

## A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO ARRANJOS ESTRATÉGICOS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

THE CONSTRUCTION OF THE CONCEPT OF STRATEGIC ARRANGEMENTS IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE ARREGLOS ESTRATÉGICOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Solange Balisa Costa<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo apresenta o conceito de arranjos estratégicos, formulado com o propósito de evidenciar as manobras políticas utilizadas por algumas gestões municipais para restringir o direito à educação conquistado pelos sujeitos da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Embora as políticas públicas sejam concebidas a partir da lógica do direito universal e impessoal, questiona-se por que esses direitos sofrem fragmentações e distorções na esfera municipal. O conceito nasce das inquietações de um professor-pesquisador que observa, na prática, a não efetivação desse direito e mostra como interesses particulares orientam estratégias em detrimento da garantia constitucional de uma educação plena. Os arranjos estratégicos dialogam com referenciais da EJA, gestão educacional e políticas públicas, contribuindo para uma compreensão crítica das dinâmicas que moldam sua implementação no contexto local.

1

**Palavras-chave:** Arranjos e estratégias. Políticas públicas municipais. Educação de Jovens e Adultos.

**ABSTRACT:** This article presents the concept of strategic arrangements, formulated to highlight the political maneuvers used by some municipal administrations to restrict the right to education achieved by those enrolled in Youth and Adult Education (EJA). Although public policies are conceived from the logic of universal and impersonal rights, the article questions why these rights suffer fragmentation and distortions at the municipal level. The concept arises from the concerns of a teacher-researcher who observes, in practice, the non-implementation of this right and shows how particular interests guide strategies to the detriment of the constitutional guarantee of a full education. Strategic arrangements engage with references from EJA, educational management, and public policies, contributing to a critical understanding of the dynamics that shape their implementation in the local context..

**Keywords:** Arrangements and strategies. Municipal public policies. Youth and Adult Education.

---

<sup>1</sup>Doutoranda e mestre em educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Graduada em Pedagogia (UNEB). Professora efetiva da rede municipal de ensino de Bom Jesus da Lapa-Ba e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos "EJA em Pauta" (CNPq).

**RESUMEN:** Este artículo presenta el concepto de arreglos estratégicos, formulado con el propósito de destacar las maniobras políticas empleadas por algunas administraciones municipales para restringir el derecho a la educación alcanzado por quienes cursan la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EJA). Si bien las políticas públicas se conciben desde la lógica de los derechos universales e impersonales, se cuestiona por qué estos derechos sufren fragmentación y distorsiones a nivel municipal. El concepto surge de las inquietudes de un docente-investigador que observa, en la práctica, la falta de implementación de este derecho y muestra cómo intereses particulares guían las estrategias en detrimento de la garantía constitucional de una educación integral. Los arreglos estratégicos se integran con referencias de la EJA, la gestión educativa y las políticas públicas, contribuyendo a una comprensión crítica de las dinámicas que configuran su implementación en el contexto local.

**Palabras clave:** Organizaciones y estrategias. Políticas públicas municipales. Educación para jóvenes y adultos.

## INTRODUÇÃO

Embora a educação constitua-se como direito público subjetivo Pela CF (Brasil 1988), na prática esse direito ainda não alcança todos os brasileiros, deixando à margem inúmeros sujeitos, sobretudo em regiões historicamente mais vulnerabilizadas, como o Nordeste, onde o índice de pessoas analfabetos (14,2%) é praticamente o dobro a total a nível de Brasil (7,0%) de acordo com o IBGE (2022). Esse cenário é o reflexo de uma sociedade marcada pela exclusão social decorrente da má execução de políticas públicas que poderiam mitigar as desigualdades educacionais e promover a inclusão social. Entre os grupos mais vulneráveis, sobressaem jovens, adultos e idosos que não tiveram oportunidade de acesso à escolarização, em sua maioria mulheres, pessoas pretas e pardas, e populações em situação de pobreza.

Nesse contexto, insere-se a Educação de Jovens e Adultos (EJA), regulamentada pela LDB nº 9.394/1996 e orientada pela Resolução CNE/CEB nº 1/2000, Resolução CNE/CEB nº 3/2010, Decreto nº 12.048/2024 e Parecer CNE/CEB nº 3/2025, principais marcos legais que estabelecem as diretrizes para a oferta dessa modalidade pelos entes federados. Tais normativas constituem o arcabouço das políticas públicas que deveriam assegurar o direito à educação ao longo da vida, especialmente para aqueles historicamente excluídos do sistema educacional.

