

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**AS POLÍTICAS DE EJA NA AMÉRICA LATINA EM DIÁLOGO COM A EDUCAÇÃO
POPULAR E OPOSIÇÃO AO REFERENCIAL NEOLIBERAL: LEITURAS ENTRE
BRASIL E ARGENTINA**

ÁGATA REGIANE QUISSINI

JOINVILLE/SC
2016

ÁGATA REGIANE QUISSINI

**AS POLÍTICAS DE EJA NA AMÉRICA LATINA EM DIÁLOGO COM A EDUCAÇÃO
POPULAR E OPOSIÇÃO AO REFERENCIAL NEOLIBERAL: LEITURAS ENTRE
BRASIL E ARGENTINA**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação, no Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação/Linha de Pesquisa Políticas e Práticas Educativas da Universidade da Região de Joinville (Univille). Orientadora: Dra. Elizabete Tamanini.

JOINVILLE/SC

2016

Catálogo na publicação pela Biblioteca Universitária da Univille

Q8p

Quissini, Ágata Regiane

As políticas de EJA na América Latina em diálogo com a educação popular e oposição ao referencial neoliberal: leituras entre Brasil e Argentina/ Ágata Regiane Quissini; orientadora Dra. Elizabete Taminini – Joinville: UNIVILLE, 2016.

185 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Educação – Universidade da Região de Joinville)

1. Educação de jovens e adultos. 2. Educação e Estado – Brasil. 3. Educação e Estado – Argentina. I. Taminini, Elizabete (orient.). II. Título.

CDD 374

Termo de Aprovação

“As Políticas de EJA na América Latina em Diálogo com a Educação Popular e Oposição ao Referencial Neoliberal: Leituras entre Brasil e Argentina”

por

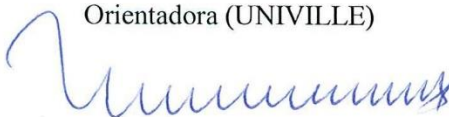
Ágata Regiane Quissini

Dissertação julgada para a obtenção do título de Mestre em Educação, aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado em Educação.



Prof. Dra. Elizabete Tamanini

Orientadora (UNIVILLE)



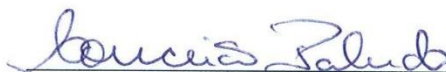
Prof. Dra. Márcia de Souza Hobold

Coordenadora do Programa de Mestrado em Educação

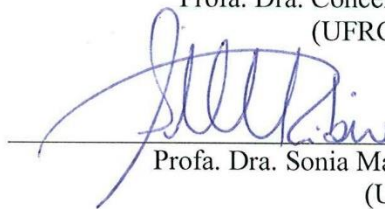
Banca Examinadora:



Prof. Dra. Elizabete Tamanini
Orientadora (UNIVILLE)



Prof. Dra. Conceição Paludo
(UFRGS/UFPEL)



Prof. Dra. Sonia Maria Ribeiro
(UNIVILLE)

Joinville, 16 de dezembro de 2016

AGRADECIMENTOS

Se tem uma coisa que o mestrado ensina é que a dissertação não é um texto de uma só pessoa. Ela tem vida, respira, tem família, tem amigos, precisa de apoio e também de desafios. Carrega vários corações, muitas gentilezas, interações, boas risadas e algumas lágrimas. A dissertação tem, sobretudo, elaborações que só são possíveis porque muitas pessoas caminham conosco e nos dão muito de si, do seu tempo, das suas reflexões, das suas visões de mundo e da sua paciência. Sendo assim, é preciso trazer definitivamente essas pessoas para este trabalho, que é meu, mas delas também. É tempo de agradecer....

À minha mãe, por ter lutado, por não ter desistido, por seguir torcendo sempre pelo melhor e ter se orgulhado por cada uma das minhas conquistas. À minha filha, por entender a minha ausência, por ouvir as leituras e me ajudar a destrinchar parágrafos, por aguentar todo o meu cansaço, por saber o valor do trabalho na minha vida e por dar um sentido ainda maior às minhas lutas. À minha irmã, por acreditar, mais do que eu mesma, na minha capacidade de alcançar êxito em tudo o que faço. Ao meu Lulinho, por ser o melhor sobrinho que eu poderia ter.

À orientadora mais doce, compreensiva e querida que já conheci. Obrigada, Elizabete Tamanini, a nossa Betinha, por me apoiar nos momentos mais difíceis e acreditar que eu conseguiria, por me permitir caminhar com *las Madres de Plaza de Mayo*, uma das experiências mais incríveis que já vivi, por acreditar nesta pesquisa, a nossa “menina latino-americana”, e, mais do que tudo, por ter esse coração tão lindo.

A Conceição Paludo, Sonia Maria Ribeiro e Raquel Alvarenga Sena Venera, por embarcarem nesta aventura conosco, pela leitura compreensiva e pelas orientações generosas, por me concederem o privilégio de confiar a minha pesquisa a mulheres que eu tanto admiro, que tomam a profissão como espaço de luta.

A Telmo Adams, a leitura generosa na fase da qualificação, as orientações e os materiais, por tomar a profissão como ferramenta de emancipação.

A Mônica de La Fare e Juliana Pirola da Conceição Balestra, todos os materiais fornecidos, por disponibilizarem seu tempo para conceder indicações e, sobretudo, por terem se tornado fontes que enriqueceram minha pesquisa.

A Sergio de La Vega, por me receber tão bem no Ministério da Educação da Argentina, os ensinamentos, os materiais que forneceu e continua fornecendo e, principalmente, a amizade.

Às equipes da Biblioteca Nacional de Maestros e do Centro Nacional de Información y Documentación Educativa, de Buenos Aires, que me receberam por duas semanas, permitindo o acesso aos mais ricos materiais e também ajudando na compreensão da língua espanhola e com orientações em relação à cidade. Especialmente, meu agradecimento a Amâncio Rodriguez, que não só esmiuçou o acervo do Centro de Documentação, como também realizou cópias e envios personalizados.

Ao Centro Ruth Cardoso, na pessoa de Kleber Joseph, que prontamente empreendeu a busca de um documento valioso para a pesquisa e não mediu esforços para conceder-me o acesso.

A Anderson Sartori, por contribuir do início ao fim: na leitura dos memoriais antes da inscrição e da dissertação na fase final, por compartilhar materiais e dar dicas sobre autores, artigos, estudos e, claro, por ser uma das minhas fontes. Enfim, obrigada mais do que tudo, por ser essa pessoa tão íntegra, que sempre renova minha crença na humanidade.

A Sueli Anacleto, pessoa que cruzou o meu caminho em tempos muito mais difíceis e me concedeu as mais incríveis oportunidades de trabalho. Obrigada por ter me enviado aos lugares mais inesperados para aprender, por me fazer sua “menina dos olhos” e me ensinar tanto. Por me levar a sério quando eu era apenas uma menina no início da graduação. Cada uma das minhas conquistas é sua também.

À amiga Vânia Leonardelli Pereira, a amizade, o apoio, por entender com carinho a minha ausência e vibrar por cada experiência incrível que vivi nesses dois anos.

À querida Sônia Fernandes, por ter lido, corrigido e orientado os memoriais no período de seleção e ter vibrado comigo a cada aprovação. Por ser um exemplo de coerência, transparência e luta. Por ensinar a todos com alegria e esperança.

Às professoras do Mestrado em Educação e Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville (Univille): Betinha, Sonia,

Rosânia, Raquel, Silvia e Ilanil. Se eu tivesse de começar tudo de novo, escolheria a Univille para ter a oportunidade de aprender tanto com vocês novamente. Obrigada por serem as mais incríveis professoras que eu já tive!

Aos colegas da turma V, que tornaram esses dois anos ainda mais especiais, que compartilharam suas visões de mundo, suas batalhas diárias e seus conhecimentos para que juntos nos tornássemos pesquisadores. Sempre que eu me lembrar desse período, lembrar-me-ei de cada um de vocês e serei grata pelo nosso maravilhoso encontro.

A Fernanda Greschechem e Jaqueline Creisy Carvalho Milbratdt, parceiras de todos os momentos, dos trabalhos aos desabafos no estacionamento. Com vocês, a certeza de que jamais a caminhada foi solitária.

A todos os meus orientandos de iniciação científica, com os quais aprendi a fazer pesquisa com alegria e curiosidade.

Por fim, o agradecimento mais profundo aos meus alunos e ex-alunos da Educação de Pessoas Jovens e Adultas, por permitirem que aprendêssemos juntos nesses 15 anos de profissão. É nessa luta, que é nossa, que eu sigo caminhando...

RESUMO

Esta pesquisa, desenvolvida na linha de pesquisa Políticas e Práticas Educativas, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade da Região de Joinville (Univille), problematizou as políticas da Educação de Pessoas Jovens e Adultas (EJA) no Brasil e na Argentina haja vista os pressupostos teóricos de dois referenciais opostos: a educação popular e o neoliberalismo. Partiu-se do pressuposto de que esses referenciais apresentam características irreconciliáveis e empreendem um campo de disputa ideológica no desenvolvimento das políticas de EJA no contexto latino-americano. Diante disso, essa problemática foi investigada por meio das políticas implementadas no Brasil e na Argentina após o encerramento das últimas ditaduras civis e militares vividas em ambos os países. Esse recorte temporal justifica-se por entender-se que os períodos de repressão refletiram na constituição de um forte desejo de consolidação de ideais emancipatórios de sociedade, compondo bases ideológicas nas quais a educação se consolidou, ainda que simbolicamente, como instrumento de transformação social, política e econômica. Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa foi compreender as políticas desenvolvidas no Brasil e na Argentina em diálogo com a educação popular e em oposição ao referencial neoliberal. Os objetivos específicos, por sua vez, consistiram em investigar os processos históricos de constituição da exploração e dependência latino-americana e suas possíveis relações com a composição do campo educacional no Brasil e na Argentina; problematizar como se situam as políticas de EJA no movimento político da sociedade e no desenho geral das políticas educacionais dos referidos países; e, por fim, analisar as transformações conceituais e históricas presentes na modalidade de EJA no tocante à educação popular e em oposição às implicações educacionais das demandas neoliberais. A matriz teórica que fundamenta esta investigação é o materialismo histórico dialético, sustentado pelas três dimensões propostas por Frigotto (2010): postura, método e práxis. Além disso, adotou-se a perspectiva da conectividade, proposta por Conceição (2014), que implica compreender os fenômenos históricos pelo rompimento de uma visão unidimensional, fazendo com que os objetos de estudo, aqui as políticas de EJA brasileiras e argentinas, sejam considerados por meio de convergências, atravessamentos e interações, exaltando assim um processo de construção de conhecimento contextual. A pesquisa deu-se por intermédio da análise de um conjunto de fontes documentais referentes às políticas de EJA do Brasil e da Argentina, sendo acolhidos tanto documentos legislativos quanto orientadores. Os resultados mostraram o imbricamento de concepções e contradições que faz das políticas de EJA um grande mosaico composto de projetos de sociedade em disputa, políticas educacionais permeadas de amplo teor político, mesmo quando sequer o mencionam. Também mostrou três tendências que se combinam nos dois países: a EJA cooptada pelo referencial neoliberal; a EJA fundamentada em bases contra-hegemônicas, nutrida pelo referencial da educação popular; e, por fim, a EJA sustentada por um controverso acordo de paz entre as populações historicamente marginalizadas, o capitalismo e as bases fundantes do liberalismo econômico, aproximando-se da perspectiva do Estado de bem-estar social.

Palavras-chave: educação de jovens e adultos; educação popular; neoliberalismo; Argentina; América Latina.

ABSTRACT

This study, developed in the research line of Policies and Educational Practices, of the Post-Graduation Program on Education of the University of the Joinville Region (Univille), approached the policies on Education of Young and Adult People (EJA) in Brazil and in Argentina considering the theoretical assumptions of two opposite references: popular education and neoliberalism. The idea arose from the premise that these references present irreconcilable characteristics and engage on an ideological conflict field about the development of policies on EJA in the Latin American context. Therefore, this problematic was investigated using the policies implemented in Brazil and in Argentina after the end of the last civil and military dictatorships lived in both countries. This temporal profile is justified by understanding that the repression periods reflected on the construction of a strong desire for the consolidation of emancipatory ideals of society, forming ideological bases on which education was consolidated, yet symbolically, as an instrument of social, political and economic transformation. Thereby, the general aim of this research was to understand the policies developed in Brazil and Argentina in dialogue with popular education and in opposition to the neoliberal reference. Specific purposes, on the other hand, resided on investigating the historical processes of formation of Latin American exploration and liability and its possible relations to the composition of the educational field in Brazil and in Argentina; problematize how the policies of EJA are situated considering the political movement of society and the general landscape of educational policies of these countries; and, lastly, analyze the conceptual and historical transformations present on the modality of EJA concerning popular education and in opposition to the educational implications of the neoliberal demands. The theoretical matrix that grounds this investigation is the dialectical historical materialism, supported by the three dimensions suggested by Frigotto (2010): posture, method and praxis. Furthermore, it was adopted the perspective of connectivity, suggested by Conceição (2014), that implies to understand the historical phenomena by the rupture of an unidimensional vision, meaning that the study objects, in this case the Brazilian and Argentinian EJA policies, to be considered by its convergences, divergences and interactions, highlighting a process of construction of contextual knowledge. The research was performed with the analysis of a set of documentary sources referent to the EJA policies of Brazil and Argentina, comprising both legislative and guiding documents. Results showed the confrontation of conceptions and contradictions that make the EJA policies a great mosaic composed by projects of a society in contest, educational policies permeated by broad political content, even when it is not mentioned. This research also demonstrated three trends that resemble in both countries: the EJA coopted by the neoliberal reference; the EJA based against hegemony, nourished by the popular educational reference; and, at last, the EJA supported by a controversial peace agreement between the historically marginalized populations, the capitalism and the foundations of economic liberalism, approaching the State perspective of social welfare.

Keywords: education of young and adult people; popular education; neoliberalism; Argentina; Latin America.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Cruzada de Ação Básica Cristã
CEAA	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
Ceaal	Conselho de Educação de Adultos da América Latina
CEB	Câmara de Educação Básica
CFE	Consejo Federal de Educación
CNAEJA	Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNE	Conselho Nacional de Educação
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Crear	Campaña de Reativación Educativa de Adultos para la Reconstrucción
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
Dinea	Dirección Nacional de Educación de Adultos
EJA	Educação de Pessoas Jovens e Adultas
EPJA	Educación Permanente de Jóvenes y Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FinEs	Finalización de Estudios Primarios y Secundarios
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Pesquisa Educacional
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização não Governamental

PAS	Programa Alfabetização Solidária
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Partido Justicialista
Planfor	Plano Nacional de Educação Profissional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNA	Plano Nacional de Alfabetização
PNB	Produto Nacional Bruto
PNIAyEA	Programa Intensivo Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos
PRO	Propuesta Republicana
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na modalidade de Educação de Jovens e Adultos
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEA	Serviço de Educação de Adultos
Seap/PR	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sescoop	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social de Transporte
SPE	Sociedade Particular de Educação

UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Relação das fontes documentais, Brasil.....	277
Quadro 2 – Relação das fontes documentais, Argentina	30
Gráfico 1 – Concentração de renda da população brasileira, 1960-1983	522
Quadro 3 – Número de matrículas na EJA, por etapa de ensino da educação básica no Brasil, conforme censo 2013	933
Quadro 4 – Número de Matrículas na EJA por etapa de ensino no Brasil, entre 2007 e 2013	944
Quadro 5 – Pessoas de 15 anos ou mais de idade, por nível de instrução, segundo os grupos de idade, no Brasil.....	955
Quadro 6 – Categorias utilizadas para a análise das políticas de EJA.....	1066

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	166
1 OS CAMINHOS METODOLÓGICOS: PONTOS DE ENCONTRO ENTRE A PESQUISA E A PESQUISADORA.....	20
2 EXPLORAÇÃO E DEPENDÊNCIA DA AMÉRICA LATINA.....	333
2.1 COLONIALISMO E NEOCOLONIALISMO: EXPLORAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DA DEPENDÊNCIA LATINO-AMERICANA	34
2.2 AS DITADURAS CIVIS E MILITARES NA AMÉRICA LATINA: A DEMARCAÇÃO DE UM NOVO CICLO DE DOMINAÇÃO E DEPENDÊNCIA	42
2.2.1 <i>A ditadura civil-militar na Argentina: 1976–1983</i>	47
2.2.2 <i>A ditadura civil-militar Brasil: 1964-1985</i>	49
2.3 A AMÉRICA LATINA SOB O MANTO NEOLIBERAL	53
3 A EDUCAÇÃO POPULAR NA AMÉRICA LATINA: LEITURAS ENTRE BRASIL E ARGENTINA	63
4 A EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS NO BRASIL E NA ARGENTINA	73
4.1 EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS NO BRASIL.....	76
4.2 EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS NA ARGENTINA	95
5 AS POLÍTICAS DE EJA NO BRASIL E NA ARGENTINA: OPOSIÇÕES, CORRESPONDÊNCIAS E CIRCULARIDADES – INDÍCIOS DE REFERENCIAIS EM DISPUTA.....	104
5.1 AS POLÍTICAS DE EJA NO BRASIL ENTRE 1985 E 2016: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS	110
5.1.1 <i>Fundação Educar (1985-1990)</i>	110

5.1.2 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)	112
5.1.3 Programa Alfabetização Solidária	114
5.1.4 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea).....	116
5.1.5 Diretrizes Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, instituídas pelo Parecer CNE/CEB n.º 11/2000.....	119
5.1.6 Programa Brasil Alfabetizado	123
5.1.7 Programa Pescando Letras.....	127
5.1.8 Projeto Escola de Fábrica	130
5.1.9 Proeja.....	131
5.1.10 ProJovem	137
5.1.11 Programa Educação em Prisões.....	141
5.2 AS POLÍTICAS DE EJA NA ARGENTINA ENTRE 1983 E 2016: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS	144
5.2.1 Plan Nacional de Alfabetización	144
5.2.2 Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos	147
5.2.3 Programa Encuentro	150
5.2.4 Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs)	154
5.2.5 Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.	155
5.2.6 Documento Base nacional	157
5.3 AS POLÍTICAS DE EJA NO BRASIL E NA ARGENTINA: PONTOS DE CONTATO, CIRCULARIDADES E AFASTAMENTOS	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS.....	172
APÊNDICE.....	185
APÊNDICE A – MODELO DE TABELA USADA PARA A SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE DE DADOS	185

INTRODUÇÃO

Vivemos tempos de crise: de referenciais, de direção política e de humanização. As promessas de que a industrialização e a tecnologia nos concederiam mais tempo livre para o lazer e menos esforço no mundo do trabalho, como já se sabe há um bom tempo, não se cumpriram. Tampouco a prerrogativa de que a liberdade de mercado nos daria a oportunidade de ascender socialmente teve êxito. Quanto mais nos aprofundamos sob a hegemonia do referencial que prega liberdade, menos livres somos e desiguais permanecemos. Ao mesmo tempo, fomos capturados por novas formas de escravidão, cooptados pelos desejos de consumo, por uma ética hedonista e narcisista, pela lógica competitiva e pela viabilidade de obtenção de lucro e vantagens, mesmo que seja por meio das relações humanas, tão negociáveis quanto os direitos sociais duramente conquistados. A onda neoliberal trazida para a América Latina na década de 1980 se tornou um verdadeiro oceano sob o qual vivemos, e, ainda que saibamos quão submersos estamos, a hegemonia pró-mercado consolidou-se com tanta habilidade que se apresenta para nós como realidade imprescindível e inelutável; não uma realidade, mas a realidade.

Simultaneamente, algumas parcelas da sociedade movimentam-se contra a imersão no oceano neoliberal, buscando revitalizar a luta popular em busca do direito de subir à superfície e de construir novas formas de organização social, sob novas regências que não a do capital, ou ainda, como tentativa de minimizar os efeitos devastadores provocados pela soberania do mercado. Assim, vivemos o acirramento da disputa entre dois projetos de sociedade: o primeiro, em defesa da soberania do mercado, hegemônico, como já apresentado, combinando-se com todo um repertório conservador no âmbito cultural, social e político; e o segundo, fundamentado em bases socialistas, representado por um conjunto de organizações e movimentos sociais reconhecidamente contra-hegemônicos, que assume a luta pela emancipação e pela libertação no sentido lato de todas as formas de subalternidade e subserviência constituídas pelo sistema capitalista e aprofundadas pelo neoliberalismo.

Esses referenciais disseminam-se das mais diversas maneiras por todos os segmentos e instituições da sociedade e encontram notadamente no campo educacional fecundo espaço para serem mobilizados, por seu alto potencial para gerar

consenso, seja para a permanência da hegemonia neoliberal, seja para a sua prostração. Desse modo, os referenciais em disputa adquirem materialidade na esfera educacional por meio de discursos, práticas, organizações, inserções, exclusões, desde os aspectos mais explícitos até aqueles que foram historicamente naturalizados, como é próprio daquilo que é hegemônico.

Sendo assim, não há educação que seja neutra. Quer no âmbito teórico, quer no prático, toda forma de educação implica um conjunto de posições políticas, ora mais pronunciadas, ora menos. Nessa perspectiva, esta dissertação versa sobre como essas posições políticas adquirem materialidade nas políticas de Educação de Pessoas Jovens e Adultas (EJA)¹ implementadas em nível federal, no Brasil e na Argentina, tomando como referência dois conjuntos de pressupostos que reúnem concepções, em tese, irreconciliáveis sobre a organização da sociedade e os objetivos com base nos quais as políticas educacionais devem se orientar. Para tanto, aborda-se o conjunto de políticas de EJA empreendido após o encerramento das últimas ditaduras civis e militares vividas nos respectivos países, tendo como referenciais de análise, de um lado, o campo teórico da educação popular e, em oposição, os pressupostos teóricos do neoliberalismo.

A problemática que inspirou este trabalho reside no amplo debate que tensiona os afastamentos e as aproximações entre a EJA e a educação popular, compondo toda a preocupação de que o primeiro campo abandone por completo as bases políticas contra-hegemônicas do campo popular e seja capturado pela hegemonia neoliberal, tornando-se, por consequência, instrumento de incremento da competitividade do mercado e mecanismo de alienação do público destinatário da EJA, já severamente afetado pelas desigualdades produzidas pelo referencial hegemônico.

Estruturalmente, esta dissertação está organizada do seguinte modo:

¹ Foi adotada a nomenclatura Educação de Pessoas Jovens e Adultas e a sigla EJA para referenciar à modalidade dos dois países em todos os períodos históricos destacados nesta pesquisa. Na Argentina essa modalidade é intitulada *Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*, e no Brasil é recorrente também referir-se a ela somente por Educação de Jovens e Adultos. Além disso, embora durante grande parte do século XX o termo *jovens* não tenha sido usado nas nomenclaturas de EJA, optei por mantê-lo todas as vezes que me reportar ao campo, independentemente do período histórico, visto que sua ausência não significa a inexistência desse contingente no conjunto de populações latino-americanas não alfabetizadas ou não escolarizadas.

O primeiro capítulo introduz os pontos que unem aspectos gerais da minha história de vida com a pesquisa realizada, procurando situar este trabalho na dimensão da *práxis* humana, ou seja, como produção que se fundamenta indissociavelmente em processos de ação e reflexão, procurando empreender uma pesquisa que possa, portanto, não só surgir da minha realidade histórica, mas também incidir sobre ela com vistas à construção de processos emancipatórios. Em seguida, são expostos os aspectos sistemáticos da pesquisa, como a descrição dos aportes teóricos e procedimentos metodológicos abordados, bem como a relação dos materiais utilizados como fontes documentais.

O segundo capítulo tem como responsabilidade apresentar formas de exploração e espoliação vividas na América Latina desde a chegada dos europeus até a atualidade, ressaltando tanto a dominação externa quanto o papel das elites internas para o desenvolvimento da modalidade dependente do capitalismo. Nessa seção, dá-se destaque especial para os últimos períodos ditatoriais vividos no Brasil e na Argentina e as respectivas decorrências desses processos para o setor educacional. Por fim, mencionam-se os processos de redemocratização a partir da década de 1980 combinados com a implementação das políticas neoliberais na região.

No terceiro capítulo, procura-se fazer a recomposição da constituição da educação popular como instrumento educacional contra-hegemônico, nascido e delineado na região latino-americana como forma de resistência ao contexto de exploração, subserviência e subalternidade descrito no capítulo anterior. Aqui, dá-se ênfase às realidades brasileira e argentina em relação à constituição da concepção da educação popular, procurando tecer entrecruzamentos, além de demarcar o papel dos pressupostos freirianos na consolidação de uma pedagogia fundamentada na centralidade das classes populares, que acabou por se tornar referência mundial.

O quarto capítulo traz os históricos da EJA no Brasil e na Argentina, estabelecendo relações com os contextos político e econômico vividos, assim como os demais movimentos da sociedade que impactaram na modalidade desde as primeiras iniciativas implementadas. Além disso, fala-se tanto de programas, campanhas e projetos quanto de aspectos no tocante a financiamento, principais legislações, diretrizes e concepções e o papel do Estado na indução das políticas.

O último capítulo contém as análises fundamentadas dos documentos referentes às políticas de EJA adotadas no Brasil a partir de 1985 e na Argentina desde 1983. Os resultados apresentados são fruto da análise de 38 documentos correspondentes a um total de 11 políticas do Brasil e 06 da Argentina. Ao final deste capítulo, procura-se estabelecer conexões entre as políticas de EJA dos dois países, tendo como referência as categorias de Estado, educação, ser humano/sujeito, cidadania, trabalho, formação profissional, emancipação e autonomia, sendo tais baseadas nos referenciais da educação popular e do neoliberalismo.

Por fim, como forma de estabelecer o fechamento deste trabalho, apresenta-se-se uma síntese geral de todo o conhecimento apreendido e produzido por meio da realização desta pesquisa, os limites, os desafios e as possibilidades encontrados. Ademais, procura-se identificar o potencial deste investigação para intervenções na realidade educacional e também na indicação de estudos futuros que estabeleçam correlações entre a EJA, a educação popular e o referencial neoliberal.

1 OS CAMINHOS METODOLÓGICOS: PONTOS DE ENCONTRO ENTRE A PESQUISA E A PESQUISADORA

A realidade não é um corpo morto a ser seccionado e dissecado, mas tem vida, alma. Ou seja, ela mesma se coloca como sujeito que interpela o pesquisador (STRECK, 2005, p. 23).

Estudei numa mesma escola por toda a minha infância e adolescência: um prédio grande que exalava o cheiro de giz por todos os cantos. Pelos corredores, ouvi centenas de vezes as crianças repetirem as lições em coro, descerem desordenadamente as escadas para aproveitar ao máximo o tempo da educação física e bochechar em roda nas campanhas de prevenção à cárie. Fiz fila, cantei o hino, declamei poemas à pátria, toquei na fanfarra, fiz campanha pelo grêmio estudantil, ganhei cartões de louvor, encenei peças teatrais, aprendi sobre os incas sonhando em viajar pelo mundo, ouvi a respeito da Revolução Cubana e acreditei que também poderia mudar o meu país. Na minha escola aprendi a ler, escrever, decorei a tabuada, fiz amigos, festejei, comi merenda, briguei, amei, odiei, chorei e fui consolada. Foi na escola que encontrei espaço de proteção de um contexto familiar muito dolorido, lugar de refúgio em que eu tinha paz. Era esperança de um futuro, minha chance de mudança.

Entretanto, à medida que eu crescia, percebia que a escola que eu vivia e amava tanto tinha também faces obscuras: violências, silêncios, imposições. A minha escola, que eu tanto amava, não amava ou protegia a todos. Os mais diferentes desapareciam dos corredores com rapidez: problemas de fala, epilepsia, religiões estereotipadas, higiene, deficiências, gravidez precoce. A cada “tipo”, um “rótulo”: o burro, o incapaz, o louco, o fanático, a piranha, o porco, o macaco. Havia muito preconceito e brutalidade.

À “hora da saída” sempre tinha algum espetáculo de crueldade. Lembro-me bem da história de uma menina chamada Salifi. Negra, tímida, que se desdobrava para proteger sua irmã mais nova, a pequena Salomã, das chacotas racistas, dos empurrões, das provocações que sofriam todos os dias. Rapidamente desapareceram da escola.

Assim, ano após ano, as turmas diminuía. Três, quatro classes de alfabetização progrediam para apenas um único terceiro ano do antigo segundo grau. Onde aquelas crianças estavam? Por que eu seguia estudando e elas não? Eu sempre me incomodei com isso, mas era tempo de silêncio e de obediência. Não havia lugar para a contestação. *“Cuide de você! Meta-se com sua vida! O que acontece fora dos muros da escola não nos diz respeito”*.

Nesse contexto cresci, concluí a educação básica e, diante das escolhas que a vida apresenta, encontrei na docência uma forma de trabalho com grandes chances de construir algo de bom, uma possibilidade de (res)significar certo grito de indignação que por vezes me fez lamentar que a escola que eu amei não tenha se preocupado em ser amada por todos. Então, por essas razões, eu sempre soube que a escola convencional, “certinha” e idealizada, não poderia ser meu espaço de atuação.

A primeira vez em que me vi professora foi como alfabetizadora dentro de uma carceragem na ala masculina do presídio de Itajaí (SC). Eu estava ainda cursando Pedagogia, e o trabalho era voluntário. Diante dos limites aos quais conduzem a desigualdade social e educacional, onde não havia como atuar sem uma profunda reflexão, soube que a EJA era o meu caminho e que, a partir daquele momento, eu jamais seria a mesma pessoa. Naquele lugar, marcado por tanta revolta, muito mais aprendi do que ensinei. Havia poetas e contadores de histórias, dias difíceis, sofrimentos e também alegrias. Havia memória, corpo e vida. Naquele lugar fiz amigos, acreditei nas pessoas e também acreditaram em mim.

Essa experiência abriu-me muitas portas na EJA, levando-me a atuar, ainda muito jovem, como formadora de alfabetizadores nos programas nacionais de alfabetização em curso no início dos anos 2000, em lugares que jamais imaginei que estaria, na elaboração de material didático-pedagógico, em grupos de estudos, entre tantas outras experiências. Conforme as políticas de EJA se ampliavam, também se diversificavam meus espaços de atuação.

Paralelamente, integrava o movimento dos fóruns de EJA, lugar de múltiplas experiências, em que comecei a compreender a complexidade das políticas educacionais. O diálogo nacional com variados segmentos ligados à EJA foi o principal processo de formação que vivenciei, transformando aquele grito de indignação preso em meu peito desde o ensino fundamental em diálogos mais elaborados, que acabaram por diferenciar a ação idealista da ação estratégica, política (que não se

sobrepõem, mas se complementam), colocando no centro e nos fins da minha ação docente o reconhecimento da escola como espaço de vida, de transformação, de construção de outra realidade.

Assim segui atuando na EJA, vivenciando lutas, resistências, avanços e retrocessos. Após 15 anos percorridos, a EJA apresenta permanências e transformações em relação ao que se tinha no início dos anos 2000. Daquilo que permanece, parecem-me recorrentes os discursos dos alunos que retomam os estudos ou que se inserem no processo de alfabetização, verbalizando o sonho de se “tornar alguém”¹. Esse sonho revela a dimensão do valor simbólico que se atribui à educação escolarizada em nossa sociedade: sonho de pertencer a um grupo a que tem acesso, de se apropriar de um direito, de se inscrever numa história, ou quem sabe de simplesmente conquistar o direito de escrever sua própria história. Daquilo que se transforma, ou talvez nesse caso seja mais adequado falar “daquilo que se estranha”, parece fervilhar a questão sobre que EJA é essa que estamos realizando. Para que ou para quem ela se fundamenta? Com quais outros campos dialoga ou se reconhece? Afinal, de que direito estamos falando? De aprender? De escolarizar-se? De transformar? De pertencer a quê?

Esta pesquisa nasce dessas e de tantas outras interpelações no tocante às permanências e aos estranhamentos que ganham corpo na vivência cotidiana da política de EJA, num processo que se constitui na indissociabilidade entre ação e reflexão, que procura relacionar a dimensão do direito educacional a contextos mais amplos, problematizando tal direito no conjunto de políticas que pretendem consolidá-lo como realidade às populações que a ele não tiveram acesso.

Isso sugere compreender que as políticas de EJA evocam uma infinidade de proposições, organizações e ações que se pautam em concepções filosóficas, visões de mundo, interesses políticos, sociais, econômicos, culturais. Sendo assim, desvelar a complexidade dessas políticas requer relacioná-las a processos históricos que as viabilizaram, ou seja, implica mergulhar nas múltiplas relações que as tornaram possíveis, necessárias, pertinentes e/ou impostas.

No caso das políticas de EJA latino-americanas, muitos registros históricos evidenciam o consenso de sua íntima relação com os pressupostos da educação

¹ Discurso comum nas classes de EJA que presencio desde o início da minha atuação e que exalta a importância atribuída à escolarização.

popular, tomando feição e sistematização próprias, principalmente a partir da segunda metade do século XX². Em contrapartida, a EJA convive também com as demandas de qualificação profissional presentes no modo de produção capitalista e sob o referencial neoliberal na sociedade contemporânea, perspectiva na qual a educação visa atender às demandas do mercado de trabalho, fundamentando-se na ideia de que a capacitação do trabalhador amplia seu potencial competitivo no mercado, o que é fundamental nessa concepção de Estado, em que a oferta educacional reduz seu valor específico de acordo com a razão econômica, estabelecendo-a como finalidade prioritária.

Nesse sentido Rodríguez (2009), ao refletir acerca das atuais políticas educacionais de EJA na América Latina, afirma um paralelismo entre duas concepções: a primeira, que implica a retomada de uma tradição educativa de princípios democráticos e populares, remetendo-nos aos processos educacionais emancipatórios; e a segunda, que ressurge com um vocabulário atualizado e fundamentado na “relação custo-benefício que relegou a educação de adultos a um plano secundário, subordinando seu papel transformador à lógica da competição e do mercado” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 326). Uma relação que sujeita ao plano das responsabilidades individuais as problemáticas que são de ordem estrutural, como desemprego, instabilidade e pobreza, gerando impactos nas políticas educacionais e oferecendo à população

[...] a ilusão de uma melhoria em sua qualidade de vida pela aquisição de certos conhecimentos e/ou certificações, discurso que também esconde aquilo que oferece na realidade: inclusão subordinada, compensada com a possibilidade ou a fantasia de acesso a certos níveis de consumo. A ambição do trabalhador é apropriada pelo capital (RODRÍGUEZ, 2009, p. 331).

