18 anos ou mais sem instrução ou com Ensino Fundamental incompleto (%)	População com 18 anos ou mais sem instrução ou com Ensino Fundamental incompleto (número absoluto)
Tanguá	59,2	12.932
Japeri	52,8	34.245
Cachoeiras de Macacu	48,5	19.051
Guapimirim	48,0	17.173
Rio Bonito	47,5	19.245

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Organizado pelos autores.

Na análise preliminar desses dados já é possível verificar que a dinâmica socioespacial pode contribuir para a compreensão desses indicadores (Figuras 2 e 3). Quando são averiguadas as características espaciais dos cinco municípios em pior situação – Tanguá, Japeri, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim e Rio Bonito –, percebe-se que todos se situam na franja metropolitana com predominância do uso do solo por áreas cultivadas, vegetação dispersa e vegetação densa (CASA FLUMINENSE, 2020).



**Figura 2:** População de 18 anos ou mais, residente na RMRJ, sem instrução ou com o Ensino Fundamental incompleto.

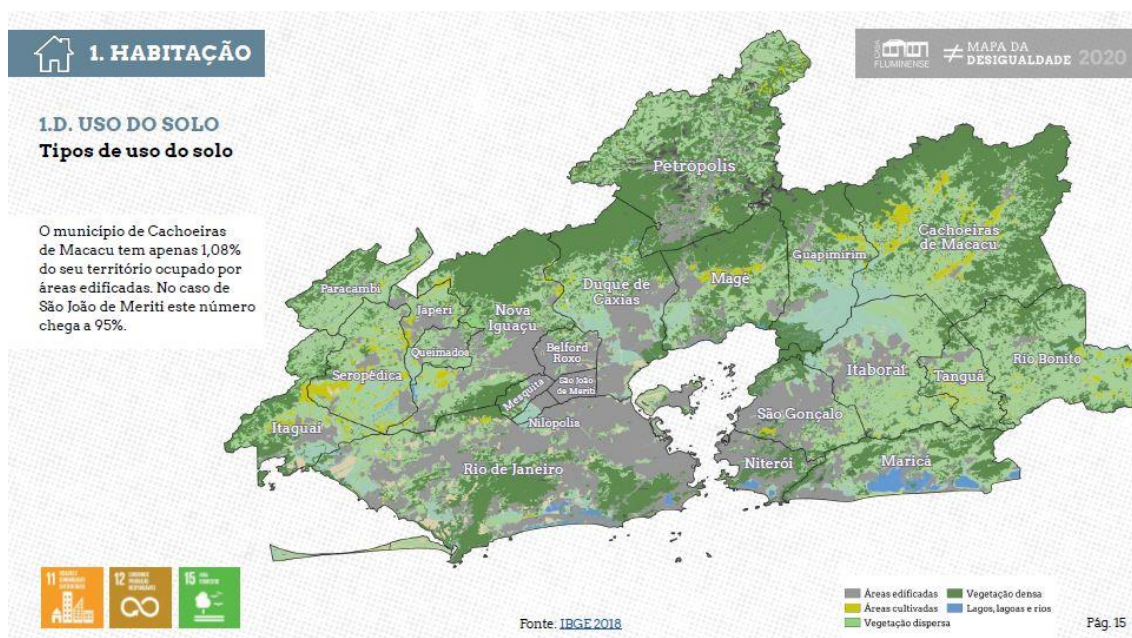
Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Organizado por Emilio Reguera.

São, portanto, territórios marcados por atividades econômicas relacionadas a atividades agropecuárias e/ou por forte presença de vegetação original. De todos, apenas Japeri apresenta significativa área urbana. Portanto, o uso do solo e o nível de escolaridade podem estar relacionados e, embora não seja a única explicação para o alto número de habitantes com o direito negado à educação em relação à população total, tal fato pode apontar para as políticas educacionais direcionadas à população rural como um dos fatores que contribuem para esses indicadores. A investigação, portanto, deve realizar o levantamento de outros dados quantitativos e lançar mão dos outros instrumentos



metodológicos indicados (entrevistas, trabalhos de campo) para verificar a possibilidade de tal correlação.



**Figura 3:** Uso do solo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Fonte: Casa Fluminense (2020).

Quando se analisa o uso do solo e os níveis de escolaridade tomando como referência a RMRJ, é importante levar em consideração que o uso do solo é uma das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) previstas no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015). Tais funções são estruturantes e centrais para a dinâmica metropolitana e a efetividade delas deve ser responsabilidade do poder público “assim como a implementação e integração de políticas, a aproximação com os variados atores sociais e a eliminação das disparidades socioespaciais” (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 10). Educação não é uma FPIC, mas pode ser indiretamente impactada por uma delas. É o caso da mobilidade, além do uso do solo e outras. Em função de o objeto central da pesquisa estar relacionado à escolarização de trabalhadores, a EJA talvez seja a modalidade mais impactada por alguma FPIC. É o que o desenvolvimento da investigação poderá revelar.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de a pesquisa estar em seu início, já é possível perceber situações em que a espacialidade das políticas educacionais precisa ser considerada tanto na análise como na própria condução das ações políticas. No caso da EJA, a dinâmica socioespacial metropolitana caracteriza a demanda não só em função do local de moradia do público a ser atendido – moradores de áreas rurais ou urbanas, por exemplo – como também pela migração pendular, pelas características do transporte intra e interurbano, pelas centralidades urbanas, entre outros fatores.