A negação do direito à educação constitui um dos mais severos fatores de aprofundamento das desigualdades sociais, pois compromete o acesso a uma série de outros direitos fundamentais, como a participação política, a inserção qualificada no mercado de trabalho e as possibilidades reais de melhoria das condições de vida. Além disso, a baixa escolaridade mantém e perpetua ciclos de vulnerabilidade social e marginalização, dificultando

a ruptura com padrões históricos de exclusão. Haddad (2017, p. 27-28), classifica o direito à educação como direito “síntese”, pois é por meio deste que pessoas fazem valer seus direitos tanto no modo de exigí-los como de usufruí-los.

Veementemente, aquilo que deveria representar uma conquista capaz de assegurar a inclusão das pessoas em seu processo de escolarização, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária por meio da educação, acaba se transformando em um direito fragmentado e precarizado devido à forma como as políticas públicas educacionais são geridas no âmbito local. A ausência de uma gestão responsável por parte do poder público fere direitos constitucionais e impele a educação de jovens e adultos para um lugar de marginalidade, tratando-a como uma instância sem relevância e que pode ser executada de qualquer maneira, sem planejamento, cuidado ou compromisso social.

Apesar disso, observa-se um interesse crescente dos municípios em ampliar as matrículas de pessoas com mais de 15 anos que estão fora da escola, visando sua inserção na Educação de Jovens e Adultos. O aumento do número de estudantes nessa modalidade, além de representar um indicador educacional relevante, também assegura a manutenção ou o incremento de recursos financeiros destinados aos cofres municipais.

Nos últimos anos, entretanto, a EJA tem sofrido um processo contínuo de sucateamento, ocasionando a redução de matrículas, marcado pela redução de investimentos e pelo enfraquecimento de políticas historicamente conquistadas. Com o retorno do governo Lula, em 2023, novas diretrizes educacionais foram implementadas como o Decreto nº 12.048/2024 que institui uma política intersetorial voltada à articulação de ações destinadas a apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios na superação do analfabetismo e na qualificação da oferta de educação para jovens e adultos.

Nesse cenário, cabe às instâncias municipais desdobrar essas políticas de forma a alcançar a população que permanece à margem dos processos de escolarização. É nesse movimento que emergem os arranjos e estratégias utilizados pelos municípios para atrair sujeitos que estão fora da escola. Contudo, embora muitas ações sejam anunciadas, a prática revela que sua efetividade é frequentemente fragmentada e, em muitos casos, não se orienta pela garantia de uma educação digna e de qualidade, capaz de promover autonomia e emancipação. Em vez disso, observa-se, por vezes, a busca pelo cumprimento de metas que assegurem a manutenção de poder político e benefícios particulares aos gestores locais. Diante desse contexto, propomos o conceito de “arranjos estratégicos” para explicitar a dinâmica

construída pelos municípios no processo de implementação das políticas educacionais, tal como orientadas pela legislação brasileira.

## METODOLOGIA

Este trabalho está fundamentado em uma abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico, com objetivos exploratórios e descritivos. Por meio dessa metodologia, busca-se apresentar, analisar e sistematizar o conceito de arranjos estratégicos, oferecendo uma compreensão mais ampla e organizada sobre o tema. Nesse sentido, procura-se esclarecer o significado dessa terminologia para fins conceituais, ao mesmo tempo em que se estabelece uma relação com as políticas públicas voltadas à educação de jovens e adultos.

Para a formulação de qualquer conceito, torna-se indispensável a realização de uma revisão da literatura em bases teóricas reconhecidas e bem consolidadas, de modo a assegurar maior rigor científico e confiabilidade aos achados. Assim, este estudo além de descrever e explorar o conceito de arranjos estratégicos, busca também contribuir para sua fundamentação teórica, ampliando as possibilidades de aplicação em diferentes contextos acadêmicos e educacionais.

### **Critérios de busca e plataformas científicas acessadas**

As fontes bibliográficas utilizadas nesta pesquisa foram consultadas no período compreendido entre dezembro de 2025 e fevereiro de 2026. Estas buscas concentraram-se em produções científicas relacionadas às políticas públicas, à Educação de Jovens e Adultos, bem como aos arranjos e estratégias voltados à gestão de políticas educacionais.

Para a construção do referencial teórico, foram acessadas as plataformas reconhecidas pela comunidade acadêmica, tais como SciELO, Portal de Periódicos CAPES, Google Scholar, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Scopus, Web of Science e ERIC. A seleção dessas fontes visou garantir a abrangência, a diversidade e a confiabilidade dos materiais consultados.