Dessa forma, as próprias evidências dos vínculos históricos e conceituais entre os campos da EJA e da educação popular, somadas ao atravessamento das implicações neoliberais, conduzem-nos à emergência do debate sobre os modos e os contextos nos quais vêm se desenhando tais políticas educacionais na América

² Nesse caso, referimo-nos neste texto apenas aos processos sistemáticos de formação de pessoas jovens e adultas que incidem ou se articulam com processos de escolarização, ou seja, aqueles nos quais “o pensamento pedagógico e as políticas públicas de educação escolar de jovens e adultos adquiriram a identidade e feições próprias, a partir das quais é possível e necessário pensar seu desenvolvimento futuro” (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 14).

Latina, suas rupturas, continuidades e reconfigurações.

Essa necessidade de articulação, contudo, não significa conceber a EJA latino-americana como um conjunto homogêneo, mas sim reconhecê-la como o partilhamento de histórias comuns que implicam dominação econômica, política, social e cultural vivida desde a chegada dos europeus e agravada pelas interferências estadunidenses. Dominação que, embora possua determinações econômicas concretas, resulta também numa subordinação ideológica que nos desqualifica culturalmente e, em alguma medida, gera a fragmentação do povo latino-americano no compartilhamento de estudos e experiências que podem contribuir para a compreensão da complexidade educacional na região. É com o intuito de enfrentar essas formas de dominação e pela necessidade de significar e colocar em evidência o valor da produção teórica latino-americana que este estudo exploratório se delinea.

Nessa perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo geral revisar as políticas de EJA desenvolvidas no Brasil e na Argentina, compreendendo-as em diálogo com os pressupostos teóricos da educação popular e do referencial neoliberal, tendo como recorte temporal o período posterior ao encerramento das últimas ditaduras civis e militares vividas nesses dois países. Para alcançar esse propósito, investigam-se os processos de constituição histórica e democrática da América Latina e suas possíveis relações com a composição do campo educacional no Brasil e na Argentina, problematizando como se situam as políticas de EJA no desenho geral das políticas educacionais de ambos os países. Por fim, analisam-se as transformações conceituais presentes nas políticas de EJA tendo como referência a produção teórica proveniente da educação popular, em oposição às implicações educacionais das demandas neoliberais.

É importante justificar que a demarcação temporal referida no objetivo geral foi estabelecida por considerar que os períodos de abertura política pós-ditaduras civis e militares mobilizaram, no Brasil e na Argentina, bem como nos demais países da região latino-americana, forte desejo de consolidação de ideais democráticos de sociedade, compondo bases ideológicas nas quais a educação se consolidou, ainda que simbolicamente, como instrumento fundamental para a transformação social, política e econômica.

No que concerne aos aspectos teóricos e metodológicos que sustentam esta investigação, é possível afirmar que ela é uma pesquisa de cunho historiográfico que

se desenvolve pela perspectiva da conectividade, proposta por Conceição (2014), que implica compreender os fenômenos históricos pelo rompimento de uma visão unidimensional, fazendo com que os objetos de estudo, aqui as políticas de EJA brasileiras e argentinas, não sejam apenas consideradas uma em comparação à outra, mas vistas por meio de convergências, atravessamentos, “em termos de relações, de interações, de movimento e circulação” (CONCEIÇÃO, 2014, p. 106). A demarcação dessa posição metodológica destina-se a alinhar a abordagem adotada na pesquisa, procurando exaltar um processo de construção de conhecimento contextual e, portanto, permeado por múltiplos fatores que ultrapassam o delineamento e a comparação daquilo que se assemelha ou se diferencia nas políticas de EJA, conduzindo à “identificação de pontos de contato, múltiplos, ligados entre si, a partir de um direcionamento de olhar sobre nossas próprias trajetórias e interesses (CONCEIÇÃO, 2014, p.107).

Além disso, adota-se como matriz teórica o materialismo histórico dialético nas três dimensões propostas por Frigotto (2010): postura, método de análise e práxis. A primeira dimensão, postura, demanda compreender que os dois campos teóricos que se pretendem investigar (a EJA e a educação popular) e também as fontes documentais selecionadas estão circunscritos no “plano histórico, sob a forma de tramas de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (FRIGOTTO, 2010, p. 82). Logo, não é possível fazer das fontes documentais leituras generalizantes, lineares ou harmônicas, tampouco produzir essas características no plano final das análises. O materialismo histórico, em termos de postura, nesta pesquisa, impele-nos a observar as conexões que se estabelecem entre políticas de EJA e as estruturas sociais e políticas constituídas no Brasil e na Argentina, bem como suas relações com contextos mais abrangentes ou mais específicos em movimentos de avanços e recuos históricos.

Enquanto método de análise, exige-se o rompimento com o pensamento ideológico dominante. Ou seja, trata-se de “dar a devida importância ao inventário crítico das diferentes e conflitantes concepções de realidade gestadas num mundo cultural mais amplo” (FRIGOTTO, 2010, p. 82). É nesse sentido que se quer o desvelamento das políticas de EJA não só em relação ao campo conceptual da educação popular, mas também refletindo-as à luz do referencial neoliberal e de suas

decorrências para o campo educacional, entendendo que o inventário crítico proposto pelo autor não se refere a um ordenamento histórico dos fenômenos sociais, mas à abordagem de como determinadas realidades sociais são produzidas. Dessa forma, há que se considerar ainda que as políticas, ao mesmo tempo em que são produzidas, também produzem essas realidades. Daí a necessidade de pensarmos, como já afirmamos, a política como movimento múltiplo, relacional (CONCEIÇÃO, 2014) e contraditório.

A perspectiva apresentada conduz-nos ao rompimento com os padrões de pesquisa positivista, que tendem à separação entre sujeito e objeto, estabelecendo um quadro referencial de análise *a priori*, sem necessariamente promover a apreensão do caráter histórico do objeto de conhecimento. Isto é, o rompimento com uma decisão metodológica que acaba por constituir categorias tomadas abstratamente, podendo se caracterizar até mesmo especulativas (FRIGOTTO, 2010).

Sendo assim, quando um

[...] quadro de análise é feito tomando-se as categorias abstratamente, o resultado da análise é uma relação externa com essas categorias ou elas funcionam como uma camisa de força dentro da qual os fatos reais têm de se enquadrar. Para que o processo de conhecimento seja dialético, a teoria, que fornece as categorias de análise, necessita, no processo de investigação, ser revisitada, e as categorias reconstituídas (FRIGOTTO, 2010, p. 89).

Por fim, a última dimensão que Frigotto (2010) atribui ao materialismo histórico dialético no campo da pesquisa educacional se refere à *práxis*, que implica a crítica da realidade com vistas à sua transformação, posição que assumo já no início deste texto, ao localizar esta pesquisa como integrante de um processo de reflexão/ação iniciado ainda na infância e ampliado ao longo da atuação profissional na EJA.

Além dessa sustentação teórica, é necessário também salientar que este trabalho se qualifica como uma pesquisa documental, ou seja, as fontes selecionadas para análise são oriundas de um conjunto de documentos relacionados à instituição e à fundamentação das políticas de EJA. Essa opção por fontes documentais ampara-se em Lüdke e André (2013), que as consideram muito mais do que fontes de informação, pois, ao mesmo tempo em que são produtos de determinados contextos, nos oferecem informações sobre esses contextos e atuam sobre eles. Isso significa

que, muito além de uma simples interpretação de texto, a pesquisa documental tem o potencial de fornecer evidências sobre a história, o lugar, os sujeitos e as visões de sociedade que são implementadas.

Haja vista essa abordagem, cabe ainda ressaltar que todas as fontes documentais usadas na investigação tiveram como primeiro critério de seleção terem sido elaboradas e aprovadas em âmbito federal, tanto no Brasil quanto na Argentina, com as finalidades de instituir, regulamentar e orientar as políticas de EJA. Portanto, foram considerados para análise documentos de cunho legislativo: resoluções, leis e decretos; e documentos orientadores: diretrizes, cadernos de apoio, pareceres, propostas pedagógicas, manuais e projetos. A seguir, os quadros 1 e 2 apresentam a relação dos documentos utilizados, bem como a instituição responsável e o ano de publicação.

Quadro 1 – Relação das fontes documentais, Brasil

Políticas	Documento	Ano
Fundação Educar	Decreto n.º 91.980, de 25 de novembro de 1985 (Presidência da República)	1985
	Decreto n.º 92.374, de 6 de fevereiro de 1986 (Presidência da República)	1986
Planfor	Resolução n.º 126, de 23 de outubro de 1996 (Codefat)	1996
Programa Alfabetização Solidária	Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (Presidência da República)	1995
	Princípios Orientadores para Elaboração da Proposta Político-Pedagógica (Conselho Consultivo da Coordenação de Universidades do Programa Alfabetização Solidária)	1999

Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera: manual de operações (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra)	2004
	Decreto n.º 7.352, de 4 de novembro de 2010 (Presidência da República)	2010
	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera: manual de operações (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra)	2016
Diretrizes Nacionais para a EJA	Parecer CNE/CEB n.º 11/2000 (Conselho Nacional de Educação)	2000
Programa Brasil Alfabetizado	Decreto n.º 4.834, de 8 de setembro de 2003 (Presidência da República)	2003
	Material Operacional do Programa Brasil Alfabetizado – versão 2008 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)	2008
	Princípios, diretrizes, estratégias e ações de apoio ao Programa Brasil Alfabetizado: elementos para a formação de coordenadores de turmas e de alfabetizadores (Ministério da Educação/Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos)	2011
	Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado – versão atualizada (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)	2013
Programa Pescando Letras	Programa Pescando Letras: proposta pedagógica para a alfabetização de pescadores e pescadoras profissionais e aquicultores e aquicultoras familiares (Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca)	2005
Projeto Escola de Fábrica	Projeto Escola de Fábrica (Ministério da Educação)	2005

Proeja	Decreto-lei n.º 5.840, de 13 de julho de 2006 (Presidência da República)	2006
	Documento Base Proeja – Ensino Fundamental (Ministério da Educação/Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica)	2007
	Documento Base Proeja – Ensino Médio (Ministério da Educação/Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica)	2007
ProJovem	Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005 (Presidência da República)	2005
	Parecer CNE/CEB n.º 2/2005	2005
	Resolução CNE/CEB n.º 3/2006 (BRASIL)	2006
	Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2008 (Presidência da República)	2008
Programa Educação nas Prisões	Resolução n.º 3/2009 (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça)	2009
	Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de maio de 2010 (Conselho Nacional de Educação)	2010
	Decreto n.º 7.626, de 24 de novembro de 2011 (Presidência da República)	2011

Fonte: primária

Quadro 2 – Relação das fontes documentais, Argentina

Políticas	Documento	Ano
Plan Nacional de Alfabetización	Plan Nacional de Alfabetización: un logro educativo (Ministerio de Educación y Justicia)	1985
Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos	Resolución n.º 691: Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos (Ministerio de Educación y Justicia/Dirección Nacional de Educación del Adulto)	1990
Programa Encuentro	Resolución n.º 686, de 28 de junho de 2004 (Ministerio de Educación y Justicia)	2004
	Orientaciones para el alfabetizador (Ministerio de Educación)	2004
	Presentación y Líneas de Acción: Programa Encuentro (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnologia)	2006
	La propuesta educativa en los centros de alfabetización: cuaderno de apoyo (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnologia)	2008
	Aportes para la enseñanza y el aprendizaje en los centros de alfabetización (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnologia)	2008
Plan FinEs	Resolución n.º 66, de 28 de outubro de 2008 (Consejo Federal de Educación)	2008
	Presentación y líneas de acción (Ministerio de Educación)	2008
	Resolución n.º 1.042, de 6 de julho de 2012 (Ministerio de Educación)	2012
	Resolución n.º 178/2016 (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación)	2016

Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos	Resolución n.º 87/09 (Consejo Federal de Educación)	2009
Documento Base Nacional	Documento Base: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Consejo Federal de Educación)	2010

Fonte: primária

Diante do exposto, cabe, por fim, descrever as três etapas que integraram o caminho metodológico desenvolvido para a realização desta pesquisa. Sendo assim, a primeira etapa foi destinada a promover a apreensão do caráter histórico do objeto de investigação proposto e deu-se por meio de estudos bibliográficos e documentais que resultaram na composição dos capítulos 2, 3 e 4 desta dissertação, abordando, numa perspectiva historiográfica, os processos de exploração e produção de dependência da América Latina, a constituição da educação popular como campo educacional contra-hegemônico e, finalmente, a composição da EJA como modalidade educacional no Brasil e na Argentina.

A segunda etapa, por sua vez, consistiu na elaboração de um quadro referencial de análise das políticas de EJA, tendo como base a construção teórica empreendida mediante o aprofundamento bibliográfico e documental descrito para a primeira etapa da pesquisa. Então, foram sistematizadas oito categorias que com mais proeminência apresentaram tensionamentos entre o campo da educação popular e o referencial neoliberal. A essas categorias, foram atribuídas definições e relações que procuraram delinear, em forma de síntese, como os respectivos referenciais teóricos implicam visões de mundo, realidades e propostas educacionais distintas, opostas e até mesmo, em muitos aspectos, irreconciliáveis. As categorias de análise, mais bem detalhadas no quadro 6, no início do quinto capítulo, são as seguintes: Estado, educação, ser humano/sujeito, trabalho, formação profissional, cidadania, emancipação e autonomia.

Uma vez definidas as categorias de análise, foi iniciada a terceira etapa da pesquisa, ou seja, a seleção, análise e interpretação das fontes documentais, de acordo com o recorte temporal já descrito. Essa última etapa também contou com momentos distintos, sendo, portanto, subdividida em três blocos: 1) seleção e leitura

exploratória dos documentos: primeiro contato com as fontes, leitura ampliada, exclusão dos documentos que não interessavam à pesquisa (fontes repetitivas ou que não se destinavam propriamente à política que se pretendia analisar); 2) análise dos documentos: leitura sistematizada com base nas categorias de análise, coleta de dados pela seleção de excertos, identificação de cruzamentos, conexões e contradições conceituais; 3) interpretação dos dados: retomada da fundamentação teórica com fins a proceder às interpretações possíveis com base nos excertos já selecionados. Nesta etapa se deu a problematização das fontes, cruzamento de dados, descrição de relações e associações entre os referenciais da educação popular e neoliberal, identificação de ligações externas com outras políticas e contextos.

Vale ressaltar que para promover melhor organização dessa última etapa da pesquisa, e com fins a estabelecer uma metodologia de análise e interpretação dos dados, foi criada uma tabela (apêndice A) que orientou todo o trabalho e permitiu construir visões mais integradas sobre cada documento analisado. Sistemáticamente, essa tabela permitiu visualizar os dados na seguinte sequência: seleção dos excertos acerca das categorias delimitadas > comparação à síntese do referencial da educação popular > comparação à síntese do referencial neoliberal > estabelecimento de relações externas (outras políticas, outros documentos, contexto histórico) > interpretações.

2 EXPLORAÇÃO E DEPENDÊNCIA DA AMÉRICA LATINA

O que é a América Latina? O que a define? Afinal, o que significa ser latino-americano? Essas são perguntas importantes para serem feitas, uma vez que este trabalho versa sobre concepções educacionais que nascem como forma de resistência aos contextos de exploração constituídos na região latino-americana há mais de cinco séculos. Além disso, apesar de parecerem perguntas simples, conduzem a respostas complexas, pois, embora não configurem e jamais tenham configurado um conjunto homogêneo, as nações latino-americanas se unem por meio de fatores que transcendem a demarcação territorial ou o delineamento de um tronco comum das línguas aqui faladas. A América Latina é bem mais que isso: é um lugar, um povo, uma história, uma ideia.

Nessa perspectiva, o termo *América Latina* é permeado por todo um conteúdo semântico estabelecido historicamente em relação à sua antítese, a América Saxônica¹, embora ela não seja pronunciada na linguagem cotidiana – somos latino-americanos, porém a população estadunidense não é chamada saxo-americana (FARRET; PINTO, 2011). Não por acaso, nessa relação nos coube a associação a características consensualmente indesejáveis, como inferioridade cultural e racial, atraso histórico e moral (FERES JÚNIOR, 2005), conservadorismo, antiliberalismo e antirrepublicanismo (BRUIT, 2000). Enquanto o contrário dessas características constituiu os atributos positivos de outra América (ou seria justo dizer: “A América”), esta sim glorificada: os Estados Unidos (FERES JÚNIOR, 2005).

Tomo por problematizar o termo que nomeia a região e que reporta à sua depreciação logo no início deste capítulo, como modo de demarcar uma posição quanto à abordagem aqui pretendida, que se refere a traçar os contextos com base nos quais se desenvolveram a exploração e a dependência latino-americanas, desde a chegada dos conquistadores europeus até os primeiros anos do século XXI, caminho pelo qual, como vimos, perdemos até mesmo o direito de nos chamarmos americanos (GALEANO, 2014).

¹ Embora haja autores que se refiram aos Estados Unidos como América Anglo-Saxônica, mantenho o uso do termo América Saxônica, conforme Farret e Pinto (2011).

Com base nessa perspectiva, parte-se do princípio de que a América Latina conecta histórias fortemente marcadas pela depreciação, subalternidade, espoliação de riquezas e exploração dos povos (que aqui estavam e que aqui chegaram). Histórias cuja materialidade é constitutiva de um lugar e de um povo, ou, melhor dizer, de vários lugares e de vários povos unidos por um nome cuja representação remete assimetricamente ao que significa pertencer ao continente americano: fomos relegados a uma América de segunda categoria, a América das veias abertas, dos braços baratos, dos saques organizados – de fora para dentro e de cima para baixo (GALEANO, 2014).

2.1 COLONIALISMO E NEOCOLONIALISMO: EXPLORAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DA DEPENDÊNCIA LATINO-AMERICANA

No apagar das luzes do século XV, a aventura além-mar dos conquistadores europeus iniciou um processo de colonização que nos fez entrar para a história pela porta de serviço. A exploração do ouro e da prata e de tantos outros recursos que serviram para alimentar a cobiça das sociedades europeias transformou indígenas e escravos negros na “[...] maior concentração de força de trabalho até então conhecida, para tornar possível a maior concentração de riqueza com que jamais contou qualquer civilização na história mundial” (GALEANO, 2014, p. 62), uma imensa massa de trabalho extenuante que serviu durante séculos para prover o sustento do luxo das coroas europeias.

O genocídio indígena, motivado pelas condições de trabalho a que os índios eram submetidos, pela fome e, principalmente, pelo contato com vírus e bactérias trazidos pelos colonizadores, soma-se à escravidão de milhões de africanos e constituiu um dos mais altos preços pagos para abastecer as sociedades europeias. Estima-se que somente nos primeiros 150 anos de colonização 70 milhões de indígenas americanos foram reduzidos a 3,5 milhões (RIBEIRO, 1969 *apud* GALEANO, 2014) e que, somente para o Brasil, 10 milhões de africanos foram trazidos para serem escravizados até a abolição, em 1888 (GALEANO, 2014).

No período colonial, sempre a serviço dos mercados externos (europeu e, posteriormente, estadunidense), as colônias espanholas e portuguesa eram proibidas de instituir processos manufatureiros, além de serem obrigadas a importar tanto as manufaturas quanto os produtos primários que não produziam. Assim, a prioridade ao implemento de monoculturas, em conjunto à feroz exploração de recursos minerais, aprofundou a dependência das colônias, configurando por mais de três séculos, segundo Galeano (2014), uma estrutura pautada pela convergência entre três idades históricas distintas: características dominantes do feudalismo, uso de mão de obra escrava e implemento do capitalismo mercantil de acordo com as necessidades estrangeiras.

De todo modo, é importante enfatizar que as coroas espanhola e portuguesa não tinham estrutura econômica para sustentar as atividades exploratórias nem mercantis no Novo Mundo e, por essa razão, desenvolveram papéis intermediários, abrindo condições para que outras nações fornecessem o aparato necessário e se convertessem em núcleos do capitalismo mercantil (FERNANDES, 1975; GALEANO, 2014). Para se ter noção de quão rentável foi essa estrutura e sua importância para o desenvolvimento dos modos de produção, Galeano (2014, p. 88) avalia que o comércio triangular entre Europa, América e África não só “impulsionou com decisivo vigor, direta ou indiretamente, o desenvolvimento industrial da Holanda, França, Inglaterra e Estados Unidos”, como também gerou o acúmulo de capital que possibilitou o desenvolvimento da máquina a vapor, fator fundamental para a revolução industrial.

Sendo assim, é possível afirmar que os escravos de origem africana constituíram uma espécie de motor propulsor para que as colônias europeias da parte sul do continente americano fornecessem matéria-prima para o acúmulo de capital europeu, relegando às colônias a condição de dependência, que permanece na contemporaneidade. Ou seja, a conquista do Novo Mundo colocou em marcha um profundo processo de constituição de desigualdades baseado em estruturas nas quais “[...] desenvolviam-se [desde o século XVI] os países desenvolvidos de nossos dias e se subdesenvolviam os subdesenvolvidos” (GALEANO, 2014, p. 116). Ou seja, assistia-se ao enriquecimento de um bloco às custas do empobrecimento e da subserviência de outro.

Para os que concebem a história como uma contenda, o atraso e a

miséria da América Latina não são outra coisa senão o resultado do seu fracasso. Perdemos; outros ganharam. Mas aqueles que ganharam só puderam ganhar porque perdemos: a história do subdesenvolvimento da América Latina integra, como já foi dito, a história do desenvolvimento do capitalismo mundial. *Nossa derrota sempre esteve implícita na vitória dos outros. Nossa riqueza sempre gerou nossa pobreza por nutrir a prosperidade alheia: os impérios e seus beaguins nativos* (GALEANO, 2014, p. 18-19, grifo do autor).

Após os três primeiros séculos de colonização, ao longo do século XIX as colônias espanholas e portuguesa passaram por processos de emancipação política que as tornaram independentes, ao mesmo tempo em que foram relegadas a uma forma indireta de domínio econômico, principalmente em relação à Inglaterra, visto uma série de engendramentos dessa nação, que incluía o fornecimento de empréstimos e a implementação de dispositivos de acúmulo e controle de capital e serviços das colônias libertas. Como exemplo, apenas no período

[...] entre 1822 e 1826 a Inglaterra havia proporcionado dez empréstimos às colônias espanholas libertadas [...]. Ao mesmo tempo, se criava em Londres mais de 40 sociedades anônimas para explorar os recursos naturais – minas, agricultura – na América Latina e para instalar empresas de serviços públicos. [...] Os novos Estados nasciam transbordados pelos gastos militares e deviam fazer frente, além disso, ao déficit dos pagamentos externos. O comércio livre implicava um frenético aumento das importações, sobretudo das importações de luxo, e para que uma minoria pudesse viver na moda os governos contraíam empréstimos, que por sua vez geravam a necessidade de novos empréstimos: os países hipotecavam de antemão seu destino, alienavam a liberdade econômica e a soberania política (GALEANO, 2014, p. 262-263).

Para Fernandes (1975), o que se viveu nessa segunda fase de exploração da América Latina pode ser chamado de neocolonialismo. Assim como Galeano (2014), o autor avalia que a partir desse período a dominação se consolidou indiretamente sobre as nações independentes em termos políticos, e a região sofreu específico agravamento em função da ação interna dos produtores rurais e comerciantes urbanos, que, diante das dificuldades em alterar a infraestrutura econômica, optaram por “um papel econômico secundário e dependente, aceitando como vantajosa a perpetuação das estruturas econômicas construídas sob o antigo sistema colonial” (FERNANDES, 1975, p. 15-16).

Então, embora a América Latina estivesse, nas palavras de Galeano (2014, p.

84), “envernizada de liberalismo”, inclusive em suas formulações constitucionais, suas respectivas burguesias não se mostraram determinadas a assumir criativamente o desenvolvimento de um capitalismo forte, a exemplo dos países europeus e dos Estados Unidos, e acabaram por se tornar mero instrumento do capitalismo internacional. Portanto, “[...] o controle colonial, de tipo legal e político (embora com fundamento e fins econômicos), foi substituído por controles puramente econômicos, manipulados de fora, através dos mecanismos do mercado” (FERNANDES, 1975, p. 49). Isso foi possível (e intensificado) pela anuência das classes dominantes internas, como se verifica no exemplo a seguir, fragmento de uma declaração do presidente da comissão diretora da exposição rural argentina, em 1858: “Nós que ainda estamos na infância, contentemo-nos com a humilde ideia de enviar àqueles bazares europeus os nossos produtos e matérias-primas, para que nos devolvam transformados por meio dos poderosos agentes de que dispõem” (CÚNEO, 1967 *apud* GALEANO, 2014, p. 248)

Essa declaração expressa, ainda que timidamente, o que Fernandes (1975, p. 51, grifo nosso) nomeia de “*mentalidade especulativa predatória*”, uma característica que permaneceu entranhada na configuração social, cultural e econômica latino-americana e que, por sua vez, é própria da modalidade de capitalismo que se desenvolveu nessa região. Ou seja, trata-se de uma dinâmica na qual a articulação estrutural requer que o polo hegemônico (mercado externo) esteja em permanente vantagem, ao mesmo tempo em que o outro polo (classes dominantes internas) aceite essa vantagem também como benéfica para si, uma vez que, por meio dela, pode manter e até mesmo incrementar seus privilégios (FERNANDES, 1975). Assim, numa espécie de jogo de manipulações e barganhas, foram estabelecidas as condições que viabilizaram a consolidação do capitalismo dependente:

É o modo de privilegiamento interno das classes “altas” e “médias”, cujos setores dominantes e elites dirigentes forjam o seu *espírito capitalista* especial, alicerçado na combinação da dependência com o subdesenvolvimento que determina a “lógica do capitalismo dependente” e o caráter ultra-egoístico, autocrático e conservador de suas estruturas de poder elitista (FERNANDES, 1975, p. 100, grifo do autor).

É importante enfatizar que, apesar de essa mentalidade ser vista, num primeiro momento, como contraditória aos fins e modos de organização capitalista

(considerando que os benefícios das classes dominantes internas sempre estarão subordinados aos interesses e benefícios do mercado externo), esse raciocínio não se aplica, pois não se trata de uma análise genérica, mas sim da abordagem de um tipo específico de capitalismo: o capitalismo dependente. Dessa forma, de acordo com Fernandes (1975, p. 54-55, grifo nosso),

[...] a sobre-apropriação capitalista e dependência constituem a substância do processo. [...] Não é mera “condição” ou “acidente”. [...] Não se deve achar que aí se ache o avesso da ética e da racionalidade capitalista. *Essa é a ética e a racionalidade do capitalismo dependente.*

De modo específico, o agravamento desse cenário na América Latina firmou-se em fins do século XIX e no início do século XX, como efeito da reorganização mundial, já fortemente impactada pela revolução industrial europeia. Nesse período, Fernandes (1975, p. 16-17) afirma que o capitalismo sofreu alterações concretas, já que as “[...] influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura [...]”, levando a um modelo imperialista de dominação econômica e ideológica que consolidou por vez a condição dependente latino-americana, cujas economias “[...] foram transformadas em mercadoria, negociáveis à distância, sob condições seguras e ultralucrativas” (FERNANDES, 1975, p. 16-17), para as quais a força de trabalho e as demais relações sociais permaneceriam associadas a todo um sistema de preconceito racial. Sendo assim, em princípios do século XX, em conformidade com estudos de Alvarez Leguizamón (2007, p. 82-83), “[...] na maioria dos países latino-americanos se manteriam relações semi-serviis ou de escravidão atadas forçosamente a um patrão, geralmente pelo sistema fazenda, com diferentes nomes, conforme o país”. Situação que corrobora com a continuidade de um desenvolvimento social pautado na convergência entre características feudais, escravocratas e capitalistas, tal qual já descrito neste capítulo.

Nesse contexto que vinha se delineando ainda na primeira metade do século XX, exemplos concretos dos efeitos devastadores do capitalismo dependente brotavam por todos os cantos das nações latino-americanas. Por conseguinte, ao mesmo tempo em que o aluguel de *pongos* (índios bolivianos destinados ao serviço doméstico) era anunciado livremente nos jornais de La Paz, Bolívia, transbordavam trabalhadores mantidos sob um regime combinado de escravidão e servidão nas

plantações de café de São Paulo (SP); na Região Nordeste brasileira, a fome perpetuava um verdadeiro mercado de gado humano, embora a escravidão já estivesse abolida oficialmente há décadas; na América Central, camponeses que se negassem a vender suas terras eram integrados à força ao exército, enquanto a principal latifundiária da produção bananeira possuía o monopólio desse mercado e de suas vias de escoamento, além de dispor de alfândega e polícia próprias; cada índio guatemalteco deveria trazer consigo todo o tempo um documento de que constassem seus dias de trabalho, sob pena de ser encarcerado ou punido com meses de trabalhos forçados; mineiros bolivianos morriam jovens, aos montes, com seus pulmões apodrecidos pela silicose; índios salvadorenhos lutavam de facões contra metralhadoras – só em 1932, um levante campesino resultou em 10 mil mortos –; em 1910, 800 latifundiários (muitos estrangeiros) eram donos de praticamente todo o território mexicano; o Haiti, local onde havia ocorrido a primeira revolta vitoriosa de escravos, subordinava-se a um sistema de segregação racial introduzido no período em que os Estados Unidos ocupou a nação para proteger seus próprios interesses comerciais; a maior parte dos países padecia da escassez de alimentos, uma vez em que era convertida em grandes monoculturas com fins exportadores; o colonialismo externo reproduzia-se internamente (como é próprio da mentalidade especulativa predatória), e, sobretudo, índios, ex-escravos africanos e populações campesinas padeceram mais severamente de uma espécie de colonialismo interno ideologicamente aceito e abençoado pelas classes dominantes (GALEANO, 2014).

Ao mesmo tempo, Fernandes (1975) assegura que a dominação externa ganhou ainda maiores proporções, ramificando-se e intensificando-se, na medida em que passou a operar a partir de dentro das sociedades latino-americanas. O protagonismo europeu deslocou-se para uma hegemonia estadunidense (como vinha se desenhando desde o século anterior), que tomou proporções gigantescas na América Latina (de maneira especial após a Segunda Guerra Mundial), empreendendo monopólios privados que passaram a controlar a maioria dos investimentos e exercer intervenção direta nos Estados, com vistas a “[...] acumular, multiplicar e concentrar capitais, aprofundar a revolução tecnológica, militarizar a economia e, mediante diversos mecanismos, garantir o êxito da norte-americanização da economia do mundo capitalista” (GALEANO, 2014, p. 301).

Essas intervenções foram em termos ideológicos sustentadas com base em

uma concepção desenvolvimentista de sociedade, que vinha se disseminando com expressivo vigor na região, cuja fundamentação está pautada na ideia de que a dependência ou o subdesenvolvimento constituiriam não a própria estrutura do capitalismo dependente (como já apresentado neste capítulo), mas sim um estágio prévio para se chegar ao desenvolvimento, que, por sua vez, só poderia ocorrer por meio da industrialização e da modernização das sociedades. Esse contexto associa-se às formas de designação que foram difundidas em relação aos países da região latino-americana (bem como a outras regiões do mundo), chamados países de terceiro mundo ou subdesenvolvidos. Segundo Alvarez Leguizamón (2007), o uso de nomenclaturas como *terceiro mundo* ou *países subdesenvolvidos* para designar regiões capitalistas dependentes, como a América Latina por exemplo, vincula-se a todo um sistema discursivo que associa crescimento econômico com superioridade cultural, cuja explicação da pobreza se dá mediante a inferioridade cultural e a resistência ao progresso e à modernidade. Assim, considerando a concepção desenvolvimentista,

[...] partia-se do pressuposto de que nossas sociedades eram “sub” “desenvolvidas”. A cultura dos latino-americanos e caribenhos era considerada como um todo homogêneo de características “tradicionais”, “arcaicas”, “atrasadas” e pouco inclinadas a comportamentos denominados “modernos”. Ao mesmo tempo, a carência desses atributos constituía a causa de sua pobreza (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2007, p. 84).

Nesse contexto, conforme descreve Galeano (2014), o subemprego rural, que havia décadas vinha provocando a migração campesina para as grandes cidades, tornou-se subemprego urbano, levando à formação de verdadeiros cinturões urbanos que se formaram com as mais precárias condições de sobrevivência, na mesma proporção em que se constituía o excedente de mão de obra usado como justificativa para o pagamento de baixos salários.

Alastra-se a pobreza e se concentra a riqueza nessa região de imensas legiões de braços cruzados que se multiplicam sem parar. Novas fábricas se estabelecem nos polos privilegiados do subdesenvolvimento – São Paulo, Buenos Aires, Cidade do México – e cada vez menos mão de obra eles necessitam (GALEANO, 2014, p. 21).

Em síntese, independentemente das consequências, a inovação e o desenvolvimento das estruturas econômicas e industriais constituíam, haja vista o ideário desenvolvimentista, o novo eldorado para os países latino-americanos, a transição necessária que nos levaria a ocupar um lugar de prestígio entre “os grandes” da economia mundial. Isso fez com que os governos da região saudassem com incentivos diversos e isenções tributárias as empresas internacionais dispostas a se estabelecerem na América Latina, conforme descreve o jornal *The New York Times*, em 1969, sobre a política brasileira para o estabelecimento do capital estrangeiro no país:

O tratamento dado aos estrangeiros no Brasil é um dos mais liberais do mundo... não há restrição à nacionalidade dos acionistas... não existe limite para o percentual de capital registrado que pode ser remetido como lucro... não há limitações para o repatriamento de capital, e o reinvestimento de lucros é considerado um incremento do capital original (THE NEW YORK TIMES, 1969 *apud* GALEANO, 2014, p. 289).