No caso das políticas de oferta presencial de Ensino Fundamental na modalidade EJA, lembramos que cabe às redes municipais a primazia na oferta desse nível de ensino, cabendo às redes estaduais a responsabilidade principal pelo Ensino Médio. Sendo assim, não seria necessário que, ao organizar suas redes de ensino, as prefeituras levassem em conta as localidades com maior número de pessoas sem instrução ou com o Ensino Fundamental incompleto, conforme indicado no mapeamento preliminar presente neste trabalho? Além disso, não seria preciso também considerar a faixa etária do público atendido? As pessoas sem instrução ou com os anos iniciais do Ensino Fundamental incompletos, por exemplo, que necessitam de cursos de alfabetização, são majoritariamente pessoas adultas e idosas. Nesse caso, a oferta não deveria ser mais próxima de seus locais de residência? Já os anos finais costumam ser mais procurados por pessoas jovens e adultas jovens, geralmente inseridas no mundo do trabalho, com expressivo destaque para atividades informais. Assim, tais características não exigiriam escolas em locais bem servidos por diferentes modais de transporte que interliguem a metrópole e municípios próximos?

Sem dúvida, há diferenças entre cada município ou áreas específicas da malha urbana, além de outras importantes dimensões espaciais. Mas o fato é que a localização das escolas, a nosso ver, não deveria ser desconsiderada ou encarada como algo secundário e menos importante na implantação de ações políticas. Nesse sentido, compreendemos que o direito à educação passa pela produção de uma cidade mais justa no atendimento de serviços essenciais a toda a população e na distribuição igualitária dos equipamentos públicos que possibilitam esse atendimento. Para que isso ocorra no contexto de uma região metropolitana, vislumbramos a necessidade de políticas conjuntas entre os municípios, principalmente entre aqueles que se encontram conurbados, pois a



falta de escolas de EJA em determinados bairros de um município, por exemplo, pode sobrecarregar as escolas de bairros limítrofes do município vizinho. E o direito à educação não deve e não pode depender de questões não resolvidas pelas administrações municipais e estaduais, uma vez que, além de direito assegurado constitucionalmente, é direito social e humano garantidor de outros direitos.

Por todas essas questões, a pesquisa caminhará em direção à descoberta de outras dimensões espaciais das políticas de EJA. Para isso, o levantamento de dados quantitativos, bem como trabalhos de campo e entrevistas com gestores, educadores e educandos serão essenciais, já que podem revelar outras espacialidades não percebidas por quem não vive diariamente realidades específicas da RMRJ.

Dessa forma, acreditamos também que pode haver importante contribuição para outras pesquisas e estudos que analisam geograficamente as políticas educacionais ou mesmo outros aspectos do mundo da educação, como as práticas pedagógicas e o trabalho docente. Nesse sentido, este trabalho aposta na cooperação multi e interdisciplinar na análise e mesmo na formulação de políticas. E no caso aqui presente, Geografia e Educação se integram com esse propósito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.089/2015**. Estatuto da Metrópole. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em 25 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. MEC/CNE/CEB. **Resolução n. 01/2021, de 25 de maio de 2021**. Diretrizes operacionais da EJA, 2021. Brasília: MEC, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao\\_informacao/pdf/DiretrizesEJA.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao_informacao/pdf/DiretrizesEJA.pdf). Acesso em: 07 jun. 2021.

CASA FLUMINENSE. **Mapa da desigualdade**: Região Metropolitana do Rio de Janeiro 2020. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2020. Disponível em: <https://casافلuminense.org.br/mapa-da-desigualdade>. Acesso em: 19 jul. 2020.

DAL-FARRA, R. A.; LOPES. P. T. C. Métodos mistos de pesquisa em educação: pressupostos teóricos. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente-SP, v. 24, n. 3, p. 67-80, set./dez. 2013. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/2698>. Acesso em 04 jun. 2021.



MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. Disponível em: <http://ri.uepg.br/riuepg/handle/123456789/240>. Acesso em: 19 jun. 2021. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n 1, p. 4-16, jan,-abr. 2009.

RIO DE JANEIRO. Fundação CEPERJ. **Cadernos Estudos Regionais e Metropolitanos**: o caso da metrópole fluminense. Ano 1, número 1. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2019. Disponível em: <http://www.fesp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=93>. Acesso em: 16 ago. 2020.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

SERPA, A. Políticas públicas e o papel da geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6551>. Acesso em: 19 jun. 2021.

YOON, E.; GULSON, K.; LUBIENSKI, C. A brief history of the geography of education policy: ongoing conversations and generative tensions. **AERA Open**, v. 4, n. 4, p. 1-9, out.-dez. 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2332858418820940>. Acesso em: 13 jul. 2019.