Os critérios de busca empregados incluíram o uso de descritores específicos, entre os quais: “arranjos estratégicos”, “arranjos e estratégias”, associados aos temas de interesse – políticas públicas, políticas municipais, gestão educacional e educação de jovens e adultos. A adoção desses termos possibilitou a identificação ou não de estudos relevantes e atualizados, assegurando maior rigor metodológico e consistência na sistematização do conceito investigado.

## Parâmetros de seleção e rejeição

Entre os resultados obtidos nas buscas, foram selecionados e analisados aqueles que dialogam diretamente com os eixos centrais desta pesquisa, especialmente os relacionados às políticas públicas. Nesse conjunto, destacam-se artigos científicos, capítulos de livros e teses que contribuíram para a construção do referencial teórico.

Foram rejeitados os trabalhos que não apresentavam relação com os parâmetros definidos ou que não abordavam o conceito de arranjos estratégicos na perspectiva das políticas públicas e da Educação de Jovens e Adultos. Esse processo de seleção mostrou-se relevante para delimitar o campo teórico e aprofundar a análise dos estudos que efetivamente poderiam contribuir para a fundamentação do conceito em formulação. A etapa de seleção e análise das fontes consultadas assegurou maior rigor metodológico e permitiu a construção de uma base consistente de conhecimento, capaz de sustentar a discussão e orientar futuras pesquisas em políticas educacionais.

## Análise da precedência terminológica do termo “arranjos estratégicos”.

Na etapa subsequente ao processo de buscas exploratórias, procedeu-se à verificação da precedência do uso da terminologia “arranjos estratégicos” ou formulações semelhantes como categoria analítica no campo das políticas públicas voltadas à Educação de Jovens e Adultos. Constatou-se que, em nenhum dos trabalhos consultados, os dois termos apareceram de forma articulada. Nos estudos identificados, observou-se a presença tímida do termo “estratégias”, porém empregado em sentidos distintos, desvinculados da perspectiva das políticas educacionais para a EJA. Da mesma forma, o termo arranjos foi encontrado em alguns poucos trabalhos, mas sem estabelecer relação direta com a Educação de Jovens e Adultos ou com a formulação de políticas públicas nesse âmbito.

**Quadro 1.** Buscas de anterioridade terminológica do termo Arranjos estratégicos (dezembro/2025 e fevereiro/2026)

Base consultada	Strings utilizadas	Período	Síntese do achado
SciELO	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado.
Portal de Periódicos CAPES	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado.
Google Scholar	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado

Base consultada	Strings utilizadas	Período	Síntese do achado
BDTD	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado.
Scopus	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado
Web of Science	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado
ERIC	Arranjos e estratégias; “Arranjos Estratégicos”	Dez./2025 a fev./2026	Não se identificou o uso do termo como categoria conceitual vinculada às políticas públicas de EJA no corpus analisado

**Fonte:** elaborado pela autora -2026

A literatura especializada comprovou a ausência de um conceito que explicita de maneira adequada a realidade observada na implementação das políticas educacionais voltadas à Educação de Jovens e Adultos. Em particular, verificou-se a carência de uma categoria analítica capaz de contemplar as construções simbólicas que frequentemente se articulam à legitimação de direitos já instituídos.

Essa lacuna teórica reforça a necessidade de aprofundar a investigação e propor uma sistematização conceitual que articule o tema às políticas públicas destinadas à EJA nos municípios, a fim de compreender, de forma mais consistente, os processos de formulação e implementação das políticas educacionais destinadas à modalidade. Assim, justifica-se, a construção do conceito de “arranjos estratégicos” para designar o conjunto de ações desenvolvidas pelos municípios no âmbito das políticas educacionais destinadas aos jovens e adultos. Essas ações, embora apresentadas como iniciativas legítimas, muitas vezes se mostram desconectadas das necessidades reais dos sujeitos e alinhadas prioritariamente aos interesses administrativos e políticos dos gestores públicos. Ele dialoga com teorias de políticas públicas, mas acrescenta um olhar específico sobre o contexto municipal brasileiro, o qual favorece uma análise próxima e específica da realidade local.