Essa concessão de vantagens propagandeava os países da região como uma promissora praça rentável de investimentos estrangeiros e não resguardava nenhuma proteção ao capital nacional. Ou seja, parafraseando Galeano (2014), dava às raposas as mesmas oportunidades que tinham as galinhas, conforme se observa no discurso do General Juan Carlos Onganía, presidente da Argentina entre 1966 e 1970: “Os investimentos estrangeiros na Argentina são considerados em pé de igualdade com os investimentos de origem interna, de acordo com a política tradicional do país, que nunca discriminou o capital estrangeiro” (*apud* GALEANO, 2014, p. 289).

Ainda que os ideais desenvolvimentistas disseminados nos países da América Latina gerassem algum consenso em relação à necessidade de industrialização e modernização e consequentes concessões ao capital externo, Galeano (2014) explica que as nações latino-americanas não configuravam propriamente empreendimentos nem bandeiras a serem defendidos pelos governos imperialistas ou pelas empresas multinacionais, tampouco eram destinos a serem conquistados nos moldes coloniais; elas eram, por certo, apenas obstáculos a serem saltados e soberanias a serem contornadas.

Nessa perspectiva, Fernandes (1975) assinala que não se pode ignorar o fato de que não se estabeleceu, na América Latina, a exemplo dos Estados Unidos, dinamismo entre capitalismo e descolonização. Assim, todo o delineamento histórico

da região e mesmo o sopro desenvolvimentista tiveram como decorrência o aprofundamento das formas de dominação interna e externa, impondo o agravamento da desigualdade social na América Latina. Isso decorreu também em razão de sua própria configuração social, política e econômica, cujas prioridades eram a manutenção e ampliação dos privilégios das elites, gerando um paradoxo ao próprio pensamento desenvolvimentista, uma vez que as classes dominantes, com a finalidade de beneficiarem a si mesmas, não aceitavam a democratização nem a consequente participação das classes trabalhadoras e, com isso, “[...] enfraquecem a si próprias, reduzindo suas alternativas, empobrecendo sua visão de mundo e liquidando-se como agente histórico revolucionário” (FERNANDES, 1975, p. 58). Portanto, ao mesmo tempo em que restringiram “[...] a competição e o conflito a privilégios quase estamentais, elas [as elites dominantes] despojaram o capitalismo de suas potencialidades criadoras” (FERNANDES, 1975, p. 58).

Assim, pode-se afirmar que as tradicionais oligarquias coloniais e neocoloniais, ao se desintegrarem, migraram para a constituição de uma plutocracia, cuja debilidade econômica reside na tentativa de se fortalecer por meio do enfraquecimento das demais classes sociais. “Sempre pronta [a elite] para incentivar decisões que dão prioridade ao crescimento econômico induzido, aceleram a modernização dependente e fazem abortar mesmo a ‘revolução dentro da ordem’” (FERNANDES, 1975, p. 57).

Por conseguinte, a debilidade da ordem social não só é parte constitutiva da modalidade de capitalismo que se desenvolveu na região, como também acabou por aprofundá-lo cada vez mais, ampliando o vão que separava as classes médias e altas da grande massa empobrecida, fazendo “[...] do capitalismo dependente: uma viagem com mais naufragos do que navegantes – marginaliza muito mais pessoas do que é capaz de integrar” (GALEANO, 2014, 328-329).

2.2 AS DITADURAS CIVIS E MILITARES NA AMÉRICA LATINA: A DEMARCAÇÃO DE UM NOVO CICLO DE DOMINAÇÃO E DEPENDÊNCIA

O contexto descrito até o momento refletiu na intensificação das disputas entre as forças hegemônicas conservadoras e os movimentos reformistas e nacionalistas

que cresciam na América Latina. Assim, ao mesmo tempo em que a dependência se aprofundava, assumindo cada vez mais sua dimensão imperialista, especificamente por meio da subserviência aos Estados Unidos, disseminava-se na região um conjunto de ideias que compunham resistência e cuja primazia se pautava na construção de Estados democráticos e organizações sociais mais justas. A região encontrava-se inspirada pelo advento da Revolução Cubana e isso significava uma ameaça ao mundo ocidental capitalista, que se mostrava cada vez mais mobilizado pelas disputas ideológicas empreendidas após a Segunda Guerra Mundial entre Estados Unidos e União Soviética por meio da Guerra Fria².

A revolução socialista de Cuba afetou o poder e o prestígio dos Estados Unidos no Continente e concorreu decisivamente para o desenvolvimento de uma ofensiva anticomunista na América Latina [...]. Na verdade, a experiência cubana fascinou os oprimidos de vários países e os Estados Unidos empenharam-se em evitar o surgimento de algo semelhante em outro ponto das Américas (GERMANO, 2011).

Assim, os Estados Unidos empreenderam na América Latina uma ampla campanha cuja finalidade se destinava a desqualificar quaisquer modelos ou iniciativas políticas orientadas por bases socialistas e comunistas, ao mesmo tempo em que as elites latino-americanas tratavam de minar internamente, por vias políticas, qualquer forma de concessão de direitos que levassem ao enfraquecimento da burguesia industrial.

Dessa forma, por meio de golpes de Estado, estabeleceram-se ditaduras civis e militares em boa parte dos países latino-americanos, sob apoio e indução estadunidense e mobilizadas localmente pelas elites conservadoras unidas às forças militares. Como consequência, os países da região amargaram a disseminação de formas coercitivas e violentas de imposição política, o enfraquecimento de suas débeis democracias e o agravamento das dívidas externas, que resultou na perda relativa de soberanias nacionais nas décadas seguintes, com o agravamento da dependência e a progressiva intervenção e tutela dos organismos internacionais nas

² A Guerra Fria consistiu num confronto entre as duas superpotências que emergiram com o fim da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos e União Soviética. Efetivamente, não se tratava do perigo iminente da eclosão de uma terceira guerra mundial, mas de uma distribuição global de forças, na qual aos Estados Unidos cabia o domínio ou a predominante influência sobre o mundo capitalista, enquanto à União Soviética cabia o domínio ou a prevalente influência sobre a parte do mundo socialista/comunista (HOBSBAWM, 1995).

economias locais (Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial).

Os governos militares foram marcados por perseguição e tortura a toda forma de manifestação que os contestasse ou disseminasse ideias contrárias ao modelo capitalista, gerando inúmeras tentativas de sufocamento e controle de

[...] amplos setores da sociedade civil, intervindo em sindicatos, reprimindo e fechando instituições representativas de trabalhadores e estudantes, extinguindo partidos políticos, bem como pela exclusão do setor popular e dos seus aliados na arena política (GERMANO, 2011, p. 55).

Além disso, com a colaboração mútua entre as ditaduras do Cone Sul, os países, em conjunto, empreenderam uma verdadeira caça a lideranças dos movimentos de esquerda com os propósitos de fragmentar e inviabilizar ações contestatórias. De acordo com as investigações da Comissão Nacional da Verdade brasileira, a Operação Condor, exemplo emblemático dessa colaboração, foi delineada em 1975, numa reunião secreta no Chile, e consistiu na aliança entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai cujo intuito se destinava a empreender ações “coordenadas, de forma clandestina e à margem da lei, com o objetivo de vigiar, sequestrar, torturar, assassinar e fazer desaparecer militantes políticos que faziam oposição, armada ou não, aos regimes militares da região” (BRASIL, 2013a).

Ainda que apresentem essas interconexões e muitas marcas comuns, não se pode dizer, contudo, que as experiências ditatoriais vividas pelos diversos países latino-americanos na segunda metade do século XX tenham sido completamente iguais, e as especificidades estruturais determinaram o delineamento de cada realidade. Sader (2008) ressalta, por exemplo, que a violência, característica de todos esses contextos, foi empreendida em intensidades distintas, apresentando-se maior nos países onde os movimentos de esquerda eram mais organizados, como no Chile e na Argentina, por exemplo.

Também é importante enfatizar que os governos ditatoriais impactaram as sociedades latino-americanas sobre os diversos aspectos que contêm pontos comuns: os intentos de reforma agrária que vinham sendo mobilizados foram contidos

ou realizados contraditoriamente³; a censura, como parte integrante da estrutura dos governos, configurou instrumento de silenciamento das vozes sociais dissonantes e reduziu a circulação de boa parte da produção intelectual com bases contestatórias, estimulando a alienação nos âmbitos cultural, artístico, educacional e político; os ideais de modernização e desenvolvimento, usados então para justificar as intervenções militares, disseminaram-se em todas as esferas da sociedade, categorizando como incivilizadas, ignorantes e subdesenvolvidas as pessoas (principalmente populações camponesas) e culturas que não comungassem dessa ideologia; a euforia de concessões ao capital estrangeiro levou ao crescimento exorbitante das dívidas externas e, com isso, alimentaram o imperialismo estadunidense; na disputa ideológica mundial, grande parte da América Latina tornou-se multiplicadora dos ideais do bloco capitalista durante a Guerra Fria, o que resultou numa espécie de demonização das ideologias socialistas e comunistas.

As políticas educacionais, por sua vez, sofreram uma combinação dos elementos autoritários com o estímulo ao tecnicismo, com base na produtividade e na competitividade, implicando o enfraquecimento (mas não a completa extinção) de ações que vinham propondo formas de educação concebidas como instrumentos políticos de transformação da ordem social. Haja vista essa perspectiva, o meio educacional passou a ser orientado pela concepção do capital humano, que constitui o bem privado que o indivíduo utilizará para o aumento do seu desempenho no mercado de trabalho, sua renda e suas vantagens sociais, devendo incorporar um estoque de conhecimentos, qualificações e competências valorizáveis economicamente (LAVAL, 2004).

As políticas desencadeadas no período traduziram nos discursos educacionais as demandas desenvolvimentistas, implementando no âmbito da educação formal as características do modo de produção capitalista, com a mesma estrutura e fragmentação presentes no meio industrial. Em síntese, o sistema educacional sob orientação do regime civil e militar deveria “formar o produtor, o consumidor, bem como qualificar a força de trabalho para o mercado, contribuindo, desta forma, para a

³ Galeano (2014) assegura que no Brasil, no lugar de distribuir terras aos camponeses, o órgão responsável pela reforma agrária dedicou-se a expulsá-los e a restituir aos latifundiários as terras expropriadas em governos anteriores. Essa é uma tendência da região, visto que nesse período mesmo a Venezuela e o Equador, que não estavam sob regime ditatoriais, executaram distribuição de terras improdutivas ou de propriedade pública, executando processos no mínimo contraditórios.

ampliação do próprio mercado” (GERMANO, 2011, p. 140), agregando às práticas educacionais caráter terminal, prático e utilitarista.

Foi característica do movimento conduzido pela elite empresarial e pelo estamento militar a idéia-força de que o desenvolvimento tecnológico é a grande matriz de todo desenvolvimento econômico, desde que possa ocorrer num clima de total harmonia político-social. Daí ser a educação chamada a implementar uma vocação eminentemente dedicada à formação profissional, visando à preparação de mão-de-obra técnica bem qualificada de cidadãos ordeiros e pacíficos (SEVERINO, 2006, p. 300).

Diante desse contexto, foram abafados especialmente conjuntos de ações embrionárias da EJA oriundos dos imbricamentos com a educação popular, uma vez que compunham, na visão do governo militar, ameaças subversivas inspiradas por ideários comunistas e socialistas e que, portanto, deveriam ser estagnadas. De todo modo, tanto o intento dos governos militares em cooptar a sociedade civil por meio de concessões como a crescente onda de repressão e violência disseminada tinham efeitos quase sempre contrários às expectativas dos regimes, ampliando os espaços de atuação dos movimentos sociais e conduzindo ao surgimento de novas mobilizações, fortalecendo, nas palavras de Germano (2011), “o caudal oposicionista”.

Sendo assim, nem mesmo toda a repressão foi capaz de fazer com que as estruturas militares silenciassem por completo as vozes dissonantes ao contexto vivido, e vários grupos continuaram constituindo formas de resistência na região, trabalhando em prol da redemocratização, mesmo que na clandestinidade ou nos exílios aos quais foram obrigados a viver. Nesse caso, destacam-se as produções de Paulo Freire, Florestan Fernandes, Ruy Mauro Marini, Chico Buarque, Caio Prado Júnior, Gabriel García Márquez, Eduardo Galeano, Orlando Fals Borda, Victor Valla, Isabel Allende e tantos outros, cujas produções teóricas e atuações alimentaram o desejo de transformação social e contribuíram para a desqualificação dos regimes militares, que progressivamente foram mostrando sua incapacidade de sustentação, com a deterioração das condições sociais e as fragilidades da ideologia desenvolvimentista.

Por designar o recorte teórico desta pesquisa, cabe apresentar um parâmetro de como se deram esses processos ditatoriais nas realidades específicas da Argentina e do Brasil.

2.2.1 A ditadura civil-militar na Argentina: 1976–1983⁴

Em 1976 um golpe de Estado instituiu o regime civil e militar na Argentina, sob o pretexto de colocar fim na crise econômica e política vivida no período anterior⁵. Nesse processo, vivenciou-se uma violência política sem precedentes no país, cujo objetivo específico era eliminar todas as vozes dissonantes ao projeto político das forças armadas. Romero (1997, p. 77) descreve a gravidade do cenário:

Según la versión oficial, se trataba de “erradicar la subversión apátrida”. Muchas de las víctimas estuvieron involucradas en actividades armadas; muchísimas otras eran dirigentes sindicales o estudiantiles, sacerdotes, activistas de organizaciones civiles o intelectuales disidentes.

Assim, intitulado como “processo de reorganização social”, colocou-se em curso uma campanha de ação ideológica baseada no medo e na censura, um processo ditatorial que diferiu dos anteriores pela intervenção das forças armadas em quase toda a estrutura estatal, além da ação repressiva direta aos sistemas de rádio e TV. Intelectuais, estudantes, sindicalistas e demais opositores foram enviados aos mais de 300 centros clandestinos de detenção, enquanto um plano econômico de impacto prejudicial à classe trabalhadora e à indústria nacional era posto em prática (BAUER, 2007).

Embora num primeiro momento houvesse apoio de parte da população ao regime, mobilizado, de um lado, pelo desejo de superação da crise em curso e, de outro, pela forte campanha de *marketing* executada pela imprensa oficial, progressivamente esse apoio perdeu força, à medida que os reclames individuais por pessoas desaparecidas passaram a se estabelecer no coletivo. Então, com o aumento dos sequestros e da repressão aos familiares de desaparecidos, o crescimento do movimento das Mães da Praça de Maio e de outros grupos e ações oposicionistas, a perseguição aos exilados fora da Argentina e a reprovação de órgãos internacionais⁶,

⁴ Embora neste trabalho nos concentremos no contexto ditatorial vivido na Argentina entre 1976 e 1983, é preciso lembrar que ao longo do século XX o país sofreu um total de seis golpes militares. Ver Romero (1997).

⁵ Capelato (2006) afirma que o golpe de 1976 começou a se desenhar dez anos antes ante disputas políticas e sociais que se caracterizavam por violência e radicalização.

⁶ Entre eles, são citados: Organização dos Estados Americanos (OEA), Organizações das Nações Unidas (ONU), Anistia Internacional, Associação de Juristas Católicos e até mesmo os Estados Unidos da América (BAUER, 2007).

associações civis em prol dos direitos humanos passaram a pressionar o governo.

La crisis se agudizó, y en la sociedad comenzaron a oírse voces de protesta, largamente silenciadas. Los empresarios reclamaron por los intereses sectoriales golpeados, los sindicalistas se atrevieron cada vez más, y el 30 de marzo de 1982 organizaron una huelga general, con concentración obrera en la Plaza de Mayo, que el gobierno reprimió con dureza. [...] Pero lo más notable fueron las agrupaciones defensoras de los Derechos Humanos, y particularmente las Madres de Plaza de Mayo, un grupo formado en el momento más terrible de la represión, que ellas mismas debían soportar y que reclamaba por sus hijos desaparecidos y por uno de los derechos más esenciales e incontrovertibles. La fuerza de este reclamo de tipo ético fue enorme, y ayudó a despertar a la sociedad dormida (ROMERO, 1997, p. 78).

Mesmo com tentativas de gerar apoio popular pela imprensa oficial e desviar a atenção da população em relação aos atos terroristas do Estado⁷, o regime militar teve agravada sua incapacidade de se sustentar por vias repressivas e coercitivas. No início dos anos de 1980, a intensificação da crise econômica, o crescimento da dívida externa, os altos índices de inflação e a derrocada a qual foi levada a indústria nacional acentuaram a crise e o descontentamento da população, refletindo no reativamento dos movimentos críticos que se materializaram numa primeira grande manifestação oposicionista orientada pelas palavras de ordem Paz, Pão e Trabalho (BAUER, 2007).

Com vistas a recuperar o apoio da população, o governo embrenhou-se numa disputa com a Inglaterra pela retomada das Ilhas Malvinas⁸, mobilizando o sentimento nacionalista, conforme descreve Romero (1997, p. 79):

El 2 de abril de 1982 tropas argentinas desembarcaron en las islas y las ocuparon. La acción excitaba una veta chauvinista y belicista de la sociedad, largamente cultivada por las corrientes nacionalistas de diverso signo. Suscitó un apoyo generalizado en la población argentina y en casi todos sus representantes políticos, y los militares se anotaron una importante victoria.

⁷ Destaca-se a tentativa de mascaramento das tensões vividas, pela manipulação de uma consciência nacionalista desencadeada por ocasião da realização, na Argentina, do campeonato mundial de futebol de 1978, cujas imagens eram utilizadas para induzir à ideia de união nacional, satisfação e apoio político ao regime militar. Essa tentativa de desvio de atenção também se deu pelo reativamento do conflito com o Chile pela disputa do Canal de Beagle, em 1977 e 1978 (BAUER, 2007).

⁸ A disputa territorial pelas Ilhas Malvinas, ocupadas pela Grã-Bretanha desde 1833, vinha sendo conduzida diplomaticamente pelas Nações Unidas desde os anos de 1960, sem grandes avanços. Em 1982 as forças armadas argentinas invadiram e ocuparam o território, sustentadas pelo apoio da população. Em resposta, a Grã-Bretanha, apoiada por outros países europeus e pelos Estados Unidos, pôs-se em contra-ataque, retomando o território e levando a Argentina à derrota (ROMERO, 1997).

Entretanto o conflito resultou numa derrota com centenas de baixas de soldados argentinos. O fracasso e a irresponsabilidade na condução do conflito acabaram por gerar uma crise nas forças armadas, constituindo um dos eventos-chave para o encerramento oficial da ditadura militar argentina, com a convocação de uma liga partidária que deveria conduzir à convocação de eleições diretas com vistas a retomar o Estado democrático (ROMERO, 1997).

Numa articulação sorrateira, antes de deixar o poder, o governo militar engendrou uma estratégia em benefício próprio, decretando a destruição de todos os documentos existentes sobre sequestros, torturas e desaparecimentos, além de garantir a anistia para todos os membros das forças armadas que haviam participado da repressão por meio de atos ilegais, por meio da Lei de Pacificação Nacional, conforme sintetiza Balestra (2015, p. 41, grifo da autora):

O processo de transição foi conduzido pelos próprios militares que ocupavam o poder, a partir da anistia *ampla e irrestrita* a todos os que tivessem cometido crimes políticos. A Argentina, por outro lado, realizou sua transição para a democracia desmoralizada, devido à derrota na Guerra das Malvinas e à crise econômica.

A violência vivida nesse período ditatorial deixou marcas irreparáveis para a sociedade argentina, com o saldo de mais de 30 mil desaparecidos, a destruição da indústria nacional e o crescimento da inflação e da dívida externa.

2.2.2 A ditadura civil-militar Brasil: 1964-1985

A ditadura civil-militar vivida no Brasil apresenta muitas semelhanças ao contexto argentino, embora tenha se delineado por um período significativamente maior. Igualmente, a retórica sobre a crise econômica vivida desde os anos anteriores foi o estopim para a aliança entre as classes dominantes internas e algumas camadas das forças militares, contudo vivia-se também um período de acirramento das lutas de classe e de intensificação das mobilizações populares em defesa de uma reforma estrutural, o que provocou também uma crise de direção política (GERMANO, 2011).

Esse contexto, somado à intervenção, ao apoio e à indução estadunidense, gerou condições para a destituição do governo do então presidente João Goulart, em

1964, dando início a um processo ditatorial que durou duas décadas e foi festejado pelos Estados Unidos em telegrama enviado por seu presidente Lyndon Johnson ao presidente do Congresso Brasileiro, conforme apresenta Galeano (2014, p. 207):

O povo norte-americano acompanhou com ansiedade as dificuldades políticas e econômicas pelas quais têm atravessado sua grande nação, e admirou a resoluta vontade da comunidade brasileira de solucionar essas dificuldades no marco da democracia constitucional e sem guerra civil.

Por meio da promulgação de cinco atos institucionais, que progressivamente geraram a centralização do poder executivo em detrimento do legislativo e do judiciário, o autoritarismo foi se agravando, a ponto de isentar o governo de qualquer punição em relação a atos que fossem cometidos contra ações que pudessem frustrar medidas necessárias aos “ideais superiores da revolução”, conforme descrito no preâmbulo do Ato Institucional n.º 5, publicado em 13 de dezembro de 1968 (BRASIL, 1968). Assim, relata Germano (2011, p. 67):

Os direitos individuais e coletivos foram praticamente liquidados; o Congresso Nacional foi fechado e despojado de suas funções essenciais e o Poder Judiciário impedido de julgar [os atos do governo] [...]. Restava a existência de um executivo forte, poderoso, ditatorial; de um governo arbitrário, que violava a sua própria legalidade, cujo comportamento, por conseguinte, era imprevisível.

De início, em conformidade com Germano (2011), um salto de crescimento vivido pelo país, o chamado *milagre brasileiro*, entre 1968 e 1973, caracterizado pelo crescimento do produto nacional bruto (PNB)⁹, pelo aumento de produção e exportação e pela queda da inflação, elevou as atividades econômicas do Estado brasileiro a um nível que jamais tinha sido alcançado, contribuindo para a geração de certo consenso da sociedade em relação ao governo ditatorial. Não obstante, o fim desse período de crescimento e a permanência de um panorama concreto de aumento da desigualdade social logo viabilizaram o enfraquecimento do consenso desenvolvimentista. Além disso, o agravamento das práticas de repressão e tortura, a pressão dos movimentos populares, as desavenças nos blocos governantes, o

⁹ O PNB é um indicador que soma todas as riquezas produzidas pelo país, considerando a diferença entre valores enviados e recebidos do exterior, aspecto que é descartado pelo produto interno bruto (PIB).

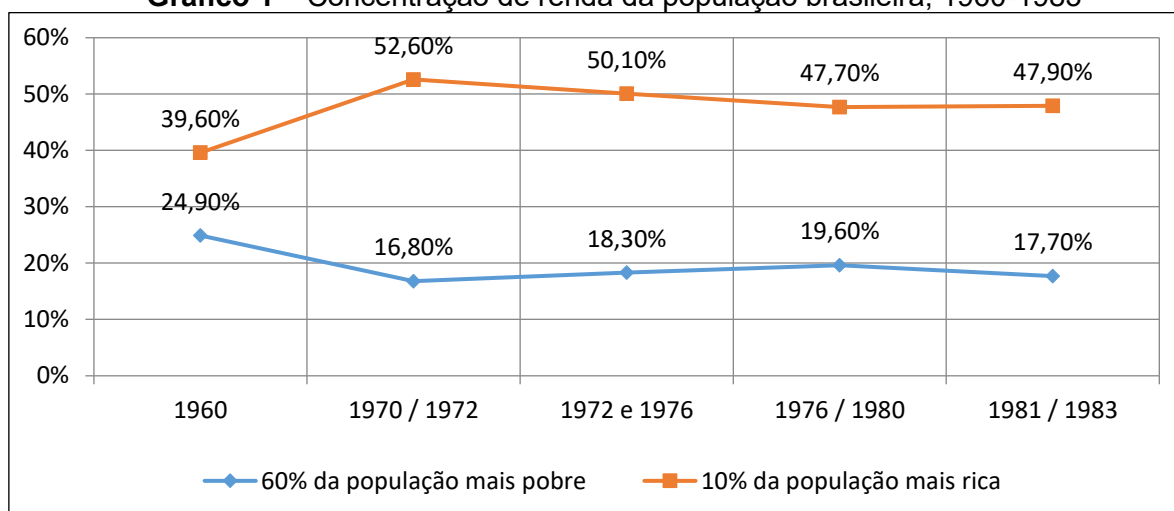
descontentamento de várias camadas sociais, sobretudo da classe burguesa, antes aliada, que passou a exigir mais espaço nas tomadas de decisões e a diminuição da autonomia estatal, foram os fatores que aos poucos evidenciaram a insustentabilidade do regime militar. Um conjunto que conduziu à retomada de espaços de participação da sociedade civil, tendo posteriormente até mesmo a incorporação de parcelas das classes dominantes, gerando legitimidade ao movimento das Diretas Já¹⁰.

Contudo, segundo Stepan (1986 *apud* Germano, 2011), ainda que pese a mobilização da sociedade civil no processo que culminou na abertura política em 1985, é preciso chamar atenção para o fato de que as principais causas que conduziram ao fim do regime militar brasileiro foram as contradições existentes no interior do próprio regime.

A reversão do chamado processo revolucionário, a reconstituição do poder mediante a construção de pontes com a sociedade civil, não tinha em vista a substituição do Regime, mas a sua institucionalização. A respeito disso escreve Cavagnari (1987:64-5) que “a abertura não foi desencadeada com o propósito de construir democracia. O processo foi conduzido, em grande parte do percurso, para operar com segurança a institucionalização do autoritarismo, mas de natureza civil” (GERMANO, 2011, p. 214).

Nos campos econômico e social, Germano (2011) avalia que o aumento das formas de intervenção que objetivavam a aceleração do crescimento das forças produtivas culminou na combinação entre crescimento econômico e agravamento da concentração de renda, como se verifica no gráfico a seguir.

¹⁰ O movimento Diretas Já tinha como objetivo o reestabelecimento da democracia por meio da realização de eleições diretas. A mobilização deu-se mediante a realização de grandes comícios com a participação de partidos políticos de oposição ao regime militar (GERMANO, 2011)

Gráfico 1 – Concentração de renda da população brasileira, 1960-1983

Fonte: adaptado de Singer (*apud* Germano, 2011)

Como se observa, quando comparados os dados de concentração de renda nos períodos referentes ao início e ao fim da ditadura civil e militar brasileira, verifica-se o agravamento da desigualdade econômica. Em 1960, 60% da população mais pobre concentrava 24,9% da renda nacional, tendo, no começo dos anos de 1980, esse montante se reduzido para 17,7% – perda de 7%. Em contrapartida, um grupo significativamente menor, composto de apenas 10% da população mais rica, elevou a concentração de renda em 8,3% em cerca de duas décadas; no início da ditadura essa pequena população concentrava 39,6% e, ao final, 47,9%.

Esse agravamento da desigualdade de renda, segundo Germano (2011), justifica-se pela implementação de políticas que demandavam muito mais o privilégio das camadas que já detinham melhor poder aquisitivo, conduzindo ao deterioramento da situação social das classes subalternas. Contribuíram para isso tanto as políticas habitacionais, que favoreceram as grandes empresas de construção civil e demais grupos de alta renda, como as políticas de saúde, com investimento de capital aplicado à rede privada de saúde, situação que ocorreu também em relação à política educacional de estímulo à privatização do ensino.

Do ponto de vista ideológico, esse período destaca-se no contexto brasileiro pela inculcação de princípios próprios da formação militar, que se intensificaram nos espaços públicos, sobretudo no âmbito educacional, que deveria ser recoberto por disciplina, obediência, respeito à ordem e às instituições. Somando a isso os valores disseminados como componentes imutáveis/eternos das instituições integrantes da

pátria (família, Igreja, forças armadas, liberdade com responsabilidade, culto à pátria e seus símbolos, inspiração religiosa), temos um conjunto de características que deveriam alicerçar as relações sociais (GERMANO, 2011).

2.3 A AMÉRICA LATINA SOB O MANTO NEOLIBERAL

Ao final da década de 1980 todas as ditaduras civis e militares da América Latina já estavam oficialmente dissolvidas, e cada país, ao seu modo, passou a vivenciar a abertura política, a contar seus mortos e desaparecidos, a festejar o retorno dos exilados, a negociar acordos políticos e a retomar os processos democráticos que haviam sido, em grande parte, dilacerados. Assim, a retomada da democracia foi permeada por conflitos e negociações iniciados já quando os regimes davam importantes sinais de desgaste e, por isso, além de constituir um movimento lento, apresentou um conjunto de tensões, avanços e retrocessos, podendo-se até mesmo afirmar que aquilo que se convencionou chamar de “transição democrática” não resultou na instituição integral das democracias (VILHAÇA, 2010).

Em complemento a esse contexto de reordenamento político, no aspecto econômico o mundo vivia a indução e intensificação das políticas neoliberais, que tomariam corpo na região mais precisamente na década de 1990. O neoliberalismo refere-se ao aprimoramento da concepção liberal, cunhada em fins do século XVIII e início do século XIX, por ocasião do surgimento das primeiras sociedades capitalistas. O liberalismo apoia-se na ideia de que o objetivo principal da sociedade é o indivíduo livre e, dessa forma, seus interesses precisam ser ampliados em detrimento do papel do Estado nos assuntos econômicos, conduzindo o Estado a um papel meramente regulatório com fins à garantia das liberdades individuais, não devendo, portanto, intervir diretamente nas esferas da vida econômica ou pública (HÖFLING, 2001; FRIEDMAN, 1977).

Nessa perspectiva, o neoliberalismo decorre do período posterior à Segunda Guerra Mundial, como forma de oposição ao modelo de Estado de bem-estar social, que, por sua vez, seria considerado um peso para o livre funcionamento do mercado, caracterizado (por seus opositores) como um modelo autoritário de Estado que, ao

instituir políticas redistributivas e de correção de desigualdades, destrói as liberdades individuais, a livre circulação de capitais e a vitalidade da competitividade, inviabilizando assim a prosperidade econômica. Essa argumentação, segundo Anderson (1995), fundamenta-se na prerrogativa de que a desigualdade, para os defensores do neoliberalismo, constitui um valor positivo e até mesmo imprescindível para a dinamização das economias ocidentais avançadas e, por conseguinte, a ação do Estado de bem-estar social teria resultado numa deformação desastrosa para o funcionamento do livre mercado e do padrão de acumulação capitalista. Sendo assim, o neoliberalismo prega a perspectiva do Estado mínimo e mercado máximo, colocando, então, a dimensão econômica como eixo central da sociedade, o que justifica a inviabilidade dos gastos sociais, públicos e trabalhistas, a redução de direitos sociais e as privatizações (MINTO, [201-?]).

O Estado de bem-estar social, por sua vez, consiste em uma perspectiva desenvolvida por alguns Estados capitalistas desde o fim do século XIX e principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, viabilizando a implementação de políticas sociais como forma de corrigir as desigualdades produzidas pelos determinismos econômicos e políticos (daí a condição opositora do neoliberalismo), servindo, segundo Offe (1991, p. 113),

[...] como a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas. Esta fórmula de paz consiste, de início, essencialmente na obrigação explícita do mecanismo estatal de proporcionar assistência e apoio (em dinheiro ou em serviços) aos cidadãos que caem em miséria ou sofrem riscos especiais, característicos das sociedades de mercado; tal ajuda é posta à disposição com base em direitos legítimos, assegurados aos cidadãos.

A tensão entre esses dois modelos de Estado resultou na soberania do neoliberalismo, que se tornou hegemônico na América Latina a partir dos anos de 1990. Sobre esse aspecto, Sader (2008) até mesmo afiança que as ditaduras geraram as condições necessárias para a disseminação do neoliberalismo. Não por acaso, os países que sofreram esses processos se tornaram os maiores protagonistas das políticas neoliberais.

Embora esse período inicial tenha sido fortemente marcado pelo discurso pró-democratização e cidadania, a combinação dos contextos ditatoriais e a indução do

neoliberalismo, avalia Alvarez Leguizamón (2007), minaram algumas das poucas ações desenvolvidas no contexto latino-americano, cuja inspiração provinha dos chamados Estados de bem-estar social. Sendo assim, ainda que fossem, no cenário latino-americano, caracterizados pela debilidade de cobertura, representavam “algumas vitórias conseguidas pelas lutas sociais, como a regulação das relações entre capital e trabalho, o acesso a direitos garantidos pelo Estado e uma incipiente distribuição de riquezas em alguns países” (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2007, p. 106).

O que está em pauta é a total liberação das forças do mercado, a quem cabe a efetiva condução da vida das nações e das pessoas. Daí a pregação do livre-comércio, da estabilização macroeconômica e das reformas estruturais necessárias, em todos os países, para que o sistema tenha alcance mundial e possa funcionar adequadamente. Opera-se então severa crítica ao Estado do Bem-Estar Social, propondo-se um estado mínimo, em seu papel e funções (SEVERINO, 2006, p. 302).

Paludo (2001) complementa essa ideia apresentando-nos uma visão sobre a perspectiva brasileira, que pode ser aplicada ao conjunto latino-americano. Para ela, as imposições das políticas neoliberais convergiram com a consolidação da transnacionalização econômica, fazendo com que a figura dos Estados nacionais se tornasse cada vez mais desnecessária, ao mesmo tempo em que cresceu a subordinação política e econômica aos organismos internacionais, sobretudo àqueles aos quais os países se encontravam também vinculados por meio de dívidas. O achatamento dos Estados não se deu somente em relação à intervenção econômica, mas também quanto às políticas sociais, que se caracterizaram compensatórias e realizadas mediante parcerias com organismos da sociedade civil. Ocorreram privatizações de serviços e empresas, e essa mesma lógica foi aplicada aos direitos sociais.