### **Arranjos Estratégicos na Gestão Municipal: Fundamentos para a Construção de um Conceito**

A formulação de um conceito não é uma atividade simples; exige investigação rigorosa, busca sistemática por significados e reflexão crítica sobre o objeto de estudo. Por isso, iniciamos esse percurso examinando o próprio sentido da palavra “conceito”. Conforme o “Dicionário de Filosofia”, o termo distingue-se da palavra, do objeto e da imagem, sendo definido como o

correlato intencional de objetos reais, ideais ou metafísicos. De acordo com uma posição amplamente aceita, os conceitos constituem os elementos últimos de todo pensamento. No campo da lógica, o conceito é entendido como uma entidade lógica, o que implica uma separação radical entre sua natureza e a forma como é apreendido nos atos psicológicos. A doutrina do conceito, portanto, pertence à lógica e não à psicologia. Assim, é fundamental reconhecer que o conceito não se confunde com imagens nem depende de sua possível representação visual; tampouco se identifica com palavras, que funcionam apenas como signos das significações. É possível, inclusive, que existam conceitos sem termos linguísticos correspondentes.

O Dicionário de Filosofia também evidencia que a noção de conceito variou ao longo da história do pensamento, especialmente conforme diferentes autores. Para Aristóteles, o conceito é o órgão do conhecimento da realidade, representando a forma do objeto e não apenas características comuns de um conjunto de coisas. Em Kant, o conceito expressa o esforço de articular pensamento e intuição, sendo célebre sua tese de que “conceitos sem intuições são vazios”. Já em Hegel, o conceito constitui um terceiro termo entre o ser e o devir, manifestando-se no processo dialético: universalidade, particularidade e individualidade e expressando tanto o desenvolvimento do ser lógico quanto o do ser real. Em síntese, o conceito, no âmbito da lógica, refere-se à significação do pensamento, desvinculado de sua realização psicológica ou verbal, funcionando como o correlato intencional necessário para determinar e compreender o objeto.

Diante desse entendimento para fundamentar a criação do conceito arranjos estratégicos, buscamos os significados das palavras “arranjo” e “estratégia” no dicionário de Sociologia e de Filosofia e não encontramos nenhum resultado. Então partimos para a busca nos dicionários de Língua Portuguesa na plataforma do Dicio e do Michaelis uol. Começamos pela palavra “arranjo” onde em ambos aparecem vários significados, os quais trazemos aqui o que mais se direciona ao nosso objeto de estudo. Verificamos que a palavra “Arranjo” em ambas as fontes significa: Governo, economia doméstica, conciliação, acordo. A fonte da Michaelis Uol acrescenta ainda: Ato ou efeito de arranjar; arrumação, composição, disposição. Negócio ou acordo lesivo a outras pessoas; conchavo, negociata. Auxílio, emprego, proteção etc. conseguidos por intermédio de pessoa influente. Enquanto o termo “estratégia” no Dicio encontramos como a arte de utilizar planejadamente os recursos de que se dispõe ou de explorar de maneira vantajosa a situação ou as condições favoráveis de que porventura se desfrute, de modo a atingir determinados objetivos. Na fonte do Michaelis Uol o significado é semelhante:

Meios desenvolvidos para conseguir alguma coisa. Forma ardilosa que se utiliza quando se quer obter alguma coisa. Habilidade, astúcia, esperteza: contornou a dificuldade com estratégia.

Nesse sentido, denominamos que os “arranjos estratégicos” correspondem às práticas políticas e administrativas utilizadas por determinados gestores para direcionar e atrair um público específico às políticas educacionais, não com o objetivo genuíno de garantir o direito à educação de qualidade, mas sim visando benefícios particulares, como fortalecimento de sua imagem, manutenção de poder ou favorecimento de grupos aliados. Tais ações revelam uma distorção da finalidade pública da educação, pois transformam um direito social em instrumento de manipulação política. Ao invés de assegurar a universalização e a equidade na oferta educacional, especialmente na Educação de Jovens e Adultos, os arranjos estratégicos acabam por reduzir a política a uma lógica de conveniência, em que a preocupação central não é a formação integral da população, mas sim o atendimento de interesses imediatos e particulares.

O significado desses dois termos levou-nos a relacionar com a situação do gerenciamento das políticas públicas municipais em que notamos várias astúcias, negociações, etc. dos governos para atender seus próprios interesses. É comum os gestores apropriarem da função que ocupam em um cargo estatal para beneficiar-se na execução das políticas públicas existentes.

Segundo Queiroz (2013, pag.14),

Compreende-se pela expressão política pública tudo que é feito no âmbito do governo. Assim, uma política pública pode abranger tanto aspectos imateriais, como no caso de uma nova lei ou decreto, quanto um bem ou um serviço oferecido diretamente à população, no caso de um programa ou de uma ação de governo.

De acordo com Queiroz (2013, p. 52), governo diz respeito à política de comando, à definição dos objetivos do Estado e à manutenção da ordem jurídica. Trata-se, portanto, de uma atividade política de caráter independente em relação à administração pública, a qual tem como função executar as tarefas que lhe são atribuídas pelos órgãos governamentais. De acordo com o mesmo autor (2013, p. 53), essa “é atividade neutra, vinculada e hierarquicamente organizada.” Assim, é exercida por órgãos dos poderes constitucionais e pode ser compreendida como um conjunto de funções indispensáveis à execução dos serviços públicos.

Sob essa perspectiva, as ações de um governo não devem, em hipótese alguma, privilegiar interesses particulares, uma vez que se referem ao gerenciamento de bens e serviços públicos destinados à coletividade. Qualquer desvio nesse sentido configuraria abuso de poder, contrariando os objetivos das políticas públicas, que devem ser implementadas com qualidade

e em benefício da população. Como afirma Meirelles (2004), todos os atos da administração pública devem sempre atender ao interesse público, isto é, ao bem comum da sociedade.

A análise das políticas públicas exige compreender não apenas sua definição formal, mas também o papel que desempenham na organização da vida coletiva. Elas constituem instrumentos fundamentais de mediação entre Estado e sociedade, pois traduzem demandas sociais em ações concretas de governo. Nesse sentido, estudar políticas públicas significa reconhecer sua função estratégica na promoção da cidadania, na redução das desigualdades e na consolidação da democracia.

Uma política pública envolve conteúdos, instrumentos, e aspectos institucionais. Os conteúdos são os objetivos expressos nas políticas públicas. Os instrumentos são os meios para se alcançar os objetivos enunciados e os aspectos institucionais dizem respeito aos procedimentos institucionais necessários, incluindo modificações nas próprias instituições. Pode envolver além dos órgãos públicos as entidades não governamentais e as empresas privadas. (Queiroz 2013, p.96)

Essas três dimensões fundamentais evidenciam a complexidade das políticas públicas, marcada por sua natureza multifacetada, que exige coordenação entre diferentes atores e níveis institucionais. Os conteúdos não se limitam a “objetivos expressos”, mas resultam de disputas sociais, ideológicas e econômicas que refletem correlações de forças. Da mesma forma, os instrumentos não são neutros: sua escolha implica decisões políticas que favorecem determinados grupos em detrimento de outros. É nesse espaço de definição que, muitas vezes, surgem brechas para manobras políticas capazes de burlar os aspectos institucionais.

A reflexão sobre essas dimensões das políticas públicas: conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais permitem compreender como determinados governos ou gestões podem manipular tais elementos em benefício próprio. Quando Queiroz (2013) afirma que os conteúdos expressam objetivos, os instrumentos são os meios e os aspectos institucionais dizem respeito aos procedimentos necessários, fica evidente que qualquer distorção intencional desses componentes abre espaço para práticas de desvio.

É nesse ponto que se insere o conceito de “arranjos estratégicos”, entendido como mecanismos criados por gestores para lograr ou contornar políticas públicas estabelecidas, especialmente na área da educação de jovens e adultos. A esse respeito, tais arranjos podem se manifestar de diferentes formas: *Nos conteúdos* - redefinindo objetivos da EJA de modo a atender interesses políticos ou econômicos, em vez de priorizar a inclusão educacional e a cidadania. *Nos instrumentos* - escolhendo meios de implementação que favoreçam grupos específicos, como empresas privadas contratadas ou organizações alinhadas ao governo, em detrimento da

qualidade e universalidade do ensino, e, nos *aspectos institucionais* - manipulando normas, procedimentos e estruturas administrativas para flexibilizar exigências legais ou criar brechas que permitam a apropriação de recursos públicos.

Esses arranjos estratégicos evidenciam a dimensão política e conflitiva das políticas públicas, ao mesmo tempo em que desconstruem a ideia de neutralidade dos instrumentos e fragilizam a função democrática das instituições. No âmbito da Educação de Jovens e Adultos tais práticas comprometem diretamente o direito à educação, convertendo uma política concebida para a inclusão social em objeto de disputa por interesses particulares e imediatistas. Além disso, confrontam princípios fundamentais defendidos na EJA, especialmente aqueles vinculados à perspectiva de uma educação libertadora, centrada na autonomia e na emancipação dos sujeitos, conforme proposto por Freire (2006). Dessa forma, os arranjos estratégicos distorcem a finalidade pública da política educacional ao tempo em que negam sua dimensão emancipatória, reduzindo-a a instrumento de poder e controle.