Logo, sustentando que a excessiva regulação do Estado implicaria o atraso da sociedade e seu funcionamento ineficiente, estabeleceu-se pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) o Consenso de Washington¹¹, marco

¹¹ O Consenso de Washington se refere a um documento elaborado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI em 1989, cujo objetivo se referia a induzir (como de fato o fez) os países latino-americanos à implementação de um conjunto de medidas que teriam como finalidade de recuperação da estabilidade econômica por meio da consolidação de políticas inspiradas pelo neoliberalismo.

emblemático para a consolidação desse novo momento econômico, apontando severas implicações na indução de políticas para a América Latina. Segundo Castro (2007, p. 88),

[...] este documento se formulo como la salida a los problemas económicos que anunciaron a los países de la región entre 1980 y 1990 [...]. Refletia el pensamiento económico del Banco Mundial así como del Fondo Monetario Internacional sintetiza em el decálogo las medidas a seguir por los países de America Latina a fin de superar la crisis de la deuda que se desató em la región a principio de los ochenta.

É pertinente afirmar, contudo, que embora estabelecesse direcionamentos à reordenação econômica e política da América Latina e fosse nomeado como “consenso”, segundo Castro (2007), esse documento foi formulado com participação bem restrita, de acadêmicos, economistas e funcionários do governo estadunidense, além de representantes do FMI e do Banco Mundial. Além disso, por ignorar o fato de que seria aplicado numa região demarcada por condições severas de desigualdade social, teve como consequência, ao final do decênio, graves crises econômicas e sociais e a rejeição das políticas por ele orientadas.

Alvarez Leguizamón (2007) afirma que na última década do século XX a pobreza não só se intensificou, como também se diversificou na América Latina. Isso porque

[...] a estagnação que os desenvolvimentistas haviam vaticinado não aconteceu, pelo contrário, a pobreza tendeu a aumentar relativa e absolutamente. A dependência em relação aos centros de maior desenvolvimento econômico intensificou-se, assumindo novas modalidades, sobretudo vinculadas à crescente transferência de riquezas, provocadas pelo pagamento da dívida externa e pela alienação dos recursos naturais e serviços básicos privatizados (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2007, p. 107).

Ademais, a autora argumenta que, apesar de o Banco Mundial, ao longo da década de 1990, ter tentado disseminar uma relação positiva entre globalização, crescimento e pobreza (prevendo a redução desta última por meio da abertura econômica), as evidências mostraram o contrário. Dessa maneira, a crença de que a globalização poderia incidir positivamente sobre a pobreza latino-americana não passaria de um discurso mítico utilizado para a conformação das regras de funcionamento do neoliberalismo e a sua hegemonia. Igualmente, pode-se afirmar

esse caráter mítico quanto às teses que se sustentam no desenvolvimento ou no incremento econômico como forma de viabilizar a distribuição de renda. Isso pode ser comprovado, para Cimadamore e Cattani (2007), pela simples verificação do crescimento econômico dos países latino-americanos nas últimas décadas, o que nos leva à constatação de que não se estabeleceu, necessariamente, proporcional redução da pobreza, uma vez que a distribuição de bens e renda permanece profundamente desigual, com o privilegiamento de uma parcela reduzida da população. Para os autores, não há possibilidade de reduzir a pobreza na América Latina – ou em qualquer lugar do mundo – sem que se diminua a desigualdade, pois esses dois fatores estão fortemente interligados, se retroalimentam e se reproduzem no interior das condições políticas, econômicas e sociais que se instituem na região.

Também é preciso considerar que a explicação da desigualdade social, da pobreza ou da marginalização não se reduz a causas econômicas (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2007; DÍAZ, 2007). Fatores como condições de empregabilidade, escolarização, taxas demográficas, acesso a serviços de saúde e à cobertura social, habitação, questões de gênero e étnicas, número de pessoas por família, prestígio social, entre outros, são variáveis que incidem sobre essa problemática.

A desigualdade tem facetas distintas. Fala-se da *desigualdade econômica* como aquela situação caracterizada pela diferença de rendas e capacidade de consumo entre indivíduos, regiões e nações. Também faz-se referência à *desigualdade política*, entendida como a diferença em que se exercem os direitos políticos e tem-se acesso ao poder político. Finalmente, fala-se em *desigualdade sociocultural*, entendida como a diferença entre grupos populacionais por etnia, gênero, ideologia, capital cultural e *status* social. Cada uma destas formas de desigualdade encontra-se inter-relacionada, tornando mais complexo o fenômeno, especialmente considerando sua *reprodução*. (DÍAZ, 2007, p. 129, grifo da autora)

Essa perspectiva, de transcendência dos aspectos econômicos, parece ser um fator diferencial no que tange à compreensão da produção de desigualdades na América Latina e também do papel do Estado em fins do século XX e início do século XXI. Para Paludo (2001, p. 28), a complexificação das relações sociais estabelecidas entre passado e futuro, economia, cultura, política, público e privado levaram a “rumos de desenvolvimento que amalgamaram níveis profundamente desiguais de acesso”. Sendo assim, o povo não só não se fez soberano, conforme preconizavam os

desígnios republicanos e liberais, como também se conformou num “verdadeiro *cativeiro social de homens, mulheres, jovens e crianças livres*” (PALUDO, 2001, p. 28, grifo nosso), no qual o mercado passou a regular ainda as relações sociais, que, por sua vez, operam sob a lógica do individualismo, da produtividade e do consumismo.

Em conjunto a essa ótica, Sader (2008) argumenta que o modo de vida estabelecido hegemonicamente vai muito além de um governo ou de uma força política exercida verticalmente, uma vez que opera por vias ideológicas. Portanto, embora seja possível afirmar que o domínio estadunidense¹², por meio da disseminação de seu projeto civilizatório, introduziu na região latino-americana formas de sociabilidade orientadas pela lógica do mercado, igualmente se pode sustentar que essas formas assumiram proporções gigantescas sob a hegemonia neoliberal. A pior derrota obtida como resultado dessa batalha ideológica e cultural implica reconhecer que hoje não há uma forma de vida universalizável que possa se opor à hegemonia do consumo, porque “se configuró una nueva subjetividad que acepta como “natural” que todo se compre y se venda entre los seres humanos” (FERNANDÉZ, 2008, p. 3).

Eis que então nos colocamos diante de grande paradoxo, uma vez que, segundo Sader (2008), jamais houve tanto acúmulo de tecnologia capaz de construir um mundo que representasse os desejos, a imaginação e os sonhos da humanidade como nos dias atuais e, da mesma maneira, jamais a humanidade sentiu tamanha impotência perante o mundo e suas possibilidades de transformação, como se a realidade que se impõe fosse única, inevitável e irresistível.

De todo modo, a hegemonia neoliberal não implica sua eternidade e, assim como em todos os processos históricos vividos pela humanidade, em dado momento emergem crises que acabam por causar reordenamentos sociais, culturais, políticos e econômicos. Quanto a isso, Sader (2008) argumenta que, embora a América Latina tenha sido delineada como um grande laboratório para o neoliberalismo (visto a defesa do autor de que não houve nenhum outro lugar em que essa política tenha encontrado maior expansão), a primeira década deste século indicou fissuras a esse modelo. Isso porque a configuração política dos países demonstrou reordenamentos que permitem localizá-los em três grandes blocos em relação à sua imersão

¹² Embora hoje se reconheça que os Estados Unidos apresentam debilidades em relação ao formato imperialista que detinha no século passado, há que se admitir que nenhuma outra nação no mundo possui igual capacidade de mover-se mundialmente em função dos seus próprios interesses, e isso por si só diz muito sobre o domínio que essa nação ainda exerce (SADER, 2008).

neoliberal: um primeiro bloco compreende os países que se mostraram deliberadamente inseridos nas políticas pró-mercado (Chile, Peru, México, Colômbia e Costa Rica), em continuidade ao movimento iniciado nos anos de 1980 e aprofundado ao longo de 1990; o segundo grupo é composto de nações que se orientaram politicamente à construção de um projeto alternativo de sociedade, pretendendo promover a refundamentação do Estado fundamentado bases socialistas, embora ainda vivam sob a lógica do capital (Venezuela, Bolívia e Equador); por fim, o terceiro bloco é formado por países que buscam recompor a capacidade regulatória e de intervenção do Estado, contudo sem indicativos de constituição de um sistema alternativo, e estes contêm os governos mais contraditórios, uma vez que recompõem algumas políticas fundamentadas no Estado de bem-estar social, ao mesmo tempo em que tanto alimentam quanto transitam sob a lógica neoliberal (Brasil e Argentina)¹³.

Embora esse reordenamento político não tenha alterado a hegemonia neoliberal na região – fato que só poderá ser verificado nas décadas seguintes – Sader (2008) acredita que a doutrina neoliberal já aponta sinais da perda de robustez. Com isso, seria possível afirmar que a América Latina estaria adentrando numa etapa posterior, chamada pós-neoliberalismo, que, por sua vez, não se refere a um anticapitalismo, mas sim à progressiva rejeição ao neoliberalismo.

El posneoliberalismo es el camino de negación del capitalismo en su fase neoliberal, que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende. El posneoliberalismo, al contrario, afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía y ahí se da la disputa fundamental de nuestro tiempo, en que América Latina es el escenario más importante, el eslabón más débil de la cadena neoliberal (SADER, 2008, p. 43).

De todo modo, é preciso considerar que na década em que vivemos, sobretudo em 2015 e 2016, a conjuntura política na região vem tomando outros direcionamentos que impactam seriamente o cenário apresentado por Sader (2008). Para tal comprovação, basta nos atermos aos exemplos dos dois países foco deste trabalho, o Brasil e a Argentina, que apresentaram no último ano profundas transições políticas,

¹³ Tomo como exemplos nesse parágrafo apenas os países citados por Sader (2008), pois acredito que cumprem o objetivo de apontar um panorama geral dos fenômenos políticos delineados que apresentam indicativos de uma possível crise de hegemonia neoliberal na região latino-americana.

com a ascensão ao poder de grupos conservadores cuja centralidade econômica tende a definir todas as demais políticas governamentais, promovendo a recuperação da indução neoliberal por meio da máquina estatal e apresentando indicativos de recuperação do contexto reformista da década de 1990¹⁴.

Como vemos, todas essas transformações evidentemente impactam no funcionamento do Estado e de suas instituições, seu potencial de reprodução e enfrentamento das desigualdades sociais e também na capacidade de integração da região (este último aspecto sequer parece compor a agenda dos países que se desenvolvem com base em políticas pró-mercado). Dessa forma, se já há evidências históricas de que o Estado se configura com características débeis na região latino-americana, é preciso salientar que essa condição se agrava diante de sua subserviência à ordem neoliberal, conformando uma espécie de associação ao capitalismo global e aos interesses corporativos e operando por meio de ações coercitivas com a finalidade de proteção e garantia de benefícios à propriedade, destruição de sindicatos, venda dos bens públicos, e, principalmente, à redução das pessoas ao cumprimento de um papel dócil e obediente que as restringe à condição de trabalhadores (tomando o sentido mais restrito do trabalho) e consumidores (DÍAZ, 2007).

A debilidade e a incapacidade das instituições estatais são elemento herdado da colônia, mas permanecem entre as características mais notórias que se pode observar na atualidade. Nossas instituições são débeis porque estão sob o domínio externo e são incapazes porque não puderam aplicar uma política de desenvolvimento que gerasse equidade e igualdade em nosso território (DÍAZ, 2007, p. 144).

¹⁴ O Brasil hoje está subordinado a um governo considerado ilegítimo por uma parcela dos segmentos da sociedade. Para aqueles que corroboram com esse posicionamento, a presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), eleita pelo voto direto em 2014, sofreu um golpe de Estado articulado por partidos políticos conservadores e monopólios de imprensa, uma vez que nenhuma das acusações feitas contra ela foram provadas. O atual presidente da república, Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), antes vice de Dilma Rousseff, já no processo de destituição da presidenta cortou todos os vínculos de apoio a ela e ao seu partido e, desde que assumiu a presidência, tem induzido medidas de retração do Estado, sobretudo em relação às políticas sociais até então em voga, sob justificativa de enfrentamento da crise econômica. Em razão de toda essa movimentação, o país vive uma grave crise política de legitimidade dos três poderes, com o acirramento do debate político pelos mais diversos agentes sociais, cuja disputa se polarizou em torno de projetos conservadores e progressistas. Na Argentina, Mauricio Macri (Proposta Republicana – PRO), atual presidente da república, tomou posse em dezembro de 2015, tendo sido eleito democraticamente. Desde então, destaca-se neste país um retorno à ortodoxia econômica, recuperação da relação com órgãos econômicos internacionais e imposição de políticas de austeridade. Antes de Macri, a Argentina esteve governada por 12 anos pelo mesmo partido (Partido Judicialista – PJ), de inspiração peronista, sob presidência de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015) (CUÉ, 2016a; 2016b; MOLINA, 2016).

Tendo em vista essa análise, a figura do Estado na maioria dos países latino-americanos, por meio de suas instituições¹⁵ formais e informais, capturadas pela hegemonia neoliberal e por interesses particulares, acaba por contribuir como agente produtor e reproduzidor de desigualdades. Além disso, os procedimentos que os governos utilizam “para exercer o poder e manipular as instituições a favor de certos interesses que não são os da coletividade” (DÍAZ, 2007, p. 144) são permeados por clientelismo e corrupção, ou seja, formas de institucionalidades informais que viabilizam a instabilidade, a perda de legitimidade, a polarização do poder, a ineficiência burocrática, a permanência do patrimonialismo da política e do poder. Todas essas características retroalimentam a desigualdade social e a pobreza (DÍAZ, 2007).

Mais perigosa que a desigual distribuição de capacidades, recursos e outras verbas, é a deficiente institucionalidade com que se fundamenta [...] a governabilidade na região, pois assenta e perpetua a desigualdade, gerando uma sociedade fortemente dualizada entre indivíduos de primeira e segunda classes. Nesta sociedade, os primeiros gozam de enormes facilidades para perpetuar sua condição, enquanto os segundos vêm dificultadas suas capacidades e liberdades (DÍAZ, 2007, p. 145).

Como vimos, todas as transformações históricas vividas desde o início do ciclo de exploração da América Latina foram insuficientes para transformar favoravelmente as bases em que o conjunto dessas sociedades se delineia na atualidade. Com exceção de Cuba (que não se curvou aos ditames do neoliberalismo) e dando destaque a alguns poucos países que atualmente procuraram construir formas de governo e de sociabilidade alternativas ao modelo neoliberal, todos os demais, em maior ou menor escala, foram atravessados pela soberania do mercado. Com isso, verifica-se que a dimensão econômica não só ocupa posição central nas decisões dos países, bem como parece residir com igual centralidade nos modos de ser, viver e pensar dos diferentes grupos sociais.

Sob a hegemonia neoliberal, fomos cooptados por um processo ideológico que apresenta o neoliberalismo como a única forma capaz de realizar os objetivos

¹⁵ Díaz (2007) define as instituições do Estado como um conjunto de regras, práticas, rotinas, prescrições e limitações que impactam nas formas de interação humana, podendo ser organizadas formalmente ou não, sendo abordadas na tradição intelectual tanto pela ênfase nos benefícios coletivos de sua existência como por meio dos conflitos sociais e distributivos por elas gerados.

emancipatórios da sociedade (SEVERINO, 2006). Nessa lógica, é importante demarcar, a liberdade e a emancipação são determinadas pelo poder de consumo e as relações humanas pela viabilidade de lucro. Os direitos sociais são negociados como mercadoria, e o direito à propriedade privada sobrepõe-se a qualquer outro direito coletivo. A educação formal é colocada diante dessa perspectiva numa arena contraditória: por um lado, a ela se atribui caráter redentor e equalizador, podendo eliminar os conflitos de classe, promover progresso econômico e assegurar cidadania (XAVIER *apud* SEVERINO, 2006); por outro, sob a ótica neoliberal, a educação formal consistiria numa relação mercadológica, na qual os estudantes seriam os consumidores, que poderiam escolher o serviço de acordo com as vantagens que lhes apresentam, e, nessa perspectiva, professores e gestores passariam à condição de produtores, operando o “negócio educativo” competitivamente para a oferta do melhor produto educacional.

Por fim, constata-se, a exemplo do que ocorre com a educação e com os demais direitos educacionais, que as próprias decorrências do atravessamento neoliberal acabam por desorganizar, enfraquecer e até mesmo inviabilizar as forças de resistência por meio da precarização das relações e, especificamente, das relações de trabalho, com sua crescente informalidade, flexibilização e desterritorialização, que gera a fragmentação da classe trabalhadora (que tem dificuldades até mesmo para se reconhecer enquanto classe) e a expropriação da cidadania. Como consequência, o descontentamento social canaliza-se para outras vias (SADER, 2008), compondo novos movimentos sociais que não propriamente problematizam as relações de trabalho, mas concentram-se em novos itinerários de luta: com pautas destinadas ao combate das mais variadas formas de discriminação e violência.

Todo esse conjunto descrito se manifesta na América Latina, com menos ou mais intensidade, dependendo do país, da cultura, do acesso a condições de sobrevivência, habitação, saúde, escolarização, inserção tecnológica, entre outros fatores. Não se trata, como já pronunciado, de um todo homogêneo, contudo isso não muda o fato de que estamos inseridos na região mais desigual do planeta.

3 A EDUCAÇÃO POPULAR NA AMÉRICA LATINA: LEITURAS ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Parafraseando Torres Carrillo (2013, p. 17), sabemos que quando as palavras *educação* e *popular* aparecem juntas na história das ideias, em pressupostos educacionais e em infinitas práticas educativas, elas adquirem sentidos diferentes. Isso significa afirmar que, ao falarmos de educação popular (bem como de qualquer outra modalidade educacional), estamos nos referindo não somente a uma indiscutível diversidade de práticas, mas também a concepções, fundamentações, referências múltiplas que podem estar interligadas e ao mesmo tempo não expressar uma mesma ideia, intencionalidade ou realidade. Sendo assim, podemos nos perguntar: o que há de consenso (e dissenso) sobre educação popular? O que significa o *popular* da educação? Haveria uma metodologia mais adequada para compreendê-la? Quais influências históricas implicaram a conformação desse campo educacional?

Segundo Paludo (2015), a concepção de educação popular compõe tanto um campo de conhecimento quanto um conjunto de práticas educativas, vinculando “[...] explicitamente a educação e a política, na busca de contribuir para a construção de processos de resistência e para a emancipação humana, o que requer uma ordem societária que não seja regida pelo capital” (PALUDO, 2015, p. 220). Esse conjunto, contudo, inscreve-se no tempo, constituindo-se em meio aos processos históricos, à mesma medida que os (res)significa no interior das complexas relações sociais.

É nessa perspectiva que Mejía (2012) identifica cinco troncos históricos que podem ser retomados com vistas à compreensão do pensamento crítico latino-americano, que implicariam as bases teóricas da educação popular. O primeiro tronco remete-se à Simón Rodríguez e José Martí, pensadores das lutas pelas independências. Para o autor, Simón Rodríguez foi o primeiro a atrelar educação à dimensão popular, com características que se remetem à afirmação da identidade americana, à educação como forma de superação à subserviência e à formação profissional com vistas à independência. O segundo tronco refere-se às tentativas de construção de instituições universitárias para camadas populares, centradas na transformação dos processos acadêmicos com vistas a um processo de constituição de consciência dos trabalhadores em defesa dos seus interesses. Como terceiro tronco, indicam-se as experiências latino-americanas de construção de escolas

assentadas na sabedoria de povos pré-colombianos, com destaque para os grupos Aimará e Quíchua. O quarto tronco, relacionado ao movimento Fé e Alegria e ao Padre José María Vélaz, diz respeito às tentativas de construção de projetos educativos para populações desprotegidas, como meio de rompimento à opressão, à desigualdade educacional, de construção de justiça.

Esses primeiros quatro troncos, segundo Mejía (2012), ressurgiram no início da segunda metade do século XX, constituindo o que seria o quinto tronco da educação popular, disseminado por meio das seguintes nomenclaturas: “Educação Libertadora, Educação do Oprimido, Educação Emancipadora, Pedagogias crítico-sociais, Pedagogias comunitárias, da qual Paulo Freire, membro do Movimento de Cultura Popular do Recife, seria seu maior expoente” (MEJÍA, 2012, p. 17), compondo, como consequência, o período de maior desenvolvimento teórico-prático da educação popular, instituindo

[...] um pensamento próprio, que busca diferenciar-se das formas eurocêntricas e dos olhares de uma leitura da América de fora, que não se lê internamente, gerando linhas de ação que constituem com a educação popular os germens de um pensamento próprio que organiza e dá sentido a estas realidades (MEJÍA, 2012, p. 17).

Em contrapartida, esse processo de constituição da concepção de educação popular apresenta particularidades no que se refere a determinadas realidades, como é o caso do Brasil e da Argentina.

Segundo Pineau (1994), já no século XIX era possível identificar diferenciações entre formas de educação destinadas ao povo e à elite, e a educação do povo restringia-se a uma visão instrumental, vinculando a aprendizagem de costumes e hábitos de trabalho ao exemplo, à imitação¹. No decorrer do século, contudo, sob influência de Domingo F. Sarmiento², a educação popular passou a corresponder à instrução pública, cuja finalidade era a modificação dos sujeitos para o

¹ Pineau (1994) remete essa visão à de Juan Bautista Alberdi, aristocrata argentino que viveu entre 1810 e 1884. Alberdi assumia uma postura de orientação liberal, visto que acreditava que o desenvolvimento do país se daria pelo desenvolvimento econômico e geração de riquezas, o que levaria a Argentina a ingressar no mercado internacional, adotando, portanto, a postura liberal.

² Domingo F. Sarmiento foi presidente da Argentina entre 1868 e 1874. Publicou o livro *De la educación popular*, em 1849, cujas reflexões eram inspiradas nas viagens que havia realizado, sobretudo para os Estados Unidos da América e França. Sarmiento considerava os Estados Unidos um exemplo de sociedade a ser seguido e justificava seu rápido desenvolvimento em razão da “carência de história”, ou seja, por constituir uma sociedade totalmente nova (PINEAU, 1994).

desenvolvimento da sociedade, em referência ao exemplo estadunidense, principalmente. Assim, segundo o autor, civilizar o bárbaro e educar o soberano eram partes constituintes de um mesmo processo que, por sua vez, se justificava nas dicotomias estabelecidas para classificar elementos desejáveis e indesejáveis da sociedade argentina. Tudo o que contrapunha a civilização deveria ser eliminado para o bom desenvolvimento da sociedade: barbárie, analfabetismo, antidogmatismo e autoritarismo. Assim, em 1880 foi instituído o sistema educativo oficial, com vistas à transição a um modelo de sociedade civilizada, sob inspiração liberal, cujas finalidades eram “[...] disciplinar e integrar consensualmente a lo sectores populares y funcionar como una instancia de legitimación y formación política para las élites gobernantes” (PINEAU, 1994, p. 263).

No avançar do século XX, disputas políticas acabaram por cunhar uma nova definição para a educação popular, localizando à margem do sistema oficial de instrução as iniciativas educacionais que se articulavam com a sociedade civil e se vinculavam com a cultura local (chamadas Sociedades Populares de Educação – SPE³). Assim, a educação popular passou a ser compreendida em oposição àquilo que era oficial, encarregada de atender a populações excluídas e de abordar conteúdos relegados pelo currículo oficial, destacando-se a identificação com o seu público destinatário e a vinculação com a cultura local (PINEAU, 1994).

Nas décadas de 1940 e 50, discursos educativos recorrentes somados aos temas em pauta no debate nacional (de concepções de mundo, de sociedade, de educação, de política) constituíram elementos sob os quais o peronismo⁴ (1943-1955) construiu sua proposta, na qual se pode identificar o delineamento de três concepções diferentes de educação: 1) relacionada ao liberalismo progressista, com a continuação do modelo de instrução pública; 2) relacionada ao espiritualismo: formação integral – intelectual, física e moral; 3) relacionada a uma nova concepção de educação popular,

³ Em 1930, as SPE, ainda que paralelamente ao sistema de ensino, contabilizavam mais de mil ações só na província de Buenos Aires. Eram vinculadas a diferentes organizações da sociedade civil, desde aquelas que eram formadas em escolas do sistema oficial de educação até sindicatos socialistas e anarquistas, associações de imigrantes, escolas de bairros, clubes de mães, entre outros. A partir desse período, a importância das SPE começou a declinar, em razão de mudanças profundas na sociedade argentina e também da política repressiva que se estabelecia (PINEAU, 1994).

⁴ O peronismo é um movimento construído com Juan Domingo Perón, presidente da Argentina por três vezes entre os anos de 1946 e 1976. Entre as ideias defendidas, destacam-se: intervenção estatal na economia, nacionalização, substituição de importações e (re)acomodação da burguesia agrária (RODRÍGUEZ, 2006).

compondo a síntese dos sistemas oficiais e das SPE (MARENGO, 1985 *apud* PINEAU, 1994). A última concepção, que por certo mais nos interessa, trata de

[...] establecer la necesidad de una educación diferenciada para sectores sociales diferenciados en vistas de su *promoción social*, con la participación de los mismos para tal fin, como sostenían las SPE, y la obligación del Estado de garantizar dicha educación a los sujetos interpelados, como sostenía el modelo de la Instrucción Pública (PINEAU, 1994, p. 269-270, grifo nosso).

Assim, segundo Pineau (1994), a concepção de educação popular argentina sofreu ampliação em direção à instituição de uma modalidade específica, apresentando a conjugação do público destinatário, das finalidades e da responsabilização do Estado, indicando também o rompimento de algumas fronteiras que se estabeleciam no modelo de instrução pública. No tocante às finalidades, contudo, é importante entendê-las em conjunto com a visão hegemônica do período, uma vez que a via para o desenvolvimento enfatizava a esfera econômica, a geração de riquezas, caminho pelo qual a Argentina poderia ingressar no mercado internacional. Dessa forma, a finalidade de “promoção social” não implicaria necessariamente uma transformação da ordem instituída como forma de constituição de justiça social, podendo se referir especificamente à ascensão social conforme uma estrutura imobilizada. Essa demarcação é necessária, visto o termo *transformação* constituir importante categoria a ser desenvolvida na concepção de educação popular, bastante difundida na segunda metade do século XX, como veremos mais à frente.

De qualquer maneira, a síntese peronista demarcou avanços ao implicar a participação dos setores sociais na constituição dessa “forma diferenciada de educação”, ao mesmo tempo em que responsabilizava o Estado a garanti-la, podendo nos remeter a uma espécie de estrutura embrionária dos delineamentos legislativos para a EJA no contexto argentino do início do século XXI.

Essa perspectiva de educação popular avançou nas duas décadas seguintes na Argentina, porém, não como síntese peronista, mas em oposição à forma de instrução pública, tendo como base a condensação de movimentos populares latino-americanos de libertação, a Revolução Cubana e a teoria da dependência, já explicitada no primeiro capítulo com base em Fernandes (1975).

Igualmente, o Brasil, nesse período, vivia a retomada da discussão de

educação popular. O contexto, em vias de disputa acerca do futuro desenvolvimento do país, conduzia o debate em torno das relações entre desenvolvimento e exploração, direcionando, segundo Fávero (1996 *apud* PALUDO, 2001), ao delineamento de dois principais conjuntos de ideias sobre educação: o primeiro, com ênfase na formação de uma consciência nacional, com vistas às transformações político-sociais de ordem estrutural; e o segundo, pautado nos ideais desenvolvimentistas e de modernização do país, como meio de preparação de trabalhadores para a crescente industrialização brasileira. Esses dois conjuntos que se desenhavam como possibilidades educacionais viriam a concorrer nas décadas seguintes não só no Brasil, mas em praticamente toda a América Latina. A primeira tomaria corpo e disseminar-se-ia amplamente tendo Paulo Freire como a maior referência, compondo bases fundamentais da educação popular até os dias de hoje, enquanto a segunda instituiria a teoria do capital humano (que se traduzia na pedagogia tecnicista) e se tornaria hegemônica nos períodos subsequentes.

Paludo (2001) salienta que o movimento de educação popular na década de 1960 foi viabilizado no contexto brasileiro em razão de diversos fatores: descrença na escola pública, disseminação de debates sobre cultura popular e democratização da cultura, declaração do compromisso governamental com reformas de base, crescimento das organizações de base⁵, surgimento dos movimentos de cultura popular, do movimento de educação de base, dos centros populares de cultura e criação do Plano Nacional de Alfabetização (PNA). Toda essa movimentação, para Bezerra (1985 *apud* PALUDO 2001, p. 90), embora retratasse abrangente diversidade, continha a mesma orientação:

- a) a afirmação e o desempenho do papel que as classes populares deveriam desenvolver no cenário sociopolítico, contrastando para a orientação hegemônica da educação para a formação profissional, em busca de maior rendimento socioeconômico e do progresso;
- b) o despertar das energias populares para o desvelamento dos conflitos sociais e das tensões existentes, visando a construção de uma força social com pressão suficiente para realizar as mudanças propostas, diferenciando-se da orientação educativa que, buscando um melhor funcionamento da sociedade, anulava as tensões sociais

⁵ Paludo (2001) lista algumas dessas organizações de base: Ligas Camponesas, Movimento Agrário, Comando Geral dos Trabalhadores, além de experiências educativas que se desenvolviam paralelamente à escola pública por intermédio da organização de educadores, associações de moradores, universitários, sindicatos e instituições religiosas.

em nome do bem comum, por meio de cooperação dos diversos setores sociais.

Tratava-se, portanto, de um movimento que não se constituía somente na (e para a) esfera educacional, e sim na sociedade e para a sociedade, diretamente ligado a um movimento mais amplo, com vistas à sua transformação estrutural. Em decorrência, pela primeira vez se compôs, com densidade, uma pedagogia cujas bases se fundamentavam na centralidade das classes populares: a pedagogia libertadora de Paulo Freire, “[...] cuja ação reflexiva constitui o núcleo articulador da dinâmica pedagógica e da concretização das possibilidades de contribuição nos processos de transformação da realidade” (PALUDO, 2001, p. 91). A proposta indicava uma ação que compunha a indivisibilidade entre conhecimento e transformação, ou, nas palavras de Freire (1980, p. 25-26), uma educação que, “[...] como prática de liberdade, é um ato de conhecimento, uma aproximação crítica da realidade”, viabilizadora da ação consciente sobre a realidade, ou seja, da práxis humana, compreendendo-a como unidade indissolúvel da ação e da reflexão a respeito do mundo.

A obra de Paulo Freire, que se estendeu em construção até os anos de 1990, tomou dimensão incalculável, uma vez que transcendeu os campos da educação popular e da EJA, tornando-se horizonte para práticas pedagógicas de países espalhados por todo o mundo. O conjunto de conceitos que compõem a concepção está muito presente no debate educacional, seja como referência da própria obra, seja como objeto de ressignificação (como veremos mais à frente).

Por outro lado, Pineau (1994) analisa que a crítica ao trabalho de Freire no início de sua obra (esse mesmo autor considera que Freire reformulou alguns pressupostos nos seus últimos escritos, sobretudo na década de 1990) se localiza no caráter dualístico que atribui à educação e à sociedade (dominadores e dominados, oprimidos e opressores, libertação e dependência). O autor discute, em sua análise histórica da educação popular na Argentina, que esses antagonismos teriam implicado a essencialização de culturas irreconciliáveis, determinando que nos espaços em que preexistisse a ocupação dos opressores não haveria a possibilidade de utilização pelos oprimidos. Assim, esse dualismo teria se manifestado educativamente na oposição entre educação bancária × educação dialógica, e à educação popular coube a condensação das características da educação dialógica, em oposição ao sistema

oficial de educação (educação bancária).

Mientras esta última se daba en la escuela en forma “bancaria” e impositiva (FREIRE, 1974), y no permitía la participación de los sujetos, limitándose entonces pura y exclusivamente a ser una herramienta de dominación de los oprimidos, la “educación popular” tenía su lugar fuera de la escuela, era dialógica y participativa y servía para la concientización de los dominados (PINEAU, 1994, p. 275).

A crítica de Freire ao modelo de escolarização hegemônico, entretanto, não compunha um discurso unilateral. Ao contrário, destacou-se na segunda metade do século XX a ampla disseminação de estudos que questionavam fortemente a escola e a cultura escolar com base nas teorias crítico-reprodutivistas. Daí a necessidade e a possibilidade de ganhar corpo concepções educacionais que pudessem se opor à escolarização nos moldes em que vinha se desenvolvendo. A efervescência dessas ideias educacionais contestadoras dos sistemas formais, além de constituírem bases conceituais de educação popular, culminou, no Brasil e na Argentina, no imbricamento de programas e projetos de EJA nos anos que antecederam os respectivos governos civis e militares.

Ao mesmo tempo, pode-se perceber que nos dois países, no decorrer do desenvolvimento das ditaduras militares, houve a intensificação da oposição entre os sistemas formais de educação e a educação popular. A escola e a cultura escolar em sua integralidade eram instrumentos eficientes de legitimação do governo autoritário, e, dessa maneira, tornava-se inconcebível, no plano oficial, a internalização de uma concepção que se distinguisse desses princípios e objetivos ou representasse oposição ao regime. Assim, movimentos preocupados com a reconstituição dos direitos, opositores ao cenário repressivo, acabavam por reafirmar a educação popular no campo da resistência, da contestação. Pineau (1994, p. 275-276) apresenta esse paralelismo de concepções em análise à realidade argentina no referido período, que também pode ser aplicado à realidade brasileira:

Estas prácticas, desde la restricción del curriculum y la prohibición de la bibliografía, pasando por formas de dominación más capilares como la obligatoriedad de uso de uniforme, hasta llegar a la desaparición lisa y llana de profesores, investigadores, alumnos y personal, si no imposibilitaron, al menos dificultaron fuertemente las alternativas de desarrollo de prácticas o discursos sobre “Educación Popular” en su seno.

Por otra parte, muchas de las instituciones vinculadas a la defensa de los Derechos Humanos se acercaron a las propuestas freirianas [...], lo que sumó una oposición más entre la escuela y la Educación Popular. Mientras la primera era el lugar donde los derechos humanos eran violados sistemáticamente por los medios ya enunciados, las prácticas desarrolladas por estas organizaciones se presentaban como el lugar donde los mismos eran defendidos y mantenidos.

Após o início dos processos de redemocratização na América Latina, Pineau (1994) aponta a uma associação do “popular” com o “democrático” não somente no que se refere à oposição ao autoritarismo, mas também em relação à discriminação. Streck (2013), por sua vez, avalia que a educação popular, a partir da década de 1990, foi marcada por um processo de autorreflexão e reavaliação de conceitos, diante da sensação de que o referencial discursivo já não mais correspondia àquele momento histórico, esvaziando-se do seu conteúdo, cristalizando-se em esquemas teóricos que não correspondiam mais ao momento vivido pela sociedade.