Destarte, a análise crítica mostra que, embora as políticas públicas sejam concebidas como instrumentos de promoção do bem comum, sua implementação pode ser distorcida por estratégias de poder que fragilizam os objetivos primários designados à garantia do direito à educação. Assim, o conceito de “arranjos estratégicos” mostra justamente essa contradição: a coexistência entre a formalidade normativa das políticas e a prática política de manipulação, que ameaça a efetividade da educação de jovens e adultos como política de Estado.

Em suma, os “arranjos estratégicos” na educação de jovens e adultos representam práticas de manipulação das políticas públicas que desviam sua finalidade inclusiva e democrática, transformando-as em instrumentos de interesses particulares.

**Quadro comparativo:** Políticas Públicas e Arranjos Estratégicos na EJA

Autor/conceito	Contribuição teórica	Relação com arranjos estratégicos na EJA
Harold Lasswell (1951)	Criador da “policy science”, defendia que políticas públicas deveriam resolver problemas coletivos e promover democracia.	Os arranjos estratégicos subvertem essa função, transformando a EJA em instrumento de manutenção de poder, em vez de inclusão social.
Thomas Dye (1972)	Define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.	A omissão deliberada na oferta de turmas de EJA (não fazer) é um arranjo estratégico que compromete o direito à educação.
Celina Souza (2006)	Define políticas públicas como resultado de disputas sociais e institucionais, não apenas decisões técnicas.	Mostra que os arranjos estratégicos são fruto de disputas de poder, onde gestores manipulam objetivos e instrumentos da EJA para atender interesses particulares.

**Fonte:** Elaborado pela autora baseado na pesquisa bibliográfica-2026

A análise crítica desse quadro elucidam que o gerenciamento das políticas municipais precisa ser acompanhado por mecanismos de transparência, participação social e controle democrático, sob pena de transformar uma política voltada à cidadania e à reparação histórica em instrumento de manipulação política. Sendo a educação um politica nacional promovida pelo Estado, esta precisa caminhar pelo viés da igualdade de oportunidades para a efetiva democratização. “Enquanto direito de cidadania e bem estar social, é de responsabilidade do poder público e cabe à sociedade a fiscalização sobre a oferta pública da educação em todos os seus níveis e modalidade.” (Souza 2018, p. 99).

Autores como Moacir Gadotti (1999) e Di Pierro (2005) também contribuem para essa análise ao destacar que a EJA, muitas vezes, é tratada como política compensatória ou residual, marcada por baixa prioridade e insuficiência de recursos. Nesse contexto, os arranjos estratégicos se tornam visíveis: gestores podem reduzir turmas, flexibilizar currículos ou redirecionar verbas, reforçando a precarização da modalidade. Assim, a EJA deixa de ser espaço de emancipação e passa a ser objeto de manipulação política, negando sua função social e democrática. A luta contra esses arranjos é, ao mesmo tempo, a luta pela efetivação de uma educação libertadora, crítica e transformadora, capaz de garantir o direito à escolarização e a dignidade dos jovens e adultos excluídos ao longo da história da educação brasileira.

### **Arranjos Estratégicos como Categoria Analítica na Gestão das Políticas Municipais**

No cenário atual, os municípios brasileiros enfrentam o desafio de manter e ampliar o número de matrículas em suas redes de ensino. Isto ocorre, em grande medida, da desaceleração do crescimento populacional, que reduz a entrada de novos estudantes no sistema educacional. Como os repasses financeiros destinados à educação, especialmente aqueles vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) estão diretamente relacionados ao quantitativo de matrículas, torna-se imprescindível que os gestores municipais adotem estratégias eficazes para garantir a sustentabilidade financeira e pedagógica de suas redes.

Uma das alternativas mais significativas neste cenário é a ampliação da oferta de vagas para jovens e adultos que se encontram fora da escola, visto que em todos os municípios brasileiros, especialmente na região norte nordeste, há um contingente muito grande de pessoas em situação de analfabetismo. Inclusive, esses números podem ser consultados em fontes oficiais, como o site do IBGE ou do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), que também registra

dados sobre alfabetização eleitoral, o que indica onde localizam as pessoas que estão fora da escola.

Nesse contexto, a Educação de Jovens e Adultos, prevista na LDB (Lei nº 9.394/1996), constitui o principal mecanismo legal adotado pelos municípios para que as matrículas da rede possam ser ampliadas e garantir o financiamento da educação municipal. No entanto, não importa só o acesso, garantir a permanência tem sido um desafio ainda maior. É nesse sentido que os gestores municipais utilizam dos arranjos estratégicos para conquista de seus objetivos políticos.

Para compreender melhor esta análise, é importante conhecer as diferentes tipologias da política, apontada por Secchi (2014, p. 16), sendo a primeira a elaborada por Lowi, que considera o critério de “impacto esperado na sociedade” (Lowi, 1964, apud Secchi, 2014, p. 16).

Políticas regulatórias; estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados [...] Políticas distributivas; geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes [...] Políticas redistributivas; concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores [...] representa um jogo de soma zero [...] Políticas constitutivas; são regras sobre os poderes e regras sobre as regras (LOWI, 1985, p. 74), ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas meta-políticas porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas (Secchi, 2014, p. 18).

Ao observar essas tipologias em correlação com os arranjos estratégicos, percebemos que as políticas redistributivas consistem em conceder benefícios concentrados a determinadas categorias de atores, implicando, simultaneamente, em custos igualmente concentrados para outras categorias. Como já descrito, tais políticas são apresentadas como um “jogo de soma zero”, no qual recursos ou benefícios são deslocados de um grupo para outro.

Na tipologia proposta por Lowi (1985), esse modelo é comparado às chamadas “políticas de grupos de interesse”, caracterizadas pelo fato de que tanto os custos quanto os benefícios estão direcionados a categorias específicas. Dessa forma, essa tipologia se relaciona com a de Políticas compensatórias definida por Queiroz (2013, p.98), como aquelas que “normalmente são destinadas aos segmentos mais pobres da população, excluídos, ou marginalizados do processo de crescimento econômico e social.” É o caso das políticas de renda mínima e de distribuição de bens como cestas básicas, auxílio desemprego, entre outras. Estas políticas compensatórias são frequentemente adotadas pelos municípios por meio de arranjos estratégicos, que acabam

reproduzindo lógicas de redistribuição seletiva em vez de promover a universalização dos direitos.

Sob esta lógica, o conceito de “arranjos estratégicos” demonstra como as políticas públicas, mesmo quando formalmente estruturadas, podem ser distorcidas por práticas de poder. Assim, apresentamos algumas proeminências tais como: *redirecionamento de recursos* com verbas originalmente destinadas à oferta de turmas de EJA que são desviadas para outros programas ou para contratos com empresas privadas de consultoria e capacitação, muitas vezes despreparadas para tal atuação, reduzindo a efetividade da política; *Parcerias privadas seletivas* por meio de gestores que firmam convênios com organizações alinhadas politicamente, priorizando interesses de grupos específicos em detrimento da universalização do acesso; *A flexibilização curricular* com alterações nos conteúdos e metodologias das turmas da EJA podem ser utilizadas como justificativa para reduzir carga horária ou simplificar processos de certificação, enfraquecendo a qualidade da formação. Um fator bem presente é o *uso político* da oferta educacional em relação abertura ou fechamento de turmas de EJA em determinadas localidades pode ser utilizada como moeda de troca eleitoral, privilegiando regiões estratégicas para manutenção de poder. Na *via compensatória*, situa-se as políticas de assistencialismo como bolsa auxílio, cesta básica, kit escolar, entre outros auxílios relacionados a assistência a saúde como tratamento oftalmológico e odontológico, e outras demandas dos sujeitos da EJA.

13

A oferta de políticas de caráter assistencialista pode, até certo ponto, favorecer o retorno de jovens e adultos à escola e até mesmo contribuir para que concluam o ano letivo. Contudo, tais iniciativas não asseguram, necessariamente, a efetividade da aprendizagem. Nesse contexto, destaca-se como via de acesso e implementação das políticas públicas educacionais, a exemplo do Decreto de 27 de junho de 2024, que institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da EJA. Trata-se de uma medida de grande relevância para o enfrentamento dos baixos índices educacionais no país, os quais têm contribuído para a perpetuação da desigualdade social. Por outro lado, observa-se que as manobras realizadas por muitos municípios no processo de gerenciamento e implementação dessa política nas instâncias locais acabam por fragilizar a conquista plena do direito à educação. Tal fragilidade atinge, sobretudo, jovens, adultos e idosos historicamente marginalizados, que permanecem privados de uma formação significativa e emancipatória.