Paludo (2001), contudo, reconhece a partir desse período um movimento de reconfiguração do campo popular que acabou por apresentar implicações no que diz respeito aos pressupostos educacionais populares. Para ela, portanto, a concepção de educação popular ganhou novas dimensões em meio a um processo que chama de *construção cotidiana de alternativas*, um movimento dinâmico que implica as dimensões humana, política, econômica e cultural. Nessa perspectiva, a autora afirma que já não se pode mais falar em uma ênfase pedagógica para a educação popular, e sim em ênfases pedagógicas, que em sua articulação “[...] revelam uma direção de sentido que já não recai sobre um aspecto particular e procuram centrar-se numa perspectiva mais integral e integrada do que seja a formação humana e os processos formativos” (PALUDO, 2001, p. 188).

Assim, a concepção de educação popular e as políticas de EJA que se delinearam com base nesse referencial não podem ser pensadas senão em relação às transformações que vinham se desenhando. O avanço da política neoliberal, a queda do socialismo real (e com isso a perda de referências por parte dos grupos de esquerda), o empobrecimento objetivo da população, a conformação de comportamentos e subjetividades condizentes com os valores do novo padrão de acumulação do capital e a impossibilidade de reduzir a problemática social à dimensão econômica são alguns dos fatores que Paludo (2005) indica como substanciais para entender esse novo contexto em formação e a crise dos referenciais do campo

popular, que viriam impactar num movimento de ressignificação da educação popular:

A dialética, na tentativa de apreender as contradições, junta-se a uma visão mais holística, no sentido de leitura inter-relacionada de aspectos econômicos, culturais, antropológicos e políticos que se mesclam, complexificando a leitura da realidade e, principalmente a visão mais partilhada das formas de intervir (PALUDO, 2005, p. 45-46).

Diante desse contexto, a educação popular perpassaria pela instituição de um sujeito individual e coletivo, empoderado, autônomo e protagonista, pela perspectiva de constituição de racionalidades mais alargadas (visão integral e integrada do ser humano e do mundo), pela ampliação de suas dimensões (política, cultural, ética, produtiva, psicoafetiva e corporal) e, finalmente, pela experiência plena da democracia no interior de suas estruturas. Uma complexificação que, ao contrário de provocar o desmantelamento da educação popular, a conduziria, após um período de revisão, à reafirmação do compromisso com a formação emancipatória das classes populares, dos grupos excluídos, das populações destituídas dos seus direitos sociais, com vistas a um horizonte de justiça social. Isso porque, embora o cenário apresente novos elementos, as formas de subalternização dos sujeitos não só permanecem, como se tornam ainda mais sutis e complexas (PALUDO, 2005).

Streck (2013) contribui para a caracterização do cenário atual da educação popular afirmando o apagamento de fronteiras entre o que era considerado formal, não formal e informal e também das terminologias *escolar* e *não escolar*. Para ele, existem tanto práticas de educação popular com características formais e reconhecimento oficial quanto espaços educacionais sistematizados nos quais são usados processos não formais ou informais como estratégias pedagógicas. Além disso, o autor afirma outra ruptura que caracteriza a atualidade e apresenta vinculações para a educação popular, referindo-se à dissolução ou atenuação de fronteiras que foram tradicionalmente estabelecidas entre os saberes da experiência e os saberes sistematizados, reconhecendo que hoje “a racionalidade lógico-formal pode coexistir com outras racionalidades que levam em conta a subjetividade e a sabedoria acumulada através da experiência” (STRECK, 2013, p. 358). De todo modo,

[...] essas rupturas e apagamentos de fronteiras, no entanto, não apagam a realidade da existência de conflitos entre os de cima e os

de baixo, os de fora e os de dentro, os que são e os que são proibidos de ser – seja nas linhas de classe, de raça, de gênero ou de gerações (STRECK, 2013, p. 359).

Nesse sentido, Streck (2013) aponta a educação popular como um movimento referente à construção de outros lugares, outros territórios, com atenção às continuidades, às rupturas e às reconfigurações, mas também ao enfrentamento das desigualdades e injustiças sociais. Uma forma de educação que se realiza em espaços plurais, nos quais os enfrentamentos não concernem somente às tradicionais estruturas hierárquicas. Um conjunto de práticas de luta cotidiana que constitui, inevitavelmente, “[...] processos formativos que geram saberes, que não apenas ajudam essas pessoas e grupos a viver, mas também são importantes para a recriação da sociedade” (STRECK, 2013, p. 361).

Assim, a concepção de educação popular não só parece ganhar fôlego na atualidade, como também tem retornado à pauta na discussão sobre a constituição da EJA, suas configurações e finalidades. Daí a pertinência da afirmação de Arroyo (2015) de que a educação popular politiza a EJA e sua radicalidade reside em desconstruir a visão de pré-humanos que se atribui aos sujeitos não escolarizados, considerando que a visão que temos da EJA depende da visão que temos desses sujeitos⁶.

⁶ Essas informações foram obtidas na palestra de Miguel Gonzáles Arroyo, em sessão especial na 37.^a Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), em 6 de outubro de 2015, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Florianópolis, SC, sob título *Educação popular e EJA: ações plurais, sujeitos singulares*. Em consulta aos anais do evento, verificou-se que nem todas as apresentações geraram publicações, como foi o caso desse trabalho.

4 A EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS NO BRASIL E NA ARGENTINA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o movimento da EJA no Brasil e na Argentina, procurando estabelecer possíveis relações entre aspectos centrais da história da América Latina e a constituição dessa modalidade educacional nos dois países. Sendo assim, esta seção exibe-se inicialmente por uma perspectiva mais geral, elaborando um panorama sobre a EJA na região latino-americana para, em seguida, serem apontados os aspectos específicos de constituição da modalidade nos referidos países.

De acordo com Caruso *et al.* (2008), em documento publicado pelo Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL), há três etapas possíveis para proceder à análise histórica da EJA na América Latina. Essas etapas, no entanto, não necessariamente foram contemporâneas em todos os países, visto que uma indicação precisamente cronológica dependeria das especificidades históricas de cada país. Os autores, contudo, apresentam similaridades nos fatores históricos, políticos, econômicos e sociais que permitem a análise da EJA no conjunto dos países latino-americanos. Desse modo, a primeira etapa refere-se aos períodos marcados pelo desenvolvimentismo, a segunda, pela disseminação das políticas neoliberais, e a terceira, esta sim, com demarcação cronológica mais específica, à análise da EJA no início do século XXI.

A primeira etapa, referente à disseminação das políticas e ideologias desenvolvimentistas, decorreu na maioria dos países nas primeiras décadas da segunda metade do século XX e coincidiu (embora não as tenha viabilizado) com o registro de “[...] situaciones e acciones que implican um fortalecimiento de la institucionalidade de la llamada entences ‘educación de adultos’” (CARUSO *et al.*, 2008, p. 40). Dessas situações, destaca-se na região, não só o desenvolvimento organizacional, mas também o avanço qualitativo, com políticas marcadas por características que superam a visão compensatória, bem como se mostram abertas a diferentes temáticas e com modalidades menos escolarizadas. Exemplificam esse contexto as tentativas de disseminação de espaços para a EJA no Peru, com a finalidade de consolidá-la na perspectiva da educação permanente; a criação de centros educativos fixos e móveis, com currículos flexíveis e adequados à modalidade

na Argentina; o desenvolvimento da concepção de educação permanente no México, onde desde a década de 1920 havia campanhas de alfabetização; a ampliação de concepção e prática em El Salvador, com ênfase na educação básica, na pós-alfabetização e no desenvolvimento comunitário; o reposicionamento de “[...] todo el paradigma educativo a partir de la propuesta freireana, que impacta prácticamente toda la región y supone el nacimiento de la corriente de educación popular” (CARUSO *et al.*, 2008, p. 41).

Além disso, nessa etapa, verificaram-se a presença do Estado na condução de ações de EJA em todos os países latino-americanos e a existência de programas e campanhas de alfabetização em grande parte deles (que até mesmo são percebidos na atualidade). Também se observou que caminhavam paralelamente tanto uma visão de EJA mais restrita à alfabetização como sua ampliação enquanto política de inserção escolar, de maneira especial no que se refere ao acesso ao ensino fundamental. A década de 1970, principalmente, marcou um período de criatividade, de ampliação da concepção de EJA na América Latina, um momento histórico no qual a educação popular alcançou projeção e também em que os pressupostos freirianos passaram a exercer influências a todo um movimento educativo, contribuindo ainda para a constituição de redes entre movimentos da sociedade civil (CARUSO *et al.*, 2008).

Nas duas últimas décadas do século XX, implicações das políticas neoliberais influenciaram a esfera educacional, com a redução da atuação do Estado em razão de ajustes fiscais e a subordinação direta do social no tocante ao econômico. Assim, a redução da pobreza não parece mais estar associada ao desenvolvimento humano, mas sim à eliminação dos problemas que ela causa ao mercado. Nesse cenário, a EJA perdeu vigor, sofreu com descentralizações caracterizadas pela renúncia dos Estados quanto à oferta e à coordenação das políticas. Um novo momento, no qual categorias acerca da “qualidade” e da “gestão eficaz” não se relacionavam com os pressupostos das décadas anteriores, adquirindo sentidos que se vincularam ao funcionamento do mercado (CARUSO *et al.*, 2008), aos conceitos de eficiência e eficácia.

O movimento político e econômico, sob a hegemonia neoliberal, impactou em todo o conjunto semântico vinculado ao vocabulário da EJA das décadas anteriores. Sobre esse aspecto, Rodríguez (2009) apresenta bons exemplos que caracterizam novos sentidos educacionais disseminados a partir da década de 1990, procedendo uma relação com os pressupostos críticos que vinham se constituindo desde o começo da segunda metade do século XX.

A crítica impiedosa aos sistemas escolares dos anos de 1960 transformou-se em defesa e transformação da escola pública nos anos de 1990, paralelamente à mutação do sonho revolucionário em pesadelo neoliberal. Assim, por exemplo, “qualidade” passou a significar “rendimento”, “avaliação”, “medição” e “participação” na sustentação do edifício escolar por parte das famílias (RODRÍGUEZ, 2009, p. 329).

Ainda, problematiza-se o conceito de autonomia, pertinente à defesa democratizadora de educação popular entre as décadas de 1960 e 80 e que, sob a orientação do referencial neoliberal, assumiu sentido equivalente ao sinônimo de liberdade de mercado (RODRÍGUEZ, 2014). Laval (2004) também contribui para a compreensão dessa transição, em análise que desenvolve acerca da emergência da concepção neoliberal no âmbito educacional, garantindo que a aplicação dessas novas significações acompanha o pensamento gerencial à ação educativa, colocando-nos diante daquilo que ele define como “empresa educativa”. Assim, sustenta que, na medida em que o léxico é o mesmo, naturaliza-se a aproximação entre as lógicas educativas e mercadológicas. Então, o debate em torno da qualidade educacional passou a ter como referência parâmetros próprios do discurso neoliberal, como eficiência, eficácia, flexibilidade, qualificação e competência.

Esses novos contornos, que se estenderam pela década de 1990 e início do século XXI, constituíram rumos variados para os contextos educacionais latino-americanos, influenciados por aspectos diversos e até mesmo contraditórios: as demandas de qualificação para o mercado de trabalho, a emergência de governos populares, a globalização econômica, a emergência no acesso ao mundo tecnológico, as crises nos modelos de sociedade e nos modos de fazer política, as novas configurações dos movimentos sociais, a crescente institucionalização da EJA e, sobretudo, a constatação de que, cerca de 30 anos após o encerramento oficial das ditaduras latino-americanas, não se viabilizou a consolidação de Estados

democráticos com vistas à justiça social em nossa região, além de estarmos distantes da construção de sociedades que se libertem da regência do capital.

4.1 EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS NO BRASIL

Assim como em grande parte dos países da América Latina, no Brasil, a EJA como política educacional começou a ser desenhada na primeira metade do século XX, mas só no fim desse período, nos idos de 1940, é que se firmou como uma problemática nacional, sendo a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)¹ um importante evento para a posterior destinação de fundos à oferta do então chamado ensino supletivo para pessoas não alfabetizadas. Além disso, a instituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)², logo após a Segunda Guerra Mundial, consistiu num instrumento de denúncia das desigualdades sociais mundiais e da enunciação do papel educacional no enfrentamento dessas desigualdades (DI PIERRO; HADDAD, 2000).

Em 1947, a criação do Serviço de Educação de Adultos (SEA), no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, deu início a um movimento em favor da educação de adultos e adolescentes não alfabetizados, por meio da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), tendo durabilidade até 1950. Posteriormente, foram instituídas a Campanha Nacional de Educação Rural (1952) e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958), as duas sob coordenação do Ministério da Educação e Cultura. Embora nem sempre contínuas, representaram, pela primeira vez, a existência de uma política nacional nessa área, ao mesmo tempo em que

¹ O Inep foi criado em 1937, com vistas à realização de pesquisas que vislumbrassem o entendimento de diferentes aspectos das problemáticas educacionais brasileiras (INEP, [201-?]).

² A Unesco foi criada após a Segunda Guerra Mundial, no intuito de articular a cooperação intelectual entre os Estados membros, com vistas à promoção da paz, dos direitos humanos, da solidariedade e da justiça entre as nações (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, [200-]).

serviram para minimizar tensões entre classes sociais nos meios urbanos e prover a qualificação profissional para os ideais desenvolvimentistas difundidos (DI PIERRO; HADDAD, 2000).

Assim, a EJA compunha um quadro político maior, que vinha se constituindo desde a década de 1930. Nele a educação passaria a cumprir um papel no fortalecimento do Estado nacional e suas responsabilidades se destinavam também a

[...] prover qualificações mínimas à força de trabalho para o bom desempenho aos projetos nacionais de desenvolvimento propostos pelo governo federal. Agora, mais do que as características de desenvolvimento das potencialidades individuais, e, portanto, como ação de promoção individual, a educação de adultos passava a ser condição necessária para que o Brasil se realizasse como nação desenvolvida. Estas duas faces do sentido político da educação ganham evidência com o fortalecimento do Estado nacional brasileiro edificado a partir de 1930 (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 111).

Nesse contexto, Sartori (2011) afirma que, embora os esforços transcorridos ao longo dos anos 1940 e 50 pareçam significativos em relação à diminuição do analfabetismo em termos percentuais (em 1940, 56,1% da população era analfabeta, apresentando queda para 39,7% em 1960), os números absolutos mostravam permanência do crescimento real dessa população: em 1940, 56,1% representava pouco mais de 13 milhões de pessoas, enquanto em 1960 39,7% dos brasileiros totalizava cerca de 16 milhões de pessoas.

Além disso, a representação negativa referente às pessoas não alfabetizadas já era uma realidade nesse período e permanece na atualidade, condensando características que remetem à ignorância, imaturidade, incompletude, bem como compõem um conjunto de representações depreciativas de ordem simbólica, que vinculam o analfabetismo a doenças (chaga, cancro), deficiências (cegueira) e até mesmo catástrofes (soterramento), estabelecendo, com isso, identidades individuais e coletivas dos sujeitos analfabetos/pouco escolarizados. Os exemplos a seguir nos apresentam essa perspectiva:

Qual a terapêutica que curará esse *mal* [o analfabetismo]? O professor é a única solução. É dele que a pátria espera o *exterminio dessa chaga* que vem de longe. [...] É a educação do nosso homem analfabeto, a sua integração na sociedade, a sua retirada do *marasmo habitual*, a sua transformação de *peso inútil* em indivíduo operoso e realizador (A CIDADE, 1959 *apud* SANT'ANA, 2015, p. 3, grifos nossos).
O analfabetismo é o cancro que aniquila o nosso organismo, com suas

múltiplas metástases, aqui a ociosidade, ali o vício, além do crime. Exilado dentro de si mesmo como em um mundo desabitado, quase repellido para fora da espécie pela sua inferioridade, o analfabeto é digno de pena e a nossa desídia indigna de perdão enquanto não lhe acudirmos com o remédio do ensino obrigatório... (COUTO, [191-?] apud PAIVA, 2003, p. 38, grifos nossos).

Eu quero falar de *outros soterrados*, os soterrados que não provocam nosso sentimento, que não faz com que trabalhem no sentido de tirá-los lá de baixo da *escuridão onde estão*. Eu falo dos *soterrados do analfabetismo* (BUARQUE, 2010, grifos nossos).

CEGUEIRA SOCIAL. Eles sabem ler, mas não compreendem. Reconhecem números, mas não conseguem passar das operações básicas: são os analfabetos funcionais [...] mesmo sabendo ler e escrever, algo simples, *não têm as habilidades necessárias para viabilizar o seu desenvolvimento pessoal e profissional* (LANDIM, 2011, grifos nossos).

Ao final da década de 1950 e nos anos que se seguiram até o golpe civil e militar de 1964, em meio ao intenso movimento político da época, constatou-se um movimento de renovação conceitual influenciado pelos pressupostos freirianos que evocavam

[...] o desenvolvimento de um trabalho educativo “com” o homem e não “para” o homem, a criação de grupos de estudo e de ação dentro do espírito de auto-governo, o desenvolvimento de uma mentalidade nova no educador, que deveria passar a sentir-se participante no trabalho de soerguimento do país; propunham, finalmente, a renovação dos métodos e processos educativos, substituindo o discurso pela discussão e utilizando as modernas técnicas de educação de grupos com a ajuda de recursos audiovisuais (PAIVA, 1973, p. 210 apud DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 111).

Esse deslocamento teórico conduziu ao que Di Pierro e Haddad (2000) descrevem como período de luzes para a EJA. Isso porque os cinco anos que antecederam o golpe de 1964 foram demarcados pela redefinição de características desse campo educacional e pela tentativa de superação da visão que reduzia o adulto não alfabetizado a características indesejáveis. Esse contexto, entretanto, precisa ser compreendido em conjunto com o intenso movimento político e econômico vivido pelo país, com a emergência da necessidade de apoio político das camadas populares para a sustentação de diversos grupos, bem como com as contradições do modelo desenvolvimentista agravados nos governos Jânio-Jango³.

³ O modelo de desenvolvimento acelerado, em curso desde o Governo Kubitschek (1956/1961), e a

Foi dentro dessa conjuntura que os diversos trabalhos educacionais com adultos passaram a ganhar presença e importância. Buscava-se, por meio deles, apoio político junto aos grupos populares. As diversas propostas ideológicas, principalmente a do nacional-desenvolvimentismo, a do pensamento renovador cristão e a do Partido Comunista, acabaram por ser pano de fundo de uma nova forma de pensar a educação de adultos. Elevada agora à condição de educação política, através da prática educativa de refletir o social, a educação de adultos ia além das preocupações existentes com os aspectos pedagógicos do processo ensino-aprendizagem. Ao mesmo tempo, e de forma contraditória, no contexto da ação de legitimação de propostas políticas junto aos setores populares, criaram-se as condições para o desenvolvimento e o fortalecimento de alternativas autônomas e próprias desses setores ao provocar a necessidade permanente da explicitação dos seus interesses, bem como das condições favoráveis à sua organização, mobilização e conscientização (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 113).

Nesse movimento de renovação, tensão, redimensionamento político e econômico, vários programas e campanhas surgiram⁴, de modo geral mais focados nos processos de alfabetização, demanda emergente desse período histórico, sendo mobilizados tanto por organismos governamentais quanto organizações da sociedade civil. Essa mobilização emergia de toda uma intensificação das lutas contextuais em torno da necessidade de reforma estrutural do Estado, bem como da crise de direção política que o país vivia. Assim, a EJA adquiria então *status* de instrumento de luta social, sendo permeada por todo um conteúdo político relacionado à democratização do acesso à escolarização básica e à constituição de direitos sociais. Conforme sustentam Di Pierro e Haddad (2000, p. 113), as iniciativas educacionais para adultos “[...] representavam a luta política dos grupos que disputavam o aparelho do Estado em suas várias instâncias por legitimação de ideais via prática educacional”.

A instauração do período militar, em 1964, representou o desmantelamento das ações descritas, ora com o enfraquecimento, ora com o interrompimento das ações elencadas. Lideranças vinculadas à EJA foram presas, perseguidas e cassadas, e o Estado tratou de instaurar uma política educacional que pudesse materializar princípios e práticas ideológicas do governo em ascensão.

perda do controle da economia pela burguesia nacional em razão do incentivo ao desenvolvimentismo baseado no capital internacional trouxeram desequilíbrios internos (instabilidade de emprego e perda do poder aquisitivo da população) e contradições que acabaram por se agravar no período entre 1961 e 1964 (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 113).

⁴ Di Pierro e Haddad (2000) listam programas que aglutinaram ações muito significativas de EJA entre 1959 e 1964: Centros Populares de Cultura; Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, Movimento de Cultura Popular do Recife, além de ações implementadas por órgãos culturais da União Nacional dos Estudantes (UNE).

Além disso, algumas ações conservadoras apareceram como forma de substituição dos programas e projetos que emergiram nos anos anteriores, como é o caso da Cruzada de Ação Básica Cristã (ABC), dirigida por evangélicos norte-americanos e cujo intento era substituir os movimentos de cultura popular. Concernente à ação do Estado, foi implantado por força de lei o Movimento Brasileiro de Alfabetização, conhecido como Mobral, em 1967. Ele compunha dois subprogramas: um específico para alfabetização, e outro que compactava o antigo primário – 1.^a a 4.^a série. As características básicas do Mobral referiam-se à massificação da oferta, à base conservadora, ao paralelismo quanto às demais ofertas educacionais, à independência orçamentária, à direção centralizada, à operacionalização descentralizada e à produção de material didático por empresas privadas. Além disso, tal política vinculava-se via convênio com instituições confessionais, Sistema S⁵, sistemas de rádio e TV e também outros órgãos governamentais (DI PIERRO; HADDAD, 2000).

Também durante o regime militar foi regulamentado o ensino supletivo, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n.º 5.692/1971 e do Parecer n.º 699/1972 do Conselho Federal de Educação (CFE). Segundo Di Pierro e Haddad (2000, p. 116),

[...] a Lei atenderia ao duplo objetivo de recuperar o atraso dos que não puderam realizar a sua escolarização na época adequada, complementando o “êxito empolgante do MOBREAL que vinha rápida e drasticamente vencendo o analfabetismo no Brasil”, e germinar “a educação do futuro, essa educação dominada pelos meios de comunicação, em que a escola será principalmente um centro de comunidade para sistematização de conhecimentos, antes que para sua transmissão”.

Os mesmos autores descrevem o que chamam de ideias força do ensino supletivo: subsistema do ensino regular, independente e ao mesmo tempo relacionado a ele, prática educacional voltada ao esforço do desenvolvimento nacional, ou seja, para formação da mão de obra, doutrina e metodologia massificadoras.

⁵ O Sistema S constitui um conjunto de organizações pertencentes a entidades empresariais corporativas que desenvolvem: treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica. Compõem o Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Social de Transporte (Sest) (BRASIL, [201-]).

O Ensino Supletivo foi apresentado à sociedade como um projeto de escola do futuro e elemento de um sistema educacional compatível com a modernização socioeconômica observada no país nos anos 70. Não se tratava de uma escola voltada aos interesses de uma determinada classe, como propunham os movimentos de cultura popular, mas de uma escola que não se distinguia por sua clientela, pois a todos devia atender em uma dinâmica de permanente atualização (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 117).

Essa dinâmica de permanente atualização indicada pelos autores citados imprime bem uma característica da educação sob o regime militar. Espera-se que os sujeitos, individualmente, constituam capacidades para ascender socialmente. Para tanto, a educação fundamenta-se em aspectos tecnicistas de preparação para o mercado do trabalho, uma visão que caracterizou o ensino supletivo na condição de mito da sociedade democrática em regime de exceção, cujas determinações econômicas, apenas no que se referem à ascensão social e educacional, eram colocadas em segundo plano, como muito bem assinalam Di Pierro e Haddad (2000, p. 118):

Desta forma, a educação de adultos passou a compor o mito da sociedade democrática brasileira em um regime de exceção. Esse mito foi traduzido em uma linguagem na qual a oferta dos serviços educacionais para os jovens e adultos das camadas populares era a nova chance individual de ascensão social, em uma época de “milagre econômico”. O sistema educacional se encarregaria de corrigir as desigualdades produzidas pelo modo de produção. Desse modo o Estado cumpria sua função de assegurar a coesão das classes sociais.

Com o término oficial da ditadura civil e militar brasileira e as tentativas de retomada da democracia, a promulgação da Constituição Federal (1988) reconheceu a educação como direito fundamental da pessoa, independentemente da idade. Logo, a EJA passou a compor o conjunto de direitos fundamentais, sendo a sua oferta responsabilidade do Estado. A conquista foi festejada por Di Pierro e Haddad (2000), cujas implicações vislumbravam também a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

Nenhum feito no terreno institucional foi mais importante para a educação de jovens e adultos nesse período que a conquista do direito universal ao ensino fundamental público e gratuito, independentemente de idade, consagrado no Artigo 208 da Constituição de 1988. Além dessa garantia constitucional, as disposições transitórias da Carta Magna estabeleceram um prazo de

dez anos durante os quais os governos e a sociedade civil deveriam concentrar esforços para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, objetivos aos quais deveriam ser dedicados 50% dos recursos vinculados à educação dos três níveis de governo (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 120).

Nesse novo período, o Mobral, amplamente estigmatizado com os pressupostos conservadores do regime militar, foi substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos, a Fundação Educar, que herdou toda a sua estrutura e se tornou responsável pelo fomento e apoio técnico na articulação da política nacional de EJA. A Fundação Educar, por sua vez, teve curta vitalidade, sendo extinta em 1990, sob a justificativa do enxugamento da máquina administrativa, constituindo, essa ação,

[...] um marco no processo de descentralização da escolarização básica de jovens e adultos, pois embora não tenha sido negociada entre as esferas de governo, representou a transferência direta de responsabilidade pública dos programas de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos da União para os municípios (DI PIERRO; HADDAD, 2000).

Assim, do ponto de vista da instituição de políticas públicas educacionais, a descentralização é uma das chaves para compreender a redefinição de papéis do Estado, produzindo

[...] um deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas [...]. Destacam-se as tendências à proliferação de provedores e à multiplicação de programas de educação de jovens e adultos implementados em parceria entre agentes governamentais e não-governamentais (DI PIERRO, 2001, p. 321).

Como já vimos, a descentralização é uma característica comum nos governos de orientação neoliberal e, por isso, caracteriza as políticas brasileiras de EJA até a atualidade, embora o reordenamento político vivido na primeira década deste século tenha implementado também programas executados por meio da ação direta do Estado. Ainda assim, no avançar dos anos 1990, o silenciamento das ações do Estado em relação à instituição de políticas de EJA (sobretudo na primeira metade da década), não inviabilizou a sua definição como modalidade na LDBEN, promulgada em 1996, o que foi significativamente importante, pois criou condições para a delimitação de características próprias, fundamentadas no reconhecimento das

especificidades da população jovem e adulta a quem a escolarização foi negada.

Todavia, aquilo que avançava em termos legais, a passos lentos se materializava na prática. Ainda em 1996, testemunhou-se a aprovação da Emenda Constitucional n.º 14, cuja finalidade foi suprimir algumas das disposições transitórias da Constituição de 1988, desobrigando o governo federal de aplicar a metade dos recursos vinculados à educação em ações que levassem à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental. Além disso, nesse mesmo ano, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)⁶, que por veto presidencial impedia a contabilização de matrículas de EJA para fins de financiamento e, por consequência, desestimulava estados e municípios a ampliar sua oferta, estagnando-a novamente numa posição marginalizada nos sistemas educacionais (DI PIERRO; HADDAD, 2000).

Com a aprovação da Lei 9.424, o ensino de jovens e adultos passou a concorrer com a educação infantil no âmbito municipal e com o ensino médio no âmbito estadual pelos recursos públicos não capturados pelo FUNDEF. Como a cobertura escolar nestes dois níveis de ensino é deficitária e a demanda social explícita por eles [...] muito maior, a expansão do financiamento da educação básica de jovens e adultos (condição para a expansão da matrícula e melhoria de qualidade) experimentou dificuldades ainda maiores que aquelas já observadas no passado (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 123).

Essas ações imprimiram sobretudo recuo no investimento educacional para a EJA, além de provocar o achatamento das conquistas festejadas por ocasião da promulgação da Constituição Federal e da LDBEN, revelando novamente a materialização dos princípios neoliberais na esfera educacional, sob a perspectiva de que as políticas educacionais (e sociais) compõem um conjunto de gastos injustificáveis ao Estado (FRIEDMAN, 1977) e que, portanto, não teria razão para se executá-las diretamente, restringindo-se à sua regulação.

Tais características da política educacional da segunda metade dos anos 1990 convergiram, em alguma medida, com a forma de gestão desencadeada nos três programas de EJA instituídos no âmbito do Governo FHC⁷: o Programa Alfabetização

⁶ O Fundef, instituído pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (com efeitos legais a partir de 1997), não incluía a EJA no conjunto das políticas financiadas (BRASIL, 1996b).

⁷ O Governo FHC refere-se ao período em que Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) presidiu o Brasil. Eleito pela primeira vez em 1994 e reconduzido ao cargo em 1998, esteve, portanto, à frente do poder executivo nacional de 1995 a 2002 (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 123).

Solidária (PAS), o Pronera e o Planfor, todos desenvolvidos em regime de parceria com entidades da sociedade civil. Uma via de mão dupla, segundo Di Pierro (2001), visto que, ao mesmo tempo que permitia ao Estado abdicar da responsabilidade educacional, viabilizava, em tese, a constituição de espaços públicos não estatais de gestão de políticas sociais.

O PAS, programa idealizado pelo Ministério da Educação, mas desenvolvido pelo Conselho da Comunidade Solidária (organismo vinculado à presidência da república, porém independente dela) era coordenado pela primeira-dama presidencial e vinculado a ações de combate à pobreza, tendo como objetivo

[...] desencadear um movimento de solidariedade nacional para reduzir as disparidades regionais e os índices de analfabetismo significativamente até o final do século [consistia] num programa de alfabetização inicial com apenas cinco meses de duração, destinado prioritariamente ao público juvenil e aos municípios e periferias urbanas em que se encontram os índices mais elevados de analfabetismo do país. Implementado desde 1997, o Programa teve uma expansão rápida que parece estar associada à engenhosa parceria envolvendo o co-financiamento pelo [Ministério da Educação] MEC, empresas e doadores individuais, a mobilização de infraestrutura, alfabetizando e alfabetizadores por parte dos governos municipais, e a capacitação e a supervisão pedagógica dos educadores realizadas por estudantes e docentes de universidades públicas e privadas (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 124).

Com um conceito de alfabetização bem restrito, que pode ser percebido até mesmo pelo tempo destinado ao processo, o PAS⁸ consistia num programa de alfabetização descontínuo, visto sua incapacidade de inserir os egressos nos sistemas educacionais, a fim de ampliarem o processo de alfabetização e prosseguirem com os estudos. Essa incapacidade deveu-se não somente ao sentido atribuído pelo programa, mas também à política orçamentária restritiva, que não viabilizava a ampliação da oferta para a EJA, como já citamos. Além disso, herdeiro dos estigmas negativos cristalizados nos tempos do Mobral, que acabavam por rotular as pessoas não alfabetizadas como sujeitos menos capazes, o PAS reconduzia ao caráter supletivo, recuando conceitualmente no campo do direito, da emancipação e da modalidade de EJA.

O Pronera também era um programa em forma de parceria, embora tenha sido

⁸ O Programa Alfabetização Solidária ainda existe nos dias de hoje, embora seja desenvolvido no âmbito na sociedade civil organizada.

“[...] gestado fora da arena governamental: uma articulação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)” (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 124). Ainda em execução, seu objetivo consiste, segundo Brasil (2004b, p. 17), em desenvolver uma proposta de alfabetização para trabalhadores de assentamentos rurais, “[...] utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável”.

A coexistência de programas de alfabetização que aparentemente refletem concepções opostas demarcou um momento de transição e reorganização política do Estado brasileiro: de um lado o PAS, financiado pela iniciativa privada e marcado por intervenção paternalista, e, de outro, o Pronera, pensado e executado em conjunto com movimentos intelectuais e sociais, com vistas à emancipação dos sujeitos e da sociedade.

Somado a eles, um terceiro programa de EJA foi implementado no Governo FHC, o Planfor. Igualmente operado por uma rede de parceria pública e privada (principalmente pelo Sistema S), destinava-se à qualificação e requalificação profissional, delineando “um perfil de formação requerido pelo mercado de trabalho [desenvolvendo] competências técnicas específicas e habilidades de gestão” (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 124). Embora não fosse um programa de educação básica, comportava algumas iniciativas de elevação de escolaridade, visto que essa lacuna era apontada como uma das fragilidades do programa. Assim, o Planfor objetivava atender às demandas do mercado de trabalho, da formação da mão de obra necessária, fundamentado na ideia de que a capacitação do trabalhador aprimora sua capacidade competitiva no mercado, o que é fundamental a uma sociedade regulada pela ação do livre mercado, em que a distribuição da renda se dá “[...] a cada um de acordo com o que ele e seus instrumentos de trabalho produzem” (FRIEDMAN, 1977, p. 83).

Em 2000, a modalidade de EJA ganharia fôlego com a publicação das Diretrizes Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, documento instituído pela Resolução CNE/CEB n.º 11/2000, cuja fundamentação indicava a superação do caráter de suplência (recuperação do atraso) e reafirmava as responsabilidades do Estado com as pessoas que haviam sido excluídas do acesso educacional, reconhecendo, portanto, uma dívida histórica com essa população. Além de disseminar a compreensão da EJA como modalidade, vinculou a necessidade de que os projetos

educacionais e os pressupostos curriculares fossem pensados em consonância com as especificidades dos estudantes (BRASIL, 2000). Os pressupostos contidos nesse documento somaram-se à LDBEN na orientação de programas posteriores e na sustentação identitária da EJA, ao mesmo tempo em que vinha ganhando corpo um movimento iniciado em 1996, unificador de várias entidades: os Fóruns de EJA, que, segundo Di Pierro (2005, p. 1.123), passaram a conformar “[...] espaços públicos de expressão e legitimação de reivindicações, diálogo e negociação” referentes ao campo educacional.