Nesse sentido, desenvolvemos uma reflexão acerca da questão do acesso e da permanência escolar. Para Carmo (2014, p. 14), a “permanência escolar se apresenta como

símbolo da materialidade de um lugar discente, um ‘estar’ na escola para aprender e não apenas para marcar presença física”. O autor também enfatiza que combater a evasão não significa, necessariamente, garantir a permanência; esses dois conceitos não são equivalentes, pois a evasão representa um resultado, enquanto a permanência constitui um processo (Carmo, 2016).

Assim, a permanência escolar precisa estar vinculada à aprendizagem, ou seja, deve promover a emancipação dos sujeitos. Contudo, é comum que os municípios recorram a arranjos estratégicos para estimular os estudantes a permanecerem na escola, mesmo diante de idas e vindas ao longo do ano letivo, com o objetivo de alcançar resultados numéricos positivos. Entretanto, muitas vezes essa prática desconsidera a necessidade de oferecer um ensino justo, inclusivo e equitativo, capaz de assegurar ao sujeito uma formação integral e autônoma, que lhe permita atuar criticamente na sociedade. Por isso, é fundamental que haja intervenção e fiscalização por parte dos atores sociais no processo de implementação dessas políticas. Para Queiroz (2013, p. 127), “os atores sociais são todas as pessoas e as organizações envolvidas nos processos de formação e de gestão das políticas públicas”. Sua participação ativa é essencial para combater e/ou minimizar os efeitos de uma gestão que na prática descumpra os direitos constitucionais dos menos favorecidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo possibilitou a formulação e a fundamentação de um conceito capaz de favorecer a análise das políticas públicas voltadas à Educação de Jovens e Adultos. Em síntese, entende-se que os arranjos estratégicos são práticas, ações e dispositivos organizados pelos municípios no processo de implementação das políticas educacionais que, embora revestidos de legitimidade institucional, tendem a atender prioritariamente aos interesses administrativos e políticos dos gestores, em detrimento das necessidades formativas dos sujeitos jovens e adultos. Esses arranjos produzem efeitos peculiares que sugerem o cumprimento das políticas, mas, na prática, resultam em iniciativas fragmentadas, descontinuadas e de baixa efetividade para assegurar o direito à educação.

Nesse contexto, os arranjos estratégicos, conforme definido pela autora, evidenciam que os instrumentos e mecanismos institucionais das políticas públicas não são neutros, mas permeados por disputas de poder. No caso da EJA, a manipulação da política pública fragiliza o princípio da equidade e transforma um direito social em objeto de negociação política. Essa constatação reforça a necessidade de mecanismos de controle social e de maior transparência,

capazes de limitar práticas que desviam a política de sua finalidade primordial: garantir uma educação de qualidade e acessível a todas as pessoas jovens, adultos e idosas historicamente excluídas.

Em suma, o estudo conclui que a existência de uma legislação avançada não garante, por si só, a efetivação do direito à educação, pois a fase de implementação municipal é vulnerável a manobras que priorizam o interesse privado sobre o bem comum.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l13005.htm). Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e Resolução CNE/CBE nº 1/2000**. Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, maio 2000. Disponível em: MEC / INEP. Diretrizes Curriculares Nacionais para formação de professores. Brasília: MEC, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 12.048, de 27 de junho de 2024**. Institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da EJA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2024/d12048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2024/d12048.htm). Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 3/2025. Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA**. Aprovado em 29 de janeiro de 2025. Processo nº 23000.044229/2023-56. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ceb-2025>

CARMO, Gerson Tavares do; CARMO, Cíntia Tavares do. A permanência escolar na Educação de Jovens e Adultos: proposta de categorização discursiva a partir das pesquisas de 1998 a 2012 no Brasil. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 63, 2014

CARMO, Gerson Tavares do (Org.). **Sentidos da Permanência na Educação**: o anúncio de uma construção coletiva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. **A educação de jovens e adultos no Brasil: a história de uma política pública**. Revista Brasileira de Educação, n. 29, p. 108–122, 2005.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 1972.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970

GADOTTI, Moacir. **História das ideias pedagógicas**. São Paulo: Ática, 1999.

HADDAD, Sérgio. **Educação de jovens e adultos. direito humano e desenvolvimento humano**. In.: CATELLI Jr, Roberto. Formação e práticas na educação de jovens e adultos/Roberto Catelli (org.) São Paulo: Ação Educativa, 2017.

LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (eds.). **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15

LOWI, Theodor. “**American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

Lowi, Theodore J. **The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Intersaberes, 2013. 280 p

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, A.; GOUVEIA, A.; TAVARES, T. (Org.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2018.