Desde 1996 surge o movimento como resposta à necessidade de articulação para assegurar políticas públicas de Estado para a modalidade. Os Fóruns de EJA são constituídos de segmentos organizados da sociedade na forma de movimentos, coletivos, instituições e indivíduos dedicados(as) à defesa do direito humano à educação de pessoas jovens, adultas e idosas trabalhadoras, organizadas em cada estado e Distrito Federal de forma horizontal, autônoma e suprapartidária, voltadas à defesa e ao desenvolvimento da educação emancipadora, popular e ao longo de toda a vida, como direito de todos e em prol de uma sociedade justa, democrática e plural (FÓRUNS EJA BRASIL, 2015, p. 1).

Paralelamente, a exclusão da EJA do Fundef levou representantes dos entes federados a pressionarem o Ministério da Educação (ainda no Governo FHC), que criou o Programa Recomeço, focado na cooperação financeira entre as três esferas do governo e restrito a localidades que estavam em piores condições de desenvolvimento humano.

Dispôs a uma cooperação financeira mais substantiva com os governos subnacionais em assuntos relativos à educação de jovens e adultos, instituindo em 2001 o Programa Recomeço, focalizado nos estados do Norte e Nordeste e nos municípios com baixos índices de desenvolvimento humano. Graças aos recursos do Fundo de Combate à Pobreza atribuídos a esse programa, o orçamento federal para a educação de jovens e adultos elevou-se substancialmente, estabelecendo-se desde então em um patamar superior a R\$ 340 milhões anuais (DI PIERRO, 2005, p. 1128).

De todo modo, a tensão entre os avanços legislativos e os retrocessos materiais das políticas de EJA no Governo FHC implicou, pelo menos na esfera governamental, a permanência da EJA como política educacional de segunda categoria no interior dos sistemas educacionais, com limitações principalmente para

que os municípios ampliassem a oferta. Além disso, se por um lado os recursos disponibilizados pelo Programa Recomeço geraram a elevação do financiamento, por outro as restrições de distribuição de recursos impostas (especificamente para determinados contextos) vinculavam a EJA à ideia de uma política de curto prazo, empobrecida, contingencial e assistencial.

A partir de 2003, com a transição do Governo FHC para o Governo Lula⁹, o Brasil testemunhou permanências e transformações no campo das políticas de EJA. Verificaram-se, por exemplo, a reedição dos programas massivos de alfabetização, na forma do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), e a criação de uma secretaria específica no Ministério da Educação, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)¹⁰, que aglutinou as políticas voltadas para “a diversidade”, entre elas a EJA. Ademais, constatou-se forte tendência à integração da EJA com a educação profissional, embora alguns programas apresentassem ofertas semelhantes e desarticuladas entre si, como veremos a seguir.

No caso do PBA, instituído pelo Decreto n.º 4.834, de 8 de setembro de 2003, ainda em vigência, a implementação se deu “[...] em regime de colaboração da União com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organismos da sociedade civil” (BRASIL, 2003). Apesar de esse primeiro decreto delimitar como finalidade do programa a erradicação do analfabetismo, em documentos posteriores seus propósitos se modificam, indicando sua articulação com outras políticas de EJA: “O Programa Brasil Alfabetizado tem o objetivo de contribuir para a universalização do ensino fundamental, promovendo apoio a ações de alfabetização de jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios” (BRASIL, 2008b, p. 1).

Di Pierro (2005, p. 1129) descreve como fragilidades do PBA a limitação de recursos e a concepção estreita de alfabetização, que pode ser deduzida por sua estrutura, com um

[...] desenho assemelhado às campanhas de alfabetização do passado, como a curta duração do módulo de ensino e aprendizagem, ausência de instrumentos de acompanhamento e avaliação,

⁹ O Governo Lula refere-se ao período em que Luís Inácio Lula da Silva (PT) presidiu o Brasil. Eleito pela primeira vez em 2002 e reconduzido ao cargo em 2006, esteve, portanto, à frente do poder executivo nacional de 2003 a 2010.

¹⁰ Posteriormente a Secad passou à nomenclatura Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

improvisação de alfabetizadores com nenhuma ou escassa formação pedagógica, falta de mecanismos que assegurem aos alfabetizandos a continuidade de estudos e consolidação das aprendizagens.

Ao mesmo tempo, é importante salientar que os recursos disponibilizados pelo Ministério da Educação aos organismos governamentais e não governamentais coparticipantes se caracterizam por seu caráter suplementar, atribuindo, portanto, a essas outras instituições a responsabilidade de arcarem também com o financiamento.

Este apoio se realiza por meio de transferência de *recursos financeiros, em caráter suplementar*, aos entes federados que aderirem ao Programa para desenvolver as ações de alfabetização e no pagamento de bolsas benefício a voluntários que atuem como alfabetizadores, tradutores-intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e coordenadores de turmas de alfabetização em atividade (BRASIL, 2008b, p. 1, grifo do autor).

Outro aspecto importante é que os alfabetizadores trabalham sob regime de voluntariado. Por essa razão, não possuem nenhum vínculo empregatício formal, recebendo bolsas de ajuda de custo, que hoje são fixas, mas que de início variavam de acordo com a quantidade de alunos, permanência e evasão.

Vinculado ao Programa Brasil Alfabetizado, porém com recorte de público específico, em 2003 foi criado também o Programa Pescando Letras, voltado para a alfabetização de pescadores e pescadoras profissionais e aquicultores e aquicultoras familiares. Desenvolvido por meio da cooperação mútua da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) com o Ministério da Educação, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado (BRASIL, 2005e), não foi possível identificar se o programa permanece em funcionamento. As últimas notícias encontradas sobre essa política na imprensa e nos portais governamentais datam de 2014.

Também paralelamente ao PBA, foi lançado o Programa Fazendo Escola¹¹, no intuito de substituir o Programa Recomeço e gerar financiamento suplementar à EJA

¹¹ O Programa Fazendo Escola foi instituído pela Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, tendo originalmente a seguinte nomenclatura: Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Seu objetivo refer-se-ia à implementação de assistência financeira em caráter suplementar aos sistemas estaduais e municipais de ensino (bem como ao Distrito Federal), com vistas à ampliação de oferta de vagas para a EJA na etapa do ensino fundamental exclusivamente a cursos presenciais com avaliação no processo (BRASIL, 2004a).

durante o período em que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹² (idealizado como substituto do Fundef) transcorria para aprovação na esfera legislativa.

Um elemento importante que configurou o Programa Fazendo Escola e impactou nas políticas de EJA foi o fato de a distribuição de recursos se destinar exclusivamente a ofertas de cursos presenciais com avaliação no processo, fazendo com que as redes (estaduais e municipais) migrassem de propostas semipresenciais (marcadas pelo aligeiramento de escolarização e pela ideia de suplência) para cursos presenciais, que tinham mais condições de assumir a identidade demarcada nas diretrizes nacionais instituídas pela Resolução CNE/CEB n.º 1/2000.

Em 2004, foi anunciado o Projeto Escola de Fábrica, restrito exclusivamente à qualificação profissional e que, por essa razão, sofreu críticas dos movimentos em prol da EJA. De certa forma, uma reprodução do Planfor, com vistas à preparação para o mercado de trabalho, cuja diferenciação estava no recorte de público: jovens excluídos do mercado de trabalho.

“O Programa Escola de Fábrica é definido como um programa de inclusão social, voltado para beneficiar estudantes excluídos do mercado de trabalho, e que pretende estimular empresas privadas a praticarem a responsabilidade social” (FRIGOTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 1101-1102).

Na linha de articulação entre escolarização e formação profissional, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) foi instituído por decreto em 2005¹³, com o objetivo de ofertar formação inicial e continuada a trabalhadores e educação profissional técnica de nível médio, ambos articulados à educação básica (BRASIL, 2005b). No ano seguinte, um novo decreto substituiu o primeiro, ampliando a oferta à etapa do ensino fundamental e aos municípios e estados, além do Sistema S – antes, ele era restrito às instituições da rede federal (BRASIL, 2006a). A inclusão do Sistema S potencializou a discussão por frações da sociedade civil¹⁴, visto a

¹² Em 20 de junho de 2007 foi regulamentada a Lei n.º 11.494, pela qual o Fundef foi substituído pelo Fundeb. A EJA foi incluída nessa política de financiamento, embora com índice menor de ponderação em relação a outras políticas educacionais (BRASIL, 2007a).

¹³ Por ocasião da sua instituição, o programa restringia-se à oferta na etapa de ensino médio e, dessa forma, chamava-se Programa Nacional de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) (PROEJA, 2005b).

¹⁴ Informação procedente da minha atuação nos fóruns de EJA (catarinense e nacional), no período de implantação e ampliação do Proeja.

temeridade de que se tornasse mais um programa de formação para o mercado de trabalho, fomentando a discussão sobre a dicotomia entre formação geral e formação técnica, embora o próprio decreto vinculasse a construção de projetos educacionais integrados.

§ 3.º O PROEJA poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical (“Sistema S”) [...].

§ 4.º Os cursos e programas do PROEJA deverão ser oferecidos, em qualquer caso, a partir da construção prévia de projeto pedagógico integrado único, inclusive quando envolver articulações interinstitucionais ou intergovernamentais (BRASIL, 2006a).

No caso da oferta direta do Proeja por meio da Rede Federal de Educação Técnica e Tecnológica, o decreto exigia que pelo menos 10% do total das vagas de ingresso na instituição fosse destinado a essa modalidade (BRASIL, 2006a). Essa obrigatoriedade e a inserção direta na rede federal significaram uma ação sem precedentes para as políticas de EJA no Brasil, embora não se tenham notícias de que até hoje alguma instituição tenha cumprido a meta de vagas delineada¹⁵.

É importante demarcar que o Documento Base do Proeja: Ensino Médio ampliou a visão restrita de formação para o mercado de trabalho, apresentando uma proposta de formação integral, procedendo até mesmo s crítica a esse tipo de vinculação e s diferenciação entre mercado de trabalho e mundo do trabalho:

Nesse sentido, o que realmente se pretende é a formação humana, no seu sentido lato, com acesso ao universo de saberes e conhecimentos científicos e tecnológicos produzidos historicamente pela humanidade, integrada a uma formação profissional que permita compreender o mundo, compreender-se no mundo e nele atuar na busca de melhoria das próprias condições de vida e da construção de uma sociedade socialmente justa. A perspectiva precisa ser, portanto, de formação na vida e para a vida e não apenas de qualificação do mercado ou para ele. Por esse entendimento, não se pode subsumir a cidadania à inclusão no “mercado de trabalho”, mas assumir a formação do cidadão que produz, pelo trabalho, a si e o mundo. Esse largo mundo do trabalho – não apenas das modernas tecnologias, mas de toda a construção histórica que homens e mulheres realizaram, das mais simples, cotidianas, inseridas e oriundas no/do espaço local até as mais complexas, expressas pela revolução da ciência e da tecnologia – força o mundo contemporâneo a rever a própria noção de trabalho

¹⁵ As razões desse descumprimento ou mesmo em que medida que a ocupação de vagas se aproximou ou não da meta inicial sugerem a necessidade de pesquisas futuras.

(e de desenvolvimento) como inexoravelmente ligada à revolução industrial (BRASIL, 2007c, p. 13).

Ainda, o documento orientador desse programa, no âmbito do ensino médio, segue a mesma via que as diretrizes nacionais da EJA, quanto ao reconhecimento do Proeja como política que implica a restituição de uma dívida histórica com a sociedade e parte de um projeto societário maior, que exigiria a articulação com outras ações.

O tempo das políticas e a realidade histórica da educação no país exigem concomitância de ações de curto, médio e longo prazos, para atender ao horizonte constitucional da universalização do acesso à educação básica até o nível médio. Frigotto (2005) nomeia como *política de inserção* as ações imediatas, que não podem esperar, devido à dívida histórica do Estado brasileiro com a sociedade, e como *políticas de integração* as que se projetam para o médio e longo prazos, reinstituindo o pensar prospectivo, com visão de futuro e de incorporação do direito para as gerações vindouras. A formulação, portanto, de políticas públicas exige, com frequência, a concomitância de variadas formas de intervenção, o que muitas vezes resulta na visão, por parte da sociedade, de fragmentação de ações e de redundância de objetivos em diversos campos de atuação governamental (BRASIL, 2007c, p. 31-32, grifos do autor).

Embora as diretrizes do Proeja se destaquem no tocante à transcendência da concepção de formação para o mercado de trabalho, procurando alicerçar-se na compreensão da dimensão humana do trabalho, essa perspectiva recua no que se refere à outra política de EJA desenvolvida em 2005, que acabava por destinar-se a um público semelhante, embora com restrição de faixa etária: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Demonstrando sobreposição de ações no interior da política nacional de EJA, a criação do ProJovem, implantado pela Secretaria-Geral da Presidência da República em conjunto com três ministérios (Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), vincula formação profissional e a elevação de escolaridade a um grupo prioritário: jovens de 19 a 24 anos¹⁶ sem vínculos formais de trabalho e que não concluíram o segundo segmento do ensino fundamental (FRIGOTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

Na sua concepção original, descrita na Lei n.º 11.129, o ProJovem era um

¹⁶ Posteriormente essa faixa etária foi ampliada, passando a ser: 19-29 anos.

[...] programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros [...], elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local (BRASIL, 2005c).

A Secad, estrutura criada no Ministério da Educação para a EJA (entre outras políticas) não ficou responsável por esse programa, que tampouco se identificava como pertencente à modalidade de EJA (DI PIERRO, 2005), permanecendo sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República e vinculada aos ministérios descritos. Em relação à distribuição de recursos, o programa destina auxílio financeiro de R\$ 100/mês para cada aluno e hoje se subdivide em ações voltadas a grupos específicos: “I – ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; II – ProJovem Urbano; III – ProJovem Campo – Saberes da Terra; e IV – ProJovem Trabalhador” (BRASIL, 2008a). Também o objetivo descrito inicialmente sofreu alterações, substituindo “elevação do grau de escolaridade” por “reintegração ao processo educacional” e “estímulo à inserção produtiva cidadã” por “desenvolvimento humano” (BRASIL, 2005c; BRASIL, 2008a), abordagens mais amplas e condizentes com perspectivas emancipatórias. Isso não alterou o paralelismo do ProJovem quanto aos sistemas educacionais (estaduais e municipais), não sendo em nenhum momento inserido organicamente nos sistemas de ensino.

Em 2007, o Fundeb foi regulamentado em substituição ao Fundef. Este, embora incluísse a EJA, instituiu índice de ponderação menor para fins de cálculo do financiamento (0,7), localizando novamente a modalidade numa subcategoria no interior dos sistemas educacionais.

A partir de 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que elevou, de uma forma gradual, o percentual da subvinculação das receitas de alguns impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõem o novo Fundo, para 20% e amplia o rol de beneficiários (BRASIL, 2009, p. 9b).

Em 2010 e 2011, o governo articulou a implementação do Programa Educação nas Prisões, cujos intentos são regular e induzir ações educacionais a jovens e adultos

privados de liberdade. O financiamento provém de fontes destinadas à manutenção da educação básica, inclusive o Fundeb. Segundo Brasil (2010b, p. 2),

As ações de educação em contexto de privação de liberdade devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país, na Lei de Execução Penal, nos tratados internacionais firmados pelo Brasil no âmbito das políticas de direitos humanos e privação de liberdade, devendo atender às especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino e são extensivas aos presos provisórios, condenados, egressos do sistema prisional e àqueles que cumprem medidas de segurança.

Embora na atualidade haja um conjunto de programas induzidos por via federal, a maior concentração de matrículas de EJA no Brasil (quadro 3), segundo o censo escolar de 2013 (INEP, 2014), refere-se à oferta proveniente dos estados e municípios. Nos estados predomina a oferta de ensino médio, e nos municípios, a de ensino fundamental. De todo modo, o conjunto de matrículas a seguir diz respeito também a alguns dos programas induzidos nacionalmente (apresentados no quadro 2), visto que muitos deles são executados em regime de parceria com estados e municípios. Vale ressaltar ainda que a rede privada tem oferta muito superior à do governo federal¹⁷.

Quadro 3 – Número de matrículas na EJA, por etapa de ensino da educação básica no Brasil, conforme censo 2013¹⁸

Etapa	Ensino fundamental	Ensino médio	TOTAL
Federal	905	13.606	14.511
Estadual	812.539	1.168.925	1.981.464
Municipal	1.587.609	40.328	1.627.937
Privada	46.739	102.019	148.758
Total	2.447.792	1.324.878	3.772.670

Fonte: adaptado de Inep (2014)

¹⁷ As razões dessa diferenciação não podem ser determinadas sem estudos específicos, entretanto é possível que estejam relacionadas aos seguintes fatores: a oferta direta de cursos de EJA pela rede federal de educação é significativamente nova, pois decorre da instituição do Proeja, em 2005; a oferta de elevação de escolaridade na rede privada pode estar vinculada às demandas de qualificação profissional.

¹⁸ Dados relativos à oferta presencial e semipresencial.

Ressalta-se ainda que o censo escolar de 2013 (INEP, 2014) mostrou a permanência de uma tendência detectada nos últimos anos, que se refere à regressão das matrículas de EJA, como se pode observar no quadro 4.

Quadro 4 – Número de Matrículas na EJA por etapa de ensino no Brasil, entre 2007 e 2013

Período	Ensino fundamental	Ensino médio	Total
2007	3.367.032	1.618.306	4.985.338
2008	3.295.240	1.650.184	4.945.424
2009	3.094.524	1.566.808	4.661.332
2010	2.860.230	1.427.004	4.287.234
2011	2.681.776	1.364.393	4.046.169
2012	2.561.013	1.345.864	3.906.877
2013	2.447.792	1.324.878	3.772.670
TOTAL	-4,4%	-1,6%	-3,4%

Fonte: adaptado de Inep (2014)

As razões da queda de matrículas ainda não foram estabelecidas, mas exaltam a curiosidade, visto que o censo 2010 (quadro 4) (IBGE, 2010) mostra que mais de 91 milhões de brasileiros com 15 anos ou mais de idade não completaram a educação básica. Mediante esses dados, pode-se afirmar que, no ano de 2010, da população brasileira potencial para a EJA, menos de 5% estava sendo atendida, indicando a necessidade de estudos específicos para detectar as razões desse fenômeno.

Quadro 5 – Pessoas de 15 anos ou mais de idade, por nível de instrução, segundo os grupos de idade, no Brasil

Grupos de Idade	Sem instrução e ensino fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Total
15 a 19 anos	6.169.390	7.391.176	13.560.566
20 a 24 anos	4.297.952	3.850.654	8.148.606
25 a 29 anos	4.737.390	3.126.336	7.863.726
30 a 39 anos	11.534.191	4.891.433	16.425.624
40 a 49 anos	12.026.463	3.893.464	15.919.927
50 a 59 anos	10.472.848	2.433.667	12.906.515
60 anos ou mais	15.253.882	1.741.729	16.995.611
TOTAL	64.492.116	27.328.459	91.820.575

Fonte: IBGE (2010)

4.2 EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS NA ARGENTINA

A Argentina é uma exceção na América Latina no que se refere ao período em que as primeiras iniciativas de EJA foram delineadas. Isso porque as primeiras Escolas Noturnas para Adultos datam de meados do século XIX. Além disso, o surgimento da EJA relaciona-se com a trajetória de Domingo F. Sarmiento, que nos anos de 1820 desenvolvia processos educativos voltados a um grupo de adultos na Província de San Luis (RODRÍGUEZ, 1991). Essa vinculação à história de Sarmiento, em alguma medida, acabou transferindo certa expressividade para a EJA nesse período, embora De La Fare (2010) avalie que isso esteja mais associado à sua expressividade política na história da Argentina do que propriamente à relevância de suas contribuições específicas para a constituição da modalidade. De todo modo, mais ao final do século, entre 1875 e 1881, Rodríguez (1991) registra a criação de 12 escolas para adultos na região central, além de outras, localizadas em regiões interioranas do país. Nesse ínterim, o debate em torno da modalidade concentrava-se

na discussão dos materiais e das práticas de ensino, bem como na pertinência da formação para o trabalho.

Além das Escolas Noturnas, verificou-se, a partir de 1870, a oferta de cursos para trabalhadores, induzidos pelo Estado, com os Colégios Nacionais, com impulso financeiro até mesmo estatal, o que era uma novidade para a época. Essa oferta, contudo, não perdurou muito, em função da evasão dos alunos, que se justificava por fatores muito semelhantes aos que vemos hoje: “Indolência de la población, cansancio después de muchas horas de trabajo, inestabilidad política, distancias, climas, y hasta ‘uma certa estranheza de ver a los que han llegado a la edad viril, asistir recién a clases de enseñanza’” (KRAISELBURD, 1935, p. 59 *apud* RODRÍGUEZ, 1991, p. 181). Além disso, a população temia que a escola fosse um pretexto para integrar tais alunos ao exército, retraindo o interesse e indicando uma ordem social que gerava a desconfiança da população e, como decorrência, afetava as relações educativas (RODRÍGUEZ, 1991).

Em 1884 as Escolas Noturnas, cujas iniciativas provinham mais de professores ou vizinhos de escolas infantis do que do próprio Estado, ganharam impulso com a promulgação da Lei n.º 1.420 de Educação Comum. Sendo assim, mais à frente, já no início do século XX, o Conselho Nacional de Educação estabeleceu o primeiro regulamento para funcionamento dessas escolas, o que ocorreu paralelamente com a criação das Sociedades Populares de Educação, que contribuíram para a indução da instituição de algumas escolas para adultos e reconheceram as demandas de formação profissional (RODRÍGUEZ, 1991; 1992).

Além disso, sobretudo por meio de José J. Berrutti, um dos maiores impulsionadores da modalidade, a EJA passou a figurar num importante espaço de debate pedagógico, o Congresso Pedagógico de 1900, no qual Berrutti não só defendeu inovações pedagógicas, como chamou atenção para as questões que preocupavam quanto às Escolas Noturnas, destacando sua viabilidade para a solução de problemas de ordem social e a consequente necessidade de implemento de ações que as difundissem e as melhorassem (RODRÍGUEZ, 1991).

Especificamente, é importante dar ênfase ao fato de que essa capacidade de recondução da ordem social que se atribui à educação transcende a realidade argentina, compondo as demais tendências educacionais desenvolvidas no contexto latino-americano, como já foi apresentado nas seções anteriores. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento educacional orienta-se para a construção de um

projeto de modernidade iniciado no período renascentista e aprofundado com a propagação dos ideais iluministas, com base nos quais “a razão e o pensamento racional [são] eleitos como os únicos meios capazes de fazer o homem (como ser genérico), de forma ordenada e progressiva, chegar à verdade, ao belo, ao bem, ao progresso e à civilidade” (PALUDO, 2001, p. 21).

Essa direção ideológica, que, pode-se afirmar, se tornou hegemônica, imprime na modalidade de EJA “la confianza absoluta em la práctica educativa como palanca para el progreso, como fator de homogeneización, de formación del ciudadano y de constitución de la nacionalidade” (RODRÍGUEZ, 1991, p. 212) – fatores considerados primordiais para a conformação social do grande contingente de imigrantes que compunham a população argentina (RODRÍGUEZ, 1991)

Diante desse contexto, em 1905, registrava-se o total de 113 escolas para adultos na Argentina, e um terço delas localizava-se na capital federal, indicando uma distribuição bem desigual, em detrimento das regiões mais afastadas do principal centro urbano. Além disso, com base em estatísticas de monitoramento educacional referentes ao ano de 1908, a evasão educacional nessa modalidade já constituía uma problemática: até 90% de desistência e comparecimento médio a apenas 63% das aulas (RODRÍGUEZ, 1991).

Em síntese, o debate acerca da modalidade concentrou-se, até as primeiras décadas do século XX, principalmente na discussão dos conteúdos a serem ensinados e na incorporação do trabalho manual e de seus benefícios educativos, adquirindo significações distintas de acordo com as transformações vividas nas estruturas econômica e política. Não obstante, é importante demarcar o registro de percepções como a de José Berrutti, que, fundamentado na sua experiência de atuação nas Escolas Noturnas, já contestava a transposição acrítica da escola infantil para o público adulto, apontando a existência de especificidades que distinguiria os sujeitos pedagógicos da EJA (RODRÍGUEZ, 1991).

A partir dos anos de 1930, Rodríguez (1992; 1995) destaca algumas modificações que incidem sobre a EJA: as Sociedades Populares de Educação, por exemplo, apresentaram perda do protagonismo que tinham no início do século, passando a ocupar espaço paralelo à ação oficial do Estado, definindo-se por intermédio de uma espécie de complementaridade; o ensino técnico adquiriu importância e notoriedade com a criação de escolas técnicas e escolas de fábrica; o analfabetismo, que até então demandava atenção prioritária ao público infantil,

intensificou-se como um problema nacional; e começaram a ganhar materialidade, ainda que lentamente, propostas pedagógicas para adultos não alfabetizados. Entre tais propostas pedagógicas, salienta-se a Campaña del Diario La Prensa, de 1934, cujos objetivos eram sensibilizar a população nacional e contribuir para o enfrentamento da questão do analfabetismo mediante instruções publicadas semanalmente “para que las personas medianamente preparadas e bienintencionadas puedan realizar em todo el país la conquista e conversión del analfabeto” (LA PRENSA, 1934 *apud* RODRÍGUEZ, 1992, p. 282).

A experiência do jornal *La Prensa*, vale ressaltar, é relevante por apresentar características precursoras de quase todas as demais campanhas de alfabetização que foram implementadas na Argentina posteriormente, uma vez que não se ocupava da questão da certificação das aprendizagens, atribuía ao processo de alfabetização um período relativamente curto, procurava mobilizar a ação da sociedade civil e se orientava pelo caráter redentor e salvacionista da pessoa não alfabetizada.

Destaca-se na história educacional argentina também um conjunto de tentativas coercitivas com vistas a obrigar a população adulta a alfabetizar-se. Essas tentativas eram apresentadas na forma de projetos ao Conselho Nacional de Educação e a demais órgãos do Estado, no intento de impor à pessoa não alfabetizada obrigatoriedades e/ou impedimentos com vistas à “solução do problema”. São exemplos dessas imposições: a ampliação da obrigatoriedade escolar até os 30 ou 45 anos, o impedimento de acesso ao serviço militar, ou, ao contrário, a obrigatoriedade desse serviço, a impossibilidade de composição de vínculo empregatício, a destituição do emprego, entre outros. O exemplo a seguir, trecho de um texto de La Asociación de Maestros que tinha como objetivo argumentar sua aprovação em relação a tais proposições coercitivas, exprime bem a visão que se tinha da pessoa não alfabetizada nesse período:

Vive asediado por su propia ignorancia y torturado por la penumbra que embota el proceso de sus ideas incapaz de temperancia, de discreción ante lo que no entiende, respecto a las instituciones básicas, la veneración por los principios éticos, vive conspirando contra la sociedad, a la que culpa todas sus desventuras, sin precatarse a la parte personal que le incumbe realizar para vencer los obstáculos (KRAISELBURD, 1935, p. 183 *apud* RODRÍGUEZ, 1992, p. 292-293).

Segundo Rodríguez (1995), ainda nos anos de 1930, a retração da sociedade

civil e o progressivo protagonismo do Estado no campo educacional permitiram que a EJA encontrasse espaço propício para o seu desenvolvimento e também a consolidação de um discurso próprio, que afirmava suas virtudes da educação para a formação do espírito nacional e como prevenção a possíveis agitações sociais. Durante essa década, até 1944, houve também o incremento do número de escolas, de 145 para 159, embora a maior concentração delas ainda permanecesse na capital.

Rodríguez (1995) avalia que a reflexão teórica sobre a modalidade abarcava, por um lado, a defesa de que a EJA deveria ser uma espécie de escola substituta às carências educativas da infância, em oposição a uma concepção que acreditava que ela se constituía exclusivamente à alfabetização do adulto, devendo ser uma forma de ensino complementar. A primeira reflexão, como se sabe, foi a que adquiriu relevância no âmbito estatal, visto que as escolas de EJA que se constituíram e se cristalizaram eram uma reprodução das escolas diurnas. Essa realidade contribuiu substancialmente para a hegemonização de um discurso pedagógico que reduz o adulto não alfabetizado a um sujeito vazio, uma página em branco, sempre definido, em primeiro lugar, por suas carências. Dessa forma, pode-se dizer:

El discurso pedagógico realizó así una operación de poder por la cual el hombre y la mujer productores de bienes económicos y culturales, sostenedores de familias y partícipes de sus comunidades locales, quedaram subordinados en el campo del saber legitimado (RODRÍGUEZ, 1995, p. 267).

Embora perdurem até os dias atuais fortes resquícios dessas perspectivas tanto em relação às escolas de EJA quanto às pessoas não alfabetizadas e/ou não escolarizadas, de acordo com Rodríguez (1995), o período seguinte, entre 1945 e 1955, marcado pela emergência do pensamento peronista, apresentou ideias embrionárias para os períodos próximos, como a vinculação entre educação e trabalho nos moldes que já existiam há anos nos setores populares, que não se reduzia à qualificação de mão de obra nem à indução do incremento organizacional da formação político-sindical. Além disso, a modalidade adquiriu caráter progressista formando novos sentidos pedagógicos, e sua maior originalidade foi conceber o sujeito destinatário da EJA como um sujeito real, já construído no mundo do trabalho em detrimento das concepções compensatórias até então difundidas.

A diferencia de lo que sucedía en el discurso por entonces hegemónico

de la E.A. – y cuyos vestigios perduram –, el destinatario potencial fue interpelado como sujeto previamente y prioritariamente constituido en los planos de la economía y la política, antes que desde su lugar en el espacio del saber socialmente legitimado. Fue trabajador antes que analfabeto; productor en el espacio de la política, la economía y la cultura antes necesitado, carenciado o vacío. Fue convocado a protagonizar la construcción de una nova Argentina, antes que – y junto com – elevarse espiritual e intelectualmente (RODRÍGUEZ, 1995, p. 281).

O contexto peronista, ao provocar o deslocamento de sentidos na EJA haja vista suas bases progressistas, parece ter criado uma esfera propícia para que se disseminassem os pressupostos contestatórios. Além disso, também é preciso considerar que, ao fundamentar-se como derivação de um sistema escolar orientado a civilizar e homogeneizar camadas marginalizadas da sociedade – a criação de um modelo específico de “civilização” –, acaba por encontrar, em si mesmo, um lugar privilegiado para o engendramento de teorias alternativas. Assim, a própria incapacidade de se sustentar a longo prazo em razão de suas contradições, bem como de todo um conjunto de múltiplas superfícies discursivas, como a Teoria da Dependência, as lutas pela libertação do Terceiro Mundo, a resistência ao imperialismo e a propagação da Teologia da Libertação, foi um fator que, segundo Rodríguez (1996; 1997), potencializou na Argentina a constituição de propostas delineadas sob o eixo da libertação, tendo a produção de Paulo Freire como sua principal referência.

Assim, nos anos de 1960 e parte da década de 1970, houve a efervescência de iniciativas orientadas com base nesses pressupostos, embora também inspiradas pelos ideais desenvolvimentistas, sendo também um eixo a educação voltada para a modernização e para o progresso. Nesse sentido, Rodríguez (1996) afirma: “A ilusión desarrollista, en contacto con la complejidad y riqueza cultural de los grupos populares en la Argentina de los 60, se va transformando en la esperanza freireana”, moldando então um conjunto de ações que consolidariam novos sentidos para a modalidade.

Sob a combinação dessas perspectivas, em 1965 foi criada no âmbito do Estado a primeira campanha de alfabetização massiva da Argentina: o Programa Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos (PNIAyEA)¹⁹, resultado de contextos maiores, tanto orientados internacionalmente pela Unesco, por meio da Campanha Universal aprovada pela Resolução n.º 11/1963 da Organização das

¹⁹ Também chamado Programa Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos.

Nações Unidas (ONU), como nacionalmente, pelo Consejo Nacional de Desarrollo, este último explicitamente com vistas à capacitação dos recursos humanos (RODRÍGUEZ, 1997; DE LA FARE, 2013)

Segundo De La Fare (2013), o PNIAyEA incluía em seu ideário tanto elementos mais tradicionais das primeiras Escolas Noturnas quanto aspectos que exaltavam a

[...] apropiación y reproducción de lineamientos funcionalistas que, en clave educativa, tendieron a interpretar al Analfabetismo como desajuste y amenaza al funcionamiento social, ideas fortalecidas por análisis – reforzados por agencias internacionales – que conceptuaron a la Educación en general y a la Educación de Adultos en particular como una variable del desarrollo económico.

Ainda assim, do ponto de vista de Rodríguez (1997), essa primeira campanha de alfabetização apresentou aspectos positivos, uma vez que contribuiu para a construção das especificidades da EJA, viabilizou a abertura de novos espaços pedagógicos pelo qual um novo imaginário pedagógico poderia ser construído, além de constituir a estrutura da qual derivou a criação pela primeira vez de uma direção específica para a modalidade no Ministério da Educação argentino, a Dirección Nacional de Educación de Adultos (Dinea).

Sobre esse último aspecto, Rodríguez (1997; 2014) afirma que, apesar de a Dinea, órgão federal responsável pela EJA, ter sido criada no contexto da ditadura militar eclodida em 1976, foi um marco divisório para a EJA na Argentina, pois promoveu significativos avanços para o melhoramento dos serviços e para a delimitação posterior dessa modalidade, que deveria ser libertadora, criativa, aberta ao diálogo e considerar as especificidades locais e nacionais – ainda que se evitassem elementos mais radicalizados e se fundamentasse no desenvolvimentismo. É preciso demarcar também que, para além da indução direta do Estado, a EJA nesse período se difundiu por meio de ações nas províncias com características diversas pautadas nas particularidades das suas regiões, da realização de espaços para reflexão teórica e da vinculação com outras campanhas sociais, como o caso da Campaña Mundial contra el Hambre, núcleo de onde se formaram os “*grupos Freire de reflexión*” para a formação de militantes sociais voltados para o trabalho em bairros.

Além disso, Rodríguez (1997) avalia que sob a responsabilidade da Dinea se operou uma transformação total da modalidade por meio da Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (Crear), que superava a perspectiva

limitada de erradicação do analfabetismo, interessando-lhe a consolidação de uma proposta orgânica e permanente da EJA, respondendo aos reais interesses e às necessidades do público destinatário. Muito inspirada por princípios freirianos, a autora sustenta que a Crea viabilizou a abertura de centros de alfabetização e educação básica em todo o território nacional e se planejava que estes se convertessem em centros de cultura que poderiam se tornar a base para a transformação total dos centros e das escolas de EJA e, posteriormente, para todo o sistema escolar.

Não obstante, o agravamento da situação política e o estabelecimento de um novo e mais severo contexto ditatorial em 1976 fez com que esse departamento passasse por progressiva desarticulação até sua total desintegração, em 1992.

En Argentina, antes del golpe de Estado de 1976 también se registran algunos avances en este sentido, destacando-se los proyectos de educación sistemáticos, la creación de los centros de cultura como parte de la modalidad y, en general, la transformación total de la oferta educativa de EPJA, todo esto unido a un breve auge de la educación popular. La ruptura institucional implica un freno a este proceso de desarrollo de la EPJA, con la intervención de la DINEA, quemas de libros y documentos y la represión a educadores (CARUSO *et al.*, 2008, p. 42).

As decorrências desse último processo ditatorial vivido pela Argentina foram tão devastadoras para o campo da EJA que nem mesmo a instituição do Plano Nacional de Alfabetização (1984-1990) ou o Programa Federal de Alfabetização e Educação Básica de Adultos (1990-1992), ainda no início do processo da redemocratização, puderam revertê-las. Isso porque, segundo Rodríguez (1996), configurou-se um contexto caracterizado pela ausência de organicidade e de mecanismos sistemáticos para a geração de políticas de EJA, uma estagnação que conduziu a

[...] un momento de inflexión, ruptura, cisma, y pérdida del sentido. Momento de nueva fundación, pero en la ausencia de un mandato social claro, y en el marco de un proyecto social, político y económico que afecta de manera particular a los sectores tradicionalmente destinatarios de E.A. (RODRÍGUEZ, 1996).

Esse conjunto foi agravado pela promulgação da Lei de Educação Nacional, em 1993, que imprimiu no campo educacional argentino a tendência reformista vivida

na América Latina sob a lógica das políticas neoliberais. Assim, à EJA se atribuiu o caráter de *regímenes especiales*, uma espécie de apêndice dos sistemas de ensino, contribuindo para o aprofundamento do processo de fragmentação, já bem avançado desde o regime civil e militar, levando o governo nacional a assumir um papel regulador da política de EJA, e não mais de executor direto. A desarticulação da EJA só não foi maior em razão da intervenção de sindicatos, universidades e organizações não governamentais (ONGs) articulados no Fórum em Defesa da Educação de Adultos (DI PIERRO; CHILANTE; GIL, 2008).

A promulgação de uma nova Lei de Educação Nacional, em 2006, atribuiu contornos de modalidade à EJA na Argentina, ganhando detalhamentos com a publicação dos seguintes documentos orientadores: *Documento Base: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*, de 2010, e *Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*, de 2009.

Na atualidade, são desenvolvidos dois programas: um voltado para a alfabetização de jovens e adultos, o Programa Encuentro, e outro destinado à finalização dos estudos primários e secundários, o Programa Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), respectivamente. Trata-se de programas cuja execução se dá em conjunto com instituições conveniadas (governos provinciais e municipais, organismos estatais, universidades, sindicatos, ONGs etc.). O Ministério de Educación e Deportes do país não se ocupa da execução direta da política de EJA, atuando na sua indução por meio dos delineamentos, da regulação e do financiamento.

5 AS POLÍTICAS DE EJA NO BRASIL E NA ARGENTINA: OPOSIÇÕES, CORRESPONDÊNCIAS E CIRCULARIDADES – INDÍCIOS DE REFERENCIAIS EM DISPUTA

Os capítulos anteriores, como já indicado no início deste trabalho, tiveram dupla responsabilidade. Em primeiro lugar, buscou-se apresentar os principais elementos que constituíram o contexto de exploração e desigualdade na América Latina, traçando os delineamentos políticos e econômicos que acarretaram na região o desenvolvimento do capitalismo na sua modalidade dependente. Além disso, procurou-se dar destaque às últimas ditaduras civis e militares, especificamente nas realidades brasileira e argentina, uma vez que esses contextos geraram o aprofundamento da dependência econômica externa, provocaram grandes rupturas na ordem democrática (que já era frágil e, por vezes, adormecida) e impactaram severamente nas políticas educacionais dos dois países, reprimindo, em grande medida, os discursos dissonantes à implementação de processos tecnicistas que, por sua vez, sistematizaram a lógica do capital no âmbito da educação formal. Essa perspectiva historiográfica também foi adotada na apresentação dos históricos das políticas de EJA no Brasil e na Argentina e na constituição da concepção de educação popular, procurando trazer à tona as implicações do neoliberalismo nas políticas e concepções educacionais: a imersão da retórica de mercado no meio educacional, os reflexos da retração dos Estados no estabelecimento e financiamento das políticas sociais e também a construção de novas formas de resistência. Em segundo lugar, toda essa sistematização teórica elaborada até aqui criou condições para a elaboração de um quadro referencial de análise das políticas de EJA¹, questão central deste trabalho, composto com base em dois referenciais teóricos cujas bases políticas se contrapõem: o neoliberalismo e a educação popular.

Para tanto, como parte da construção teórica empreendida nos capítulos anteriores, foram selecionadas oito categorias que com mais proeminência se apresentaram no que se refere aos tensionamentos existentes entre esses dois referenciais teóricos e suas implicações no campo educacional de modo geral e na EJA, especificamente. A essas categorias foram atribuídas definições, relações e

¹ Como já foi detalhado no primeiro capítulo, esta posição metodológica se baseia em FRIGOTTO (2010), numa tentativa de que as categorias de análise não fossem tomadas abstratamente.

composições que procuraram empreender, em forma de síntese, como os respectivos referenciais teóricos implicam visões de mundo, realidades e propostas educacionais distintas, opostas e até mesmo irreconciliáveis, como se observa no quadro 6.

Quadro 6 – Categorias utilizadas para a análise das políticas de EJA¹

Categorias	Referencial da educação popular	Referencial neoliberal
Estado	Orienta-se tendo em vista bases socialistas. Regulatório e interventor, protagoniza a indução e execução de políticas sociais com vistas a ações equitativas e redistributivas que, por sua vez, se constituem em direitos legítimos dos cidadãos, mas não se reduzem a isso, uma vez que, pelo referencial da educação popular, o Estado precisa sofrer alterações estruturais que desloquem do seu centro os determinantes econômicos. Ou seja, trata-se da migração para outro Estado, radicalmente transformado e que não seja regido pela lógica do capital.	Subordinado ao mercado, opera com base nos interesses do capitalismo global e atua coercitivamente com a finalidade de proteção aos interesses econômicos, garantia de benefícios à propriedade privada, venda dos bens públicos e destruição de organizações sindicais. Tem papel meramente regulatório com fins à garantia da liberdade individual, não devendo intervir diretamente nas esferas da vida econômica ou pública. Em tese, clientelismo, paternalismo e intervencionismo estatal são padrões disfuncionais e devem ser reprimidos (embora sejam comuns em contextos de dependência, nos quais o Estado é capturado pelas elites com fins à manutenção e ao incremento dos seus privilégios).

¹ As sínteses contidas no quadro foram produzidas com base nos autores reportados nos capítulos anteriores e a eles deve se dar todo o crédito. De todo modo, especialmente nos casos em que se toma o pensamento ou uma obra específica de determinado autor, a citação foi feita separadamente por meio do sistema autor, data.

Ser humano/ sujeito	Sujeito constituído historicamente no centro das práticas culturais e relações sociais nas quais está inserido. Ele é agente produtor, reproduzidor e transformador dessas práticas e relações.	Indivíduo definido por seu potencial produtivo e seu valor econômico para o mercado.
Educação	Conjunto sistemático de processos de formação que se fundamenta por meio da práxis humana. Dirige-se para a construção intencional e sistemática de processos contra-hegemônicos, com vistas à emancipação humana e à construção de uma nova forma de sociedade, liberta da lógica do capital, alicerçada em bases justas e que possibilite o desenvolvimento de relações verdadeiramente igualitárias. Perspectiva de formação integral, dialógica e humanizadora, comprometida com as populações historicamente excluídas do acesso educacional, bem como marginalizadas social, política e economicamente.	É concebida como um bem negociável. Orienta-se com fins a agregar valor competitivo ao indivíduo para que este atue com a máxima eficiência no mercado, incrementando-o. Fundamenta-se em padrões de qualidade e gestão eficaz próprios do mercado. Perspectiva de produção e melhoramento do capital humano (LAVAL, 2004).

Emancipação	Conceito que implica a transformação da ordem social, com vistas à constituição de uma sociedade que não seja regida pela lógica do capital, fundamentada em formas de sociabilidade justas e igualitárias.	Fundamenta no potencial econômico de consumo e trânsito no mercado de trabalho.
Cidadania	Capacidade de agir e pensar politicamente (SOARES, 2003), intervindo na ordem social com fins ao estabelecimento de relações mais justas com base na busca pela universalização dos direitos sociais.	Capacidade de exercer os direitos e deveres estabelecidos conforme determinada ordem social.
Autonomia	Capacidade de pensar e governar a si mesmo, criar e recriar o mundo em que vive. Fundamenta-se na tomada de consciência de sua presença no mundo e suas possibilidades de intervir na realidade haja vista imperativos éticos (FREIRE, 2002).	Capacidade competitiva e de trânsito no mercado de trabalho. Fundamenta-se no poder econômico e na capacidade de consumo do indivíduo.

Formação profissional	Fundamenta-se na indissociabilidade entre educação e trabalho, implicando processos intelectuais, racionais e contínuos que produzem tanto conhecimentos específicos sobre determinadas profissões como a compreensão das mudanças culturais, tecnológicas, sociais, econômicas e políticas que incidem sobre o mundo do trabalho (MACHADO, 2014).	Formas sistemáticas de qualificação profissional voltadas à constituição e melhoramento da eficiência e eficácia do trabalhador, com fins ao incremento da competitividade do mercado. É referendada por meio de certificações, que constituem provas de capacidade laborais reais. O trabalho reduz-se à perspectiva do emprego, e este só pode ser alcançado mediante condições ótimas de qualificação, que, em tese, dará condições de vender a força de trabalho por valores mais rentáveis.
Trabalho	Fundamenta-se na perspectiva do mundo do trabalho, processo pelo qual o ser humano produz e transforma o mundo e a si mesmo. O conjunto de toda a produção histórica que o ser humano realiza individual e coletivamente. A ênfase reside no processo como um todo, e não especificamente no produto, por isso o trabalho é concebido de forma indissociável à educação (no seu sentido amplo) (MACHADO, 2014).	Fundamenta-se na perspectiva do mercado de trabalho: propõe vinculação exclusiva à dimensão econômica, associando tal mundo e reduzindo-o à dimensão do emprego, da ocupação laboral. Está relacionado à venda da força intelectual e física. A ênfase está no produto do trabalho, e não no processo (MACHADO, 2014).

5.1 AS POLÍTICAS DE EJA NO BRASIL ENTRE 1985 E 2016: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS

5.1.1 Fundação Educar (1985-1990)

Os dois documentos¹ utilizados para análise da Fundação Educar apresentam um conjunto maior de características organizacionais, ou seja, definem responsabilidades, estrutura e vias de execução. Sendo assim, nenhum dos documentos traz explicitamente justificativas, concepções teóricas ou metodológicas, embora apresentem pistas e sugiram interpretações para a análise que pretendemos.

O horizonte pretendido por essa política demonstra-se associado à dimensão da cidadania, uma vez que sua execução considera “*imprescindível* a implementação de programas de alfabetização e educação básica para jovens e adultos, como *forma de possibilitar-lhes o exercício efetivo e consciente da cidadania*” (BRASIL, 1985, grifos nossos). Nenhum dos dois documentos explicitam o que entendem por cidadania. Logo, não é possível afirmar com total certeza qual referencial delinea os documentos da Fundação Educar em relação a essa categoria. De todo modo, algumas ligações externas podem problematizar a questão e nos apresentar algumas conjecturas.

Refletindo sobre o período vivido, podem-se considerar alguns aspectos. Em primeiro lugar, trata-se de um momento político fortemente caracterizado pela expectativa de restituição da ordem democrática e retomada do crescimento econômico, o que exigia que fossem colocados em marcha um conjunto de medidas que pudessem acelerar esses processos. Além disso, já eram muito disseminados os discursos que responsabilizavam o analfabetismo pelo suposto atraso da sociedade e uma das principais razões impeditivas para o exercício da cidadania. Como consequência, à educação, delegava-se importante papel quanto ao reestabelecimento da ordem democrática e também como instrumento de preparação da força de trabalho nos moldes necessários às transformações

¹ Decreto n.º 91.980, de 25 de novembro de 1985 (BRASIL, 1985), e Decreto n.º 92.374, de 6 de fevereiro de 1986 (BRASIL, 1986).

tecnológicas que vinham provocando uma verdadeira revolução nos modos de produção e organização da vida social. Sendo assim, é possível que a dimensão de cidadania colocada como objetivo da política tenha se associado a esse contexto, combinando tanto as expectativas de reorganização social e democrática da sociedade quanto a necessidade de formação para as novas exigências do mercado de trabalho.

Concernente ao papel do Estado no estabelecimento das políticas sociais e educacionais, os documentos concebem-no como indutor, regulador, financiador, formulador de projetos, supervisor, normatizador, avaliador e incentivador, mas não executor direto da política. Nesse caso, em que a descentralização se torna uma característica na forma como o Estado opera, vinculam-se as ações, como coparticipantes, desde os entes federados e municípios até entidades privadas, tal qual se observa nos excertos a seguir, sobre as funções da Fundação Educar:

- I – *alocar recursos* aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como às entidades a eles vinculadas, objetivando o desenvolvimento de ações educativas de alfabetização e de educação básica de jovens e adultos;
- II – *repassar recursos financeiros* necessários à execução de programas de alfabetização e de educação básica de jovens e adultos, *a serem implantados por entidades privadas*;
- III – *formular projetos* específicos e *estabelecer normas* operacionais;
- IV – *estimular* a valorização e a capacitação dos professores [...];
- V – *prestar cooperação técnica* [...];
- VI – *supervisionar e avaliar* [...];
- VII – *incentivar a geração, o aprimoramento e a difusão de metodologias de ensino* (BRASIL, 1986, grifos nossos).

Segundo Paludo (2001), a crítica que se faz ao modelo neoliberal implementado no Brasil a partir de 1980 não se refere a pensar que o Estado deva executar as políticas sozinho, sem a coparticipação estadual ou municipal. Ou seja, a problemática que reside nesses entrelaçamentos não se refere à operacionalização propriamente dita da política, mas sim à incapacidade de que instituições privadas ou associações de interesses patronais implementem políticas cujos objetivos são irreconciliáveis aos interesses dessas organizações. Assim, aquilo que se convencionou chamar de “regime de parcerias” no Estado neoliberal não só expressa a retração do Estado quanto à implementação de políticas sociais

e educacionais, como inviabiliza que estas se consolidem como projetos contra-hegemônicos. Afinal, seria no mínimo ingenuidade acreditar que instituições privadas poderiam desenvolver projetos com objetivos voltados à redução dos seus privilégios, à ampliação dos direitos trabalhistas, à constituição de uma nova ordem na qual os privilégios produzidos pelo capital não mais seriam produzidos.

Haja vista análise dos documentos da Fundação Educar, é preciso demarcar também que, embora o documento publicado em 1986 apresente como anexo o estatuto da fundação, este se destina a aspectos estruturais e organizacionais não da política em si, mas do funcionamento da própria fundação. Isso muito provavelmente se justifica pelo intuito de regular seu funcionamento e a disposição dos bens herdados do Mobral. De todo modo, com base no material citado, as demais categorias não puderam ser analisadas, sob pena de acarretar numa abordagem forçada ou superficial.

5.1.2 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)

A análise do Planfor deu-se por meio da Resolução n.º 126, de 23 de outubro de 1996, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Segundo esse documento, o Planfor desenvolve-se com vistas a

[...] garantir qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA – População Economicamente Ativa, urbana e rural, de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo dessa forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo (CODEFAT, 1996, p. 1, grifos nossos).

Os objetivos desse programa, como se pode perceber, representam bem a concepção de um Estado que se delineia pela ênfase do referencial neoliberal e que, portanto, se dirige politicamente aos interesses do mercado, tomando para si, como se verifica, a responsabilidade quanto ao melhoramento de “*desempenho do setor produtivo*”. Nessa perspectiva, na qualidade de política pró-mercado, a política educacional alimenta a engrenagem mercadológica ao contrário de contestá-la,

como ocorreria sob o referencial da educação popular. Dessa forma, sob a justificativa de “*melhorar a qualidade de emprego do trabalhador*”, a política trata de alimentar o contingente de reserva de mão de obra para o mercado, que, por sua vez, acaba justificando e viabilizando a precarização das relações trabalhistas, pois permite que se paguem baixos salários e que o trabalhador se submeta a condições indignas para manter seu emprego. De fato, nesse tipo de política a mão de obra se “*qualifica e requalifica*” (ainda que seja com base numa compreensão reducionista de trabalho) e de algum modo se incrementa a competitividade, entretanto isso não significa a criação de novos postos de trabalho, uma vez que o Estado sob a orientação do referencial neoliberal não se apresenta em condições de “propiciar permanência, inserção ou reinserção” do trabalhador no setor produtivo. Em síntese, o incremento do setor produtivo aqui se constitui inversamente proporcional ao incremento de “*melhores condições de vida e emprego ao trabalhador*”.

Além disso, é importante demarcar que o recorte de público destinatário da política (população econômica ativa) igualmente se justifica com base no referencial neoliberal, vinculando-o exclusivamente à dimensão econômica e à possibilidade de qualificação do capital humano. Ou seja, nessa ótica, não há por que investir na população economicamente inativa, já que ela não produzirá resultados para o mercado. Isso também se reflete na concepção de sujeito que orienta a política, o qual é concebido por meio da avaliação do seu valor econômico para o mercado.

O documento analisado destaca-se pelo uso constante de todo um vocabulário próprio do mercado: treinamento, treinandos (para reportar ao estudante), clientela, metas, eficiência e eficácia. Também estabelece valores que igualmente reproduzem o padrão empresarial de valorização de determinados cargos/postos de trabalho: “A execução da qualificação e requalificação profissional [...] se pautará pelos seguintes parâmetros de custo por aluno-hora: R\$ 2,00 para habilidades básicas, R\$ 2,50 para habilidades específicas e R\$ 3,00 para habilidades de gestão”. (CODEFAT, 1996).

Por fim, o documento do Planfor remete-se à única política examinada que não apresenta nenhum tipo de menção ao referencial da educação popular, dimensionando-se em total coerência com os parâmetros de uma política pró-mercado.

5.1.3 Programa Alfabetização Solidária

O Programa Comunidade Solidária, gestor do PAS, foi criado no ano de 1995 com o objetivo de coordenar “ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (BRASIL, 1995). Embora esse decreto não mencione nenhuma vez a questão educacional, a partir de 1997 foi criado o Programa Alfabetização Solidária, primeira política de alfabetização estabelecida pelo Estado desde o encerramento das ações da Fundação Educar, em 1990.

Criado para ser desenvolvido nas regiões Norte e Nordeste, especificamente em localidades que apresentassem os maiores contingentes de analfabetismo do país, o PAS caracterizava-se, em seu início, por ser desenvolvido em regime de parcerias com empresas, universidades e municípios. Essa característica, segundo Alfabetização Solidária (1999, p. 12, grifos nossos), consistia numa ação mobilizadora da

[...] população na tentativa de superação de problemas nacionais e da *permanente deficiência de recursos disponíveis no País para educação de jovens e adultos*. A *parceria com as empresas e prefeituras* sinaliza para a perspectiva de uma *desejável mudança* que faça o País avançar em seu processo de transformação.

Dessa forma, a exemplo do Planfor, o PAS caracteriza-se no rol de políticas de Estado delineadas sob o referencial neoliberal, que tomaram consistência nos anos de 1990 no Brasil e nos demais países da região latino-americana. Ou seja, trata-se de mais um programa que se soma a essa nova configuração do Estado mínimo, na qual a descentralização se justifica pelo discurso da “*deficiência de recursos disponíveis*” para aplicação no âmbito das políticas sociais, recorrendo ao estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, considerada uma “desejável mudança” estrutural para “o País avançar em seu processo de transformação”.

O objetivo maior demarcado pelo programa refere-se à ampliação do exercício da cidadania, considerando, para tal, a indispensabilidade da inserção no mundo letrado. Além disso, “[...] o *ensino-aprendizagem* tem que ser considerado em suas

dimensões sociais, éticas e políticas, permeadas de conteúdos técnico-pedagógicos que influenciem a *atuação consciente* dos alfabetizadores como *agentes transformadores*” (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999, grifos nossos).

A cidadania, como veremos, além de ser amplamente citada, permeia o horizonte pretendido de todas as políticas de alfabetização analisadas, tanto do Brasil quanto da Argentina. Segundo Quissini e Tamanini (2016), a centralidade que se aplica a esse conceito se relaciona com o desenvolvimento do projeto de modernidade iniciado no século XVI, alcançando consenso ao longo do século XX e consolidando assim a perspectiva que concebe a alfabetização como um potencial mecanismo de democratização social. Entretanto, segundo as autoras, é preciso problematizar essa relação, uma vez que não é possível afirmar que a alfabetização ou a escolarização sejam fatores determinantes “[...] ao exercício da cidadania, numa relação linearmente definida por causa e consequência” (QUISSINI; TAMANINI, 2016, p. 7), ou ainda que a cidadania seja um conceito atemporal ou universal, representando uma mesma condição independentemente do contexto ou do projeto no qual se insere.

Sendo assim, conforme a abordagem que se propõe neste trabalho, a cidadania, compreendida com base em Soares (2003) e atrelada ao referencial da educação popular como a *capacidade de agir e pensar politicamente*, não se refere ao mesmo sentido dada a ela no referencial que parte da concepção neoliberal. Isso porque, sob o referencial da educação popular, a cidadania e/ou a democracia não são os fins últimos da ação, mas sim alicerces sobre os quais se torna possível a construção de outra estrutura social, uma que não seja subordinada aos determinantes capitalistas.

No conjunto do documento *Princípios Orientadores para Elaboração da Proposta Político-Pedagógica* (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999) se observa que, não só a cidadania, como também outros conceitos e posicionamentos que historicamente se relacionam com o campo da educação popular são usados para delinear o programa e os processos educativos que ele propõe, como pode ser visto nos trechos a seguir: “[é preciso] trabalhar as relações entre o mundo e a educação, o mundo do trabalho e a existência plena do indivíduo” (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999); “[propõe a] relação entre letramento e exercício mais consistente da cidadania no desenvolvimento de um saber crítico contextual responsável pelas

transformações conscientes da realidade” (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999); “[...] a possibilidade do diálogo intercultural como articulador da prática pedagógica” (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999); “[...] alfabetizando e alfabetizador são sujeitos do processo de apropriação e construção de conhecimentos” (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999).

Os trechos destacados, embora se alinhem em muitos aspectos ao referencial da educação popular, por si só não são suficientes para afirmar a total sustentação do documento com base nessa perspectiva. Em primeiro lugar, porque em alguns casos a forma como os conceitos são utilizados permite a atribuição de sentidos diferentes, dúbios, como de fato ocorre em alguns pontos do documento; e, em segundo lugar, pois não se pode ignorar que eles estão imersos numa política delineada estruturalmente na perspectiva do Estado mínimo, descentralizado.

Por fim, parece importante também demarcar que não só a política apresenta um recorte regional, como também sugere sua ação prioritariamente ao público jovem.

[Os] esforços buscam interferir na redução dos índices de analfabetismo e na educação de jovens e adultos para *enfrentar as condições subumanas nas regiões mais necessitadas*, com princípios políticos norteadores definidos no *atendimento prioritário à população jovem* (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 1999, grifos nossos).

Nesse caso, conforme já argumentado em análise anterior, trata-se de conceber o público destinatário da política haja vista um recorte produtivo, pelo referencial econômico, o que implica considerar a capacidade do sujeito de inserir-se no mercado de trabalho.

5.1.4 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)

O Pronera², embora tenha sido cunhado quase paralelamente ao PAS e ao Planfor, no contexto dos anos de 1990, período em que se deu a consolidação da

² Documentos usados na análise: BRASIL (2004b; 2010a; 2016).

hegemonia neoliberal, apresenta algumas diferenças na sua constituição que, como veremos, acabaram por se fundamentar com mais contundência sob o referencial da educação popular.

Essa perspectiva é pronunciada no que se refere à concepção educacional presente no manual de operações do Pronera, de 2004, uma vez que a emancipação humana se situa como horizonte pretendido pela política, como se observa nos trechos a seguir: “O que está em curso é uma *educação* exercida de forma *democrática* que visa a *transformação social*, a construção de procedimentos, atitudes e valores que contribuam para a *emancipação dos sujeitos*” (BRASIL, 2004b, grifo nosso).

Produzir uma *educação que propicie a emancipação dos sujeitos* a partir de conhecimentos e saberes que se constituam como *alternativos aos modelos que destroem as nossas formas de saber, as relações de trabalho, a biodiversidade, as formas de organização social solidária e a diversidade cultural* (BRASIL, 2004b, grifos nossos).

Ao mesmo tempo, a concepção de ser humano acompanha esse referencial, e o público destinatário da política é reconhecido como um coletivo que opera por meio da práxis, com vistas à construção de outra realidade, ou seja, da emancipação. Sendo assim, com base em Brasil (2004b, grifos nossos), o ser humano possui:

[...] *capacidade de perceber o sentido, questioná-lo e criar um novo sentido* sobre as coisas e sobre o mundo em que vive. Esta *capacidade se realiza na prática, nas diferentes experiências pela vontade e desejo utópico de construir uma outra realidade*.

Dessa forma,

[...] somente uma proposta metodológica que estimule a *crítica ao conhecimento* poderá ser *geradora de alternativas* para organizar *novas formas de interpretar o mundo*. Esta ação exige que se compreenda os sujeitos (educandos e educadores) envolvidos nos projetos educativos como pessoas que operam sempre pela sua reflexividade (BRASIL, 2004b, grifo nosso).

A dimensão da formação humana, da emancipação, da *práxis*, da autonomia, da ação dialógica e da conscientização é um elemento a que os documentos analisados se reportam constantemente, ora de forma explícita, ora implícita. O ser

humano é entendido na proposta do Pronera na sua dimensão coletiva, constituído em meio às relações históricas, culturais e sociais, capaz de transformar a si mesmo e à realidade em que vive. Sendo assim, o Pronera,

[...] executor das práticas e de reflexões teóricas da Educação do Campo, [entende a] *formação humana como condição primordial*, e como princípio da possibilidade de *todos e todas serem protagonistas da sua história*. [Para] criarem novas possibilidades para *descobrir e reinventar, democraticamente, relações solidárias e responsáveis no processo de reorganização socioterritorial em que vivem* (BRASIL, 2004b, grifos nossos).

Do ponto de vista estrutural, como as demais políticas de EJA desenvolvidas nos anos de 1990, o Pronera também se estabelece interinstitucionalmente, por meio de parcerias, entretanto do âmbito privado. Apenas podem participar entidades sem fins lucrativos: “Os principais parceiros são os movimentos sociais e sindicais do campo, as instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e os governos municipais e estaduais” (BRASIL, 2016). Além disso, internamente o programa adota princípios de gestão participativa “[...] cujas responsabilidades são assumidas por todos os envolvidos na construção, acompanhamento e avaliação dos projetos pedagógicos” (BRASIL, 2016). Tanto os manuais de operações publicados em 2004 e 2016 quanto o Decreto n.º 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo, delineiam detalhadamente a identificação dos “parceiros” e executores, não possibilitando o atravessamento de órgãos empresariais ou setores que, em tese, não estejam comprometidos com a emancipação da população do campo (BRASIL, 2004b; 2010a; 2016).

O trabalho não se reduz à dimensão do emprego em nenhum ponto dos três documentos analisados e sempre está vinculado a uma perspectiva ampla e/ou que remete à mudança, construção, intervenção na realidade: “Novos padrões de relações sociais no trabalho” (BRASIL, 2016), “mundo do trabalho” (BRASIL, 2016), “novos padrões de relações sociais no trabalho” (BRASIL, 2004b).

Quanto ao delineamento das propostas político-pedagógicas especificamente, o programa fundamenta-se no referencial freiriano e na adoção do método materialista dialético, tendo como base a tríade síncrese, análise e síntese como forma de investigação da realidade:

Deve-se fazer uso de instrumentos didático-pedagógicos de uma educação *problematizadora, dialógica e participativa*. Isto significa pensar um processo de aprendizagem-ensino que comporte três etapas básicas: *investigação dos grandes temas geradores* que mobilizem a comunidade ou o grupo e que podem ser transformados também em eixos temáticos estruturadores do currículo; *contextualização crítica dos temas geradores* identificados privilegiando uma abordagem histórica, relacional e problematizadora da realidade; *processos de aprendizagem-ensino que se vinculem a ações concretas de superação das situações-limite* do grupo (BRASIL, 2004b, grifos nossos).

Princípio do *diálogo*: é preciso garantir uma dinâmica de aprendizagem-ensino que assegure o *respeito à cultura do grupo*, a *valorização dos diferentes saberes* e a *produção coletiva do conhecimento*.

Princípio da *Práxis*: é preciso construir um processo educativo que tenha por base o *movimento ação-reflexão-ação* e a perspectiva de *transformação da realidade*; uma dinâmica de aprendizagem-ensino que ao mesmo tempo valorize e provoque o *envolvimento dos educandos/educandas em ações sociais concretas*, e ajude na *interpretação crítica* e no *aprofundamento teórico* necessário a uma *atuação transformadora* (BRASIL, 2004b, grifos nossos).

O Pronera destaca-se entre as políticas de EJA criadas na década de 1990 como o exemplo mais consistente no tocante ao referencial da educação popular, produzindo efeito nos documentos radicalmente contrários ao Planfor, por exemplo. Não se pode deixar de dizer também que um dos principais elementos que o difere dessas outras políticas é seu vínculo com os movimentos sociais, sobretudo com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que talvez seja uma das razões que fortaleça sua existência até os dias atuais.

5.1.5 Diretrizes Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, instituídas pelo Parecer CNE/CEB n.º 11/2000

Embora não constitua um programa ou projeto de EJA, o Parecer n.º 11/2000, como é comumente conhecido no campo da EJA, conferiu mais legitimidade à modalidade, segundo Di Pierro e Haddad (2015), sendo ele até mesmo um dos primeiros documentos oficiais a argumentar sobre os sentidos de aplicar o próprio termo *modalidade* a certo campo educacional. É preciso lembrar que nessa ocasião

a LDBEN tinha apenas quatro anos e suas determinações ainda estavam em fase de implementação.

O termo modalidade é diminutivo latino de *modus* (*modo, maneira*) e expressa uma medida dentro de uma forma própria de ser. Ela tem, assim, um perfil próprio, uma feição especial diante de um processo considerado como medida de referência. Trata-se, pois, de um modo de existir com característica própria (BRASIL, 2000, p. 26).

Além disso, esse documento ocupou-se de problematizar os significados sociais da exclusão do processo de alfabetização, colocando no centro da análise as relações de poder desiguais às quais as pessoas não alfabetizadas estão subordinadas e as implicações “danosas” desse contexto à “conquista da cidadania”.

Não estar em pé de igualdade no interior de uma sociedade predominantemente grafocêntrica, onde o código escrito ocupa posição privilegiada, revela-se como problemática a ser enfrentada. Sendo leitura e escrita bens relevantes, de valor prático e simbólico, o não acesso a graus elevados de letramento é particularmente danoso para a conquista de uma cidadania plena (BRASIL, 2000, p. 6, grifos nossos).

Sobre essa questão da cidadania e como ela frequentemente aparece nos documentos educacionais, Quissini e Tamanini (2016) desenvolveram com base em Arroyo (2015) uma importante reflexão para a qual vale abrir parênteses. Para as autoras, com frequência nos vemos diante de uma série de discursos que atribuem aos sujeitos da EJA um conjunto de características relacionadas à incompletude, ao inacabamento, que, por certo, implica a maneira como os concebemos. Dessa forma, ao nos referirmos à “educação para cidadania” ou “conquista da cidadania”, utilizamos enunciados que denotam

[...] a ideia de que os sujeitos a serem escolarizados [ou alfabetizados] não são cidadãos, ou ainda, são uma espécie de pré-cidadãos ou potenciais cidadãos [e, portanto,] seriam sujeitos a serem recuperados, sem conhecimentos, sem cultura, sem verdades (ARROYO, 2015 *apud* QUISSINI; TAMANINI, 2016, p. 7).

Essa perspectiva, além de sugerir uma visão compensatória da modalidade de EJA na qual lhe cabe a tarefa de recuperar o tempo e a escolaridade perdidos, aponta, sobretudo, a maneira como a política educacional tende a conceber o sujeito:

elemento passivo, inerte. Para Arroyo (2015), aí reside o potencial do referencial da educação popular, que, ao politizar a EJA, reconstrói a visão acerca das populações às quais as políticas se destinam, demarcando não mais uma suposta imobilidade dos sujeitos, mas sim concebendo-a pelo seu protagonismo na constituição e transformação do mundo em que vive.

De todo modo, embora essa reflexão indique problemáticas muito importantes para o campo da EJA e da educação popular, não se trata de uma defesa à desvinculação do debate entre o acesso educacional e a cidadania, ao contrário. Não é por acaso que essa abordagem se apresenta com frequência em praticamente todas as políticas analisadas neste trabalho. A consolidação da cidadania é sim uma questão a ser refletida e defendida, interessa a todos, até mesmo à sociedade neoliberal (embora esta a conceba numa dimensão mais restrita que a educação popular). Além disso, não se pode esquecer que, para ter acesso a uma série de instrumentos democráticos próprios de uma sociedade grafocêntrica, saber ler e escrever é condição primordial.

Outro aspecto do Parecer n.º 11/2000 que nos interessa, pois retoma todo um debate traçado nos capítulos anteriores, é a abordagem histórica que o documento traz no sentido de mostrar as condições políticas e econômicas que geraram a ordem excludente e desigual que vivemos e que resultaram na exclusão educacional de milhões de brasileiros.

Suas raízes [o analfabetismo] são de ordem histórico-social. No Brasil, esta realidade resulta do caráter subalterno atribuído pelas elites dirigentes à educação escolar de negros escravizados, índios reduzidos, caboclos migrantes e trabalhadores braçais, entre outros (BRASIL, 2000, p. 6).

Esta abordagem histórica das formas de exclusão que se estende no parecer acaba sendo, implicitamente, uma defesa à composição de projetos educacionais que se fundamentam em bases contra-hegemônicas, como é o caso do referencial da educação popular. Vale ressaltar que se trata de um documento que institui diretrizes e, portanto, deve sinalizar direções, tendências, necessidades e possibilidades. Contudo, diante de referenciais educacionais – e projetos de sociedade – em disputa, as diretrizes para a EJA, igualmente a outros documentos já analisados, apresentam pontos de contato e circularidades conceituais não só

entre os dois referenciais aqui abordados, mas também a outras concepções e visões de mundo, como se observa nos trechos a seguir, que relegam uma visão desqualificada à pessoa não escolarizada (como se escolarização determinasse uma conduta solidária, por exemplo), justificam a falta de autonomia e democracia dos países pelo contingente populacional que não concluiu o ensino fundamental e ainda apontam a ascensão ao mercado de trabalho como resolução da problemática da exclusão:

A universalização do ensino fundamental, até por sua história, abre caminho para que mais cidadãos possam se apropriar de conhecimentos avançados tão necessários para a consolidação de pessoas mais solidárias e de países mais autônomos e democráticos. E, num mercado de trabalho onde a exigência do ensino médio vai se impondo, a necessidade do ensino fundamental é uma verdadeira corrida contra um tempo de exclusão não mais tolerável (BRASIL, 2000, p. 8, grifos nossos).

Embora apresente o encontro de referenciais variados, o parecer não aponta contradições em relação ao papel que atribui ao Estado no que se refere à oferta educacional:

*A escola democrática [se assenta] no princípio da igualdade e da liberdade, é um serviço público. Por ser um serviço público, por ser *direito de todos e dever do Estado*, é obrigação deste último interferir no campo das desigualdades e, com maior razão no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, por meio de políticas públicas* (BRASIL, 2000, p. 8, grifo do autor).

É válido salientar, embora não se tenha neste trabalho a intenção de adotar referenciais de análises quantitativas, que a palavra *direito* é repetida 96 vezes no parecer e que todas as vezes se destina a indicar, justificar, historicizar, reafirmar e defender o direito à educação, relacionando-o com democracia, exercício, pacto, restauração, escola, qualidade, cidadania, proteção, controle, certificação, titularidade, reconhecimento, universal, planetário, garantia, constituição, ampliação, resgate, proteção, saber, inclusão, prioridade, efetivação, deveres, reparação, equidade, desenvolvimento humano, desenvolvimento profissional, dever do Estado, chave para o século XXI, direito do trabalhador, direito de todos, direito à diferença, direito assegurado, direito ao acesso, direitos humanos, direito fundamental, direito

positivado, direito público, direito à permanência, direito subjetivo, direitos humanos, direitos civis, direito político, direito individual, direito social e direito de todos.

5.1.6 Programa Brasil Alfabetizado

O PBA³ foi criado pelo Decreto n.º 4.834, de 8 de setembro de 2003, “com a finalidade de erradicar o analfabetismo no País” (BRASIL, 2003). Em conjunto, esse mesmo decreto institui a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, conhecida posteriormente como CNAEJA, cujo objetivo consistia em “assessorar o Ministério da Educação na formulação e implementação das políticas nacionais e na execução das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos” (BRASIL, 2003). Essa segunda medida foi tão importante quanto à criação do próprio programa, pois já apresentava indícios da intenção de que o PBA se vinculasse a uma política maior de EJA que comportasse ações no conjunto da educação básica, uma vez que o objetivo de erradicação do analfabetismo, embora audacioso, poderia representar uma visão educacional bastante limitada, além de incidir sobre a mesma retórica das muitas campanhas de alfabetização realizadas desde os anos de 1940, que acabaram por não cumprir as metas que propunham.

No ano de 2008, por ocasião da publicação do manual operacional do PBA, o objetivo do programa apresentou modificações: “O Programa Brasil Alfabetizado tem o objetivo de contribuir para a universalização do ensino fundamental, promovendo apoio a ações de alfabetização de jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos” (BRASIL, 2008b). Da indução direta, “erradicar o analfabetismo”, proclamada em 2003, passou à responsabilidade intermediária, “contribuir” e “promover apoio”, mostrando, por um lado, certo recolhimento do protagonismo estatal, por outro, ampliação da visão educacional, vinculando o programa ao conjunto da educação básica: “Universalização do ensino fundamental” (BRASIL, 2008b).

Em 2013, uma nova edição do manual operacional do PBA tornou a

³ Documentos usados na análise: Decreto n.º 4.834, de 8 de setembro de 2003 (BRASIL, 2003); Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado, de 2008 (BRASIL, 2008b); Princípios, Diretrizes, Estratégias e Ações de Apoio ao Programa Brasil Alfabetizado (BRASIL, 2011b); Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado, de 2013 (BRASIL, 2013b).

apresentar alterações no objetivo do programa. O termo *analfabetismo* retornou ao texto, entretanto o objetivo de erradicar, proclamado em 2003, foi substituído por “contribuir para superar” e permaneceu a menção em relação à “universalização do ensino fundamental”, incluída em 2008.

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) tem por objetivo *contribuir para superar o analfabetismo* entre jovens com 15 (quinze) anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a *universalização do ensino fundamental* no Brasil, *promovendo apoio* às ações de alfabetização realizadas por estados, Distrito Federal e municípios que façam sua adesão ao Programa (BRASIL, 2013b, grifos nossos).

Essa visão ampliada da alfabetização no bojo da educação básica na modalidade de EJA é fortemente demarcada no documento Princípios, Diretrizes, Estratégias e Ações de Apoio ao Programa Brasil Alfabetizado, publicado em 2011, que procura insistentemente localizar o programa na perspectiva do direito educacional, reafirmando a necessidade de pensá-lo como parte de uma política maior. Tal perspectiva, possivelmente nutrida pelo Parecer CNE/CEB n.º 11/2000, pode ser verificada em três dos quatro objetivos destacados ao programa:

- a) *criar oportunidade de alfabetização* a todos os jovens, adultos e idosos que não tiveram *acesso ou permanência no ensino fundamental*;
- b) *promover* com qualidade o *acesso* à educação de jovens, adultos e idosos e sua *continuidade* no processo educativo;
- c) mobilizar gestores estaduais e municipais para *ampliar a oferta de Educação de Jovens e Adultos – EJA* (BRASIL, 2011b, p. 8, grifos nossos).

É preciso considerar também que esse movimento de desfragmentação educacional percebido nos documentos em alguma medida constitui um reflexo do reordenamento político nacional vivido no Brasil após 2003. A partir desse momento, o Estado teve revigoradas suas responsabilidades na criação de políticas sociais equitativas e redistributivas, com fins a corrigir as desigualdades produzidas pelo capitalismo e agravadas pela imersão neoliberal vivida com mais densidade na década anterior. Sendo assim, percebe-se que o texto da política apresenta deslocamento da concepção de Estado percebida nos programas anteriores, fundamentando-se em bases conceituais que acabam por localizá-lo no centro da

garantia dos direitos fundamentais, resguardados pela constituição e reconhecidos mundialmente, revelando, portanto, nesse aspecto, uma espécie de fuga do referencial neoliberal.

A respeito do objetivo maior da política, ou seja, a maneira como se espera que ela impacte na sociedade, os documentos não fazem menções explícitas, contudo verifica-se no corpo do texto de 2011 centralidade da perspectiva da cidadania e sua vinculação direta à garantia do direito educacional, reconhecendo, então, o potencial democrático que se atribui socialmente à alfabetização e à escolarização. Esse sentido destaca-se nos quatro trechos a seguir:

[Os elementos norteadores do PBA podem] ser traduzidos como instrumentos e estratégias que qualificam o processo de alfabetização, possibilitando atingir melhores resultados no que se refere ao atendimento do público jovem, adulto e idoso, garantindo o *direito à educação de qualidade e o exercício pleno da cidadania* (BRASIL, 2011a, p. 4, grifo nosso).

A dimensão da aprendizagem ao longo da vida na EJA envolve “as experiências e vivências em contextos não formais e informais, pois contribuem para o desenvolvimento integral de cada indivíduo, *ampliando sua capacidade de leitura de mundo e o exercício da cidadania*” (BRASIL, 2011b, p. 9, grifo nosso)

O processo de alfabetização deve contemplar, entre outras coisas,

[...] *as práticas de leitura considerando diferentes linguagens, valorizando aspectos relacionados à diversidade cultural e, o mundo do trabalho, garantindo a apropriação de conhecimentos e direitos que contribuam para o exercício da cidadania* (BRASIL, 2011a, p. 9, grifos do autor).

É conteúdo mínimo para a formação dos alfabetizadores “[...] a apropriação da escrita e da leitura como exercício de cidadania” (BRASIL, 2011a, p. 21).

Todavia, é preciso destacar novamente a questão da cidadania, visto que, embora esteja bastante vinculada às lutas populares, à construção de uma sociedade mais justa, à conquista dos direitos sociais e a protagonizar muitos dos discursos em defesa de melhores condições educacionais, não se pode dizer, com base nesses excertos, que o sentido aqui atribuído à cidadania se dirija somente ao referencial da educação popular. Isso porque, ainda que componha todo um discurso

de luta social, tanto a cidadania quanto a democracia constituem princípios dos ideais liberais e, em nossos tempos, servem igualmente para sustentar e até mesmo justificar a hegemonia neoliberal.

Logo, Cury (2002) afirma que a construção de uma sociedade baseada em princípios liberais, na qual o indivíduo é livre e dotado de razão individual, depende que a educação seja entendida no sentido da cidadania, pois a instrução no seu sentido restrito (transmissão de conhecimentos) não garante que o indivíduo seja capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres. Sendo assim, numa ótica liberal de sociedade, “[...] já que o ignorante perde as condições reais de apreciar e escolher livremente as coisas” (MARSHALL, 1967 *apud* CURY, 2002, p. 250), o “[...] Estado, como ente racional, deve seguir a razão e seus ditames, [cabendo] a ele assegurar condições para que seus cidadãos ajam segundo o seu próprio arbítrio, para o que são necessárias ‘as luzes da razão’” (CURY, 2002, p. 250). Eis que então estamos diante da justificativa liberal (e neoliberal) para que o direito à educação se vincule à cidadania e, como consequência, alimente a hegemonia neoliberal de nossos tempos.

O que se pretende com essa reflexão não é assegurar que o PBA seja orientado pelo sentido estrito do referencial neoliberal ou dar as costas à importância da dimensão da cidadania no âmbito educacional. Quer-se, porém, na construção dessa argumentação e também com as problematizações feitas na seção anterior, com base em Arroyo (2015) e Quissini e Tamanini (2016), destacar os entrelaçamentos conceituais existentes, os múltiplos sentidos e as fundamentações teóricas que podem reger o debate educacional. Daí a necessidade de que os textos orientadores das políticas estabeleçam claramente seus referenciais teóricos.

É importante salientar ainda que o entrecruzamento de referenciais teóricos aparece em outros pontos do documento de 2011, especificamente. Assim, é possível mencionar pressupostos da pedagogia freiriana combinados com instrumentos da cultura educacional tecnicista, como avaliação cognitiva, competências e habilidades vinculadas ao referencial neoliberal. Os dois trechos a seguir apresentam esse entrecruzamento. Chama a atenção que o primeiro excerto enfatiza a necessidade de pensar metodologias que transcendam o que estabelece o segundo:

Compreendendo que *o processo alfabetizador é dialógico* e incorpora diferentes elementos, é necessário pensar uma metodologia que transcenda a perspectiva puramente técnica de aquisição da escrita, possibilitando aos jovens, adultos e idosos, aprendizagens significativas, *compreendendo a escrita como patrimônio sociocultural e o processo de alfabetização em estreita relação com a vida dos sujeitos* (BRASIL, 2011b, p. 9, grifos do autor).

Será importante buscar o *aperfeiçoamento da ação alfabetizadora com base na análise das práticas desenvolvidas e nos resultados da avaliação cognitiva* (diagnóstica e processual) dos alfabetizandos, pois os resultados obtidos apontarão os níveis nos quais se encontram os sujeitos, exigindo a elaboração de propostas adequadas às suas necessidades com o objetivo de *desenvolver as diferentes competências e habilidades* (BRASIL, 2011b, p. 9, grifos do autor).

Os conceitos de autonomia e emancipação são também referenciados nos documentos do PBA, constituindo conquistas obtidas por meio da apropriação de diversas linguagens por parte dos alfabetizandos. No trecho a seguir esses conceitos aparecem também vinculados a uma concepção de sujeito própria do referencial da educação popular, que o concebe como possuidor de conhecimentos e, dessa forma, reconhece outros espaços da vida como espaços de aprendizagem. Além disso, retoma-se a vinculação do PBA à dimensão da educação básica:

As propostas que contemplam ações de alfabetização – *parte do processo que integra a educação de jovens, adultos e idosos* – deverão possibilitar o *reconhecimento dos saberes dos sujeitos* e a apropriação das diversas linguagens como instrumentos para a *autonomia* e para a *emancipação* e, neste sentido, a formação daqueles que atuam diretamente junto aos sujeitos mostra-se elemento fundamental (BRASIL, 2011b, grifos do autor).

5.1.7 Programa Pescando Letras

De acordo com a Proposta Pedagógica para a Alfabetização de Pescadores e Pescadoras Profissionais e Aquicultores e Aquicultoras Familiares, de 2005, o Programa Pescando Letras, desenvolvido por meio de cooperação entre a Seap/PR e o Ministério da Educação, no âmbito do PBA, recupera a concepção de Estado que

reconhece seu papel em relação à “proteção social”, mediante a implementação de políticas equalizadoras voltadas às populações cujos “[...] direitos como trabalhadores não eram reconhecidos nas instâncias de participação e representação do setor” (BRASIL, 2005e), mostrando, assim, inclinação às bases do modelo de Estado de bem-estar social. Além disso, pode-se afirmar que essa visão presente no documento, em conjunto com a mobilização da Seap/PR (órgão que não se destina especificamente à educação), nos leva a caracterizar o Programa Pescando Letras como tentativa de concretização da função equalizadora atribuída à EJA pelo Parecer n.º 11/2000, que, por sua vez, dirige-se à

[...] cobertura a trabalhadores e a tantos outros segmentos sociais como donas de casa, migrantes, aposentados e encarcerados. [...] Os desfavorecidos frente ao acesso e permanência na escola [que] devem receber proporcionalmente maiores oportunidades que os outros. Por esta função, o indivíduo que teve sustada sua formação, qualquer tenha sido a razão, busca restabelecer sua trajetória escolar de modo a readquirir a oportunidade de um ponto igualitário no jogo conflitual da sociedade (BRASIL, 2000, p. 9-10).

No tocante ao objetivo maior estabelecido pelo programa, descrito a seguir, verifica-se tanto a intenção de reconhecimento das especificidades do público destinatário como também seu delineamento como um instrumento de construção de cidadania, bem como constatado em outros documentos já analisados, podendo-se aplicar ao trecho a seguir toda a reflexão procedida nas seções anteriores sobre esse aspecto: “*Atender à necessidade urgente de alfabetização [...] numa perspectiva de educação continuada, tomando em consideração o contexto sócio-político dessa população e o desafio de fortalecer a sua participação na construção de espaços democráticos*” (BRASIL, 2005c, grifos nossos).

Também é importante dar ênfase ao fato de que o Programa Pescando Letras é a primeira política que apresenta objetivos com relação à construção de formas sustentáveis de inserção e exploração do meio ambiente e à necessidade do cuidado e pertencimento ao patrimônio cultural.

*Consolidar o exercício de sua cidadania pelo aprofundamento de seu compromisso com o equilíbrio ecológico dos mares e dos rios.
Criar as condições pedagógicas necessárias para a apropriação e zelo do seu patrimônio cultural.
Reforçar os laços de pertencimento e sociabilidade comunitária*

explorando seus recursos de expressão e comunicação: as festas, as danças, a oralidade e a poesia, os cantos e os rituais das dádivas e retribuições (BRASIL, 2005c, grifos nossos).

No que se refere às concepções de trabalho e formação profissional, o documento aponta elementos transcendentais à lógica do mercado, pois entende o papel educacional no fortalecimento da identidade profissional. Ao mesmo tempo, vincula a dimensão da competência não à competitividade pró-mercado, mas ao seu potencial no empoderamento da classe trabalhadora nas organizações representativas, retomando mais uma vez a dimensão da cidadania. Todos esses elementos aparecem combinados no objetivo expresso a seguir: “Contribuir para o *fortalecimento de sua identidade profissional* e para o *desenvolvimento de sua competência, favorecendo uma participação mais efetiva nas organizações representativas do setor*” (BRASIL, 2005e, grifos nossos).

A concepção de sujeito presente no documento de 2005, por sua vez, associa-se à dimensão do mundo do trabalho, tendo como base o referencial da educação popular, tendo em vista que o compreende constituído historicamente no centro das práticas culturais e relações sociais, além de conceber o trabalho como um processo pelo qual o ser humano produz e transforma o mundo e a si mesmo. O trecho a seguir imprime essa visão:

Tendo a cultura como um chão de trabalho é que se pode construir um processo que realmente atenda às demandas por ler e escrever dos principais interessados [...]. Pensar a cultura implica saber que esses atores lêem com sabedoria os sinais da natureza, os ventos, as correntes marítimas, a dinâmica dos rios, os problemas ambientais, e são conscientes das dificuldades do seu trabalho e da necessidade de organização, tanto na pesca, como na aquicultura (BRASIL, 2005e, grifos nossos).

Por fim, o documento ainda faz a crítica à mercantilização da vida e, por consequência, ao referencial neoliberal:

Em um mundo altamente mercantilizado, os avanços científicos e tecnológicos produzidos, também, por outros trabalhadores, têm contribuído muito mais para a produção de riquezas, aumento de lucros das empresas, exploração de mão de obra barata e, muito menos, para a melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2005c, grifos nossos).

O Programa Pescando Letras é mais um exemplo de como diferentes perspectivas teóricas podem ser combinadas num único documento. Além dos referenciais da educação popular e neoliberal, o documento também retoma o modelo de bem-estar social, uma tentativa menos radical de transformação que procura minimizar as desigualdades produzidas pelo modo de produção capitalista sob a hegemonia neoliberal.

5.1.8 Projeto Escola de Fábrica

O Projeto Escola de Fábrica⁴, a exemplo dos programas anteriores, apresenta a construção da cidadania como um dos objetivos da política, entretanto combina-a com o propósito da “[...] melhor inserção de jovens trabalhadores na sociedade contemporânea” (BRASIL, 2005d, p. 2). Com isso, indica tanto um recorte de público pautado por determinismos econômicos quanto a vinculação do conceito de cidadania ao referencial neoliberal. O trecho a seguir expressa essa interpretação: “Constitui-se como *elemento estratégico para a construção da cidadania* e para uma *melhor inserção de jovens trabalhadores na sociedade contemporânea*, plena de grandes transformações e marcadamente tecnológica” (BRASIL, 2005d, p. 2, grifos nossos).

Ao mesmo tempo em que estabelece os fins da política, o objetivo descrito traz a justificativa para sua implementação, uma vez que a formação de jovens trabalhadores seria uma necessidade das transformações tecnológicas, demandadas pelos processos de globalização. Notadamente, pode-se afirmar também que esse trecho exalta a ideia de que haveria um mundo exterior ao sujeito, esperando-o, para o qual ele deve ser preparado e então se inserir nas suas melhores condições, podendo assim alimentar engrenagens de uma sociedade que existiria independentemente da ação humana, como se não fosse parte da

⁴ Documento analisado: Projeto Escola de Fábrica (BRASIL, 2005d).

construção humana e, em tese, não nos pertencesse – como de fato não pertence, já que, sob a lógica neoliberal, o mercado é a entidade que deve reger as relações humanas, ou seja, nós humanos pertencemos a ele, e não o contrário.

Ainda, o *slogan* da política, “Uma sala de aula em cada empresa para formar jovens profissionais” (BRASIL, 2005d), merece atenção, pois não há como esperar que ocorra dentro de uma empresa um processo de formação que se fundamente em bases que se desdobram contra os interesses da própria empresa. Ainda que isso se justifique por meio do discurso da “responsabilidade social”, o que assinala a política é o incremento da competitividade no/do mercado. Nesse caso, verifica-se concretamente a dimensão irreconciliável dos referenciais da educação popular e neoliberal; novamente o Estado se coloca como intermediador da formação do contingente de mão de obra reserva necessária para o pleno funcionamento da exploração capitalista.

Ao longo do texto, contudo, outros trechos do documento vinculam o trabalho e as relações de trabalho a uma visão aparentemente mais ampla, relacionando-o, como no excerto a seguir, com “bases éticas”, “produção do ser social”, “relações sócio-históricas e culturais de poder”. Mesmo assim, não há indicativos de que estejam vinculados ao referencial da educação popular, uma vez que podem apenas demarcar as demandas de formação profissional próprias das chamadas sociedades do conhecimento.

A formação profissional e tecnológica deve ser concebida como “um *processo de construção social* que ao mesmo tempo qualifique o cidadão e o eduque em bases científicas, bem como ético-políticas, para compreender a tecnologia como produção do ser social, que estabelece relações sócio-históricas e culturais de poder” (MEC/SETEC, 2004 *apud* BRASIL, 2005d, grifo do autor).

5.1.9 Proeja⁵

Segundo o Decreto-lei n.º 5.840/2006, o Proeja integra a educação

⁵ Documentos analisados: Decreto-lei nº 5.840, de 13 de julho de 2006 (BRASIL, 2006a); Documento Base do Proeja – Ensino Fundamental (BRASIL, 2007c); Documento Base do Proeja – Ensino Médio (BRASIL, 2007b)

profissional e a educação básica na modalidade de EJA. Na etapa do ensino fundamental, a formação profissional é ofertada na modalidade inicial e continuada, enquanto na etapa do ensino médio é possível também ofertar cursos técnicos. Nessas estruturas, a profissionalização pretendida deve estar em sintonia com “[...] as demandas de nível local e regional, de forma a *contribuir com o fortalecimento das estratégias de desenvolvimento socioeconômico e cultural*” (BRASIL, 2006a, grifo nosso).

A contribuição a que se refere o decreto de 2006 – e toda a abrangência que a compõe – parece apresentar interpretações distintas no que se refere às propostas detalhadas para as etapas de ensino fundamental e ensino médio. Dessa maneira, verificou-se que os documentos base do Proeja voltados para o ensino fundamental (BRASIL, 2007b) e ensino médio (BRASIL, 2007c) mostraram diferenças conceituais em relação a vários aspectos estruturantes das propostas, sobretudo quanto às formas como concebem trabalho, formação profissional e a própria educação, que se traduzem ora sob o referencial da educação popular, ora sob referencial neoliberal, produzindo até mesmo contradições, embora componham a mesma política.

Tomemos em primeiro lugar a concepção educacional sobre a qual versam os dois documentos. O primeiro excerto, apresentado a seguir, representa a visão educacional do Proeja ensino médio. Nele se observa como horizonte pretendido pela política a negação à simples inclusão à sociedade na sua forma desigual, vinculando o Proeja a um projeto mais audacioso, que implicaria a transformação dessa realidade, ou seja, a construção de uma ordem social fundada em termos de igualdade, o que, como já afirmado com base em Paludo (2001), é impossível sob a regência do capital.

Um projeto que busque não apenas a inclusão nessa sociedade desigual, mas a *construção de uma nova sociedade fundada na igualdade política, econômica e social*; em um projeto de nação que vise uma escola vinculada ao mundo do trabalho numa perspectiva radicalmente democrática e de justiça social (BRASIL, 2007c, p. 6, grifo nosso).

No caso do Proeja ensino fundamental, igualmente a transformação é um ponto-chave no que se refere ao objetivo da proposta pedagógica, contudo essa

ideia ocorre no documento com sentido um pouco menos abrangente, uma vez que aqui a mudança se aplica à “perspectiva do aluno”, isto é, à maneira como ele se compreende no mundo e suas possibilidades de reordenamento, tanto como procede à leitura do mundo em que vive quanto à sua participação nos processos sociais.

O que se aspira é uma formação que permita a *mudança de perspectiva de vida por parte do aluno*; a compreensão das relações que se estabelecem no mundo do qual ele faz parte; a ampliação de sua leitura de mundo e a participação efetiva nos processos sociais. Enfim, uma formação plena. Para tanto, o caminho escolhido é o da formação profissional aliada à escolarização, tendo como princípio norteador a formação integral (BRASIL, 2007b, p. 5, grifo nosso).

A diferença entre os dois documentos evidencia-se ainda em relação a outros conceitos importantes que orientam as duas propostas, ora imprimindo distância maior no tocante aos referenciais analisados, ora demonstrando formas um pouco mais sutis de diferenciação. A concepção de trabalho, por exemplo, é uma das abordagens que indicam diferenciação maior. O documento do Proeja ensino médio, além de apresentar a concepção bem alargada do que entende por trabalho, também aponta a necessidade de pensar a formação da identidade do trabalhador em conjunto com outros elementos da vida cotidiana, como está nos dois trechos:

Esse largo mundo do trabalho – não apenas das modernas tecnologias, mas de toda a construção histórica que homens e mulheres realizaram, das mais simples, cotidianas, inseridas e oriundas no/do espaço local até as mais complexas, expressas pela revolução da ciência e da tecnologia – *força o mundo contemporâneo a rever a própria noção de trabalho (e de desenvolvimento) como inexoravelmente ligada à revolução industrial* (BRASIL, 2007c, p. 13, grifos nossos).

A discussão acerca da *identidade “trabalhador”* precisa ser matizada *por outros aspectos da vida*, aspectos constituintes e constitutivos dos sujeitos jovens e adultos como *a religiosidade, a família e a participação social e política nos mais diversos grupos culturais* (BRASIL, 2007c, p. 13, grifos nossos).

O Proeja ensino fundamental, por sua vez, não apresenta um recorte tão explícito do que entende por trabalho, muito embora essa concepção seja retomada a todo momento na forma como o documento discorre sobre a concepção de

formação profissional. Assim, ao caracterizar o público destinatário da política, verifica-se grande distância entre os dois documentos em como caracterizam o mundo do trabalho. O trecho a seguir, extraído do Proeja ensino fundamental, é um exemplo contundente dessa diferenciação, pois aborda o trabalho no seu sentido restrito, relacionado ao emprego, à formalidade: “Esses cidadãos, em geral, *não têm nem a escolarização mínima nem qualquer tipo de formação profissional, exigidas até mesmo para as tarefas mais simples do mundo do trabalho contemporâneo*” (BRASIL, 2007b, p. 20, grifo nosso).

No que se refere aos modos como concebem a formação profissional, os documentos seguem em coerência às diferenciações até aqui apresentadas. O Proeja ensino médio não só procura distanciar-se do referencial neoliberal, como procede à crítica explícita a ele, como se observa nos três excertos destacados na sequência:

O que realmente se pretende é a formação humana, no seu sentido lato, com acesso ao universo de saberes e conhecimentos científicos e tecnológicos produzidos historicamente pela humanidade, integrada a uma formação profissional que permita compreender o mundo, compreender-se no mundo e nele atuar na busca de melhoria das próprias condições de vida e da construção de uma sociedade socialmente justa. *A perspectiva precisa ser, portanto, de formação na vida e para a vida e não apenas de qualificação do mercado ou para ele* (BRASIL, 2007c, p. 20, grifo nosso).

“Abandona-se a perspectiva estreita de formação para o mercado de trabalho, para assumir a formação integral dos sujeitos, como forma de compreender e se compreender no mundo” (BRASIL, 2007c, p. 43, grifo nosso).

A vinculação da escola média com a perspectiva do trabalho não se pauta pela relação com a ocupação profissional diretamente, mas pelo entendimento de que homens e mulheres produzem sua condição humana pelo trabalho – ação transformadora no mundo, de si, para si e para outrem (BRASIL, 2007c, p. 38).

Na contramão dessa perspectiva, o Proeja ensino fundamental apresenta mais aproximações ao referencial neoliberal, reduzindo a formação profissional à inserção laboral e ao incremento do potencial de competitividade do trabalhador, agregando ao Estado a responsabilidade pela qualificação do contingente de mão de obra reserva necessário à exploração do trabalho nos moldes capitalistas. Além

disso, merece atenção no excerto a seguir a vinculação entre “atividades laborais complexas” com a dimensão da “dignidade” no âmbito do trabalho, primeiramente porque ignora as dimensões estruturais do capitalismo, estas sim responsáveis por condições indignas de trabalho, e, em segundo lugar, pois relega ao trabalhador a responsabilidade pela precariedade de sua situação profissional, já que, nessa perspectiva, ele é quem não teria as qualificações necessárias para acessar postos dignos de trabalho:

Ao objetivar a elevação de escolaridade integrada à formação inicial e continuada para o trabalho, *busca qualificar seus egressos para a inserção positiva no mundo laboral por meio da possibilidade de disputar postos de trabalho nos quais possam desempenhar atividades complexas, dignas* (BRASIL, 2007b, p. 42, grifo nosso).

A aproximação do Proeja ensino fundamental à lógica pró-mercado também se materializa na delimitação dos objetivos daquilo que considera “formação integral do trabalhador” e que permitirá, conforme o próprio documento, sua “inserção e permanência no mundo do trabalho” (BRASIL, 2007b). O que se constata, no entanto, nada mais é do que uma relação de habilidades muito difundida e necessária aos parâmetros atuais de empregabilidade:

- Maior conhecimento científico e tecnológico; - raciocínio lógico e capacidade de abstração; - capacidade de redigir e compreender textos; - maior iniciativa, sociabilidade e liderança; - maior capacidade de lidar com problemas novos, criatividade e inovação; - solidariedade, capacidade de organização e de atuação em grupo; - consciência dos próprios direitos; e - capacidade de tomar decisões (BRASIL, 2007b, p. 32).

A questão da cidadania é também muito presente nos dois documentos. Ambos associam a cidadania à educação como fator preponderante, ao direito do trabalhador e à necessidade de não reduzi-la à lógica do mercado. Mesmo o Proeja ensino fundamental, que mais se orienta ao referencial neoliberal, denota essa necessidade.

- “O enriquecimento científico, cultural, político e profissional como condições necessárias para o *efetivo exercício da cidadania*” (BRASIL, 2007b, p. 35, grifo nosso);

- “O direito ao trabalho como um valor estruturante da cidadania” (BRASIL, 2007c, p. 47);
- “Não se pode subsumir a cidadania à inclusão no ‘mercado de trabalho’” (BRASIL, 2007c, p. 13);
- “A correspondência entre as demandas e a oferta dos cursos deve ser considerada sob a ótica do direito do trabalhador à cidadania” (BRASIL, 2007b, p. 49);
- “Essa política precisa contribuir para romper com a lógica que submete a educação ao mercado, porque essa lógica subtrai os direitos da cidadania” (BRASIL, 2007b, p. 25);
- “A educação integrada propicia a (re)construção de conhecimentos e atitudes ligados à emancipação humana, à cidadania e ao trabalho” (BRASIL, 2007b, p. 30).

Outros conceitos aparecem também pronunciados nos dois documentos que estabelecem as diretrizes do Proeja em suas duas etapas, como emancipação e Estado, principalmente. Ambos os documentos seguem o mesmo caminho apresentando até aqui. No caso do Proeja ensino médio, com exceção de um pequeno trecho que vincula progresso com libertação, não foram encontradas outras contradições em relação à adoção do referencial da educação popular. De todo modo, é importante salientar que o Proeja ensino fundamental, embora pronuncie seguidamente uma concepção educacional pró-mercado, também reivindica a si mesmo como um documento de resistência, afirmando em alguns trechos a necessidade de não reduzir a educação aos ideais de mercado e adotando sentidos mais voltados ao referencial da educação popular. Entretanto esses aspectos caem em contradição, uma vez que o texto acaba por retomar com frequência o referencial neoliberal.

5.1.10 ProJovem⁶

O ProJovem foi estabelecido em 2005 pela Lei n.º 11.129, medida provisória com o objetivo de prover aos jovens brasileiros, em caráter emergencial, a

[...] elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a *estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local* (BRASIL, 2005c, grifo nosso).

Embora executado por ações interministeriais que envolvem o Ministério da Educação, a coordenação do ProJovem dá-se pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Ainda em 2005, foram instituídas pelo Conselho Nacional de Educação as Diretrizes do ProJovem, por meio do Parecer CNE/CEB n.º 02/2005. No ano de 2006 a Resolução CNE/CEB n.º 03/2006, que aprovou tais diretrizes, classificou o projeto como experimental, com base no artigo 81 da LDBEN de 1996.

Em 2008, por meio da Lei n.º 11.692, o programa foi dividido em quatro especificidades: ProJovem Adolescente Serviço Socioeducativo, Projovem Urbano, Projovem Campo Saberes da Terra e Projovem Trabalhador (BRASIL, 2008a). A análise a seguir se baseia nesses documentos citados.

A concepção de educação do ProJovem vincula-se à ideia de democratização da sociedade e à construção de justiça social. Dessa forma, apresenta-se nos documentos a perspectiva de que a combinação entre elevação da escolaridade, qualificação profissional e ação comunitária viabiliza “[...] o *desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social*” (BRASIL, 2005e, grifo nosso). Não obstante, essa abordagem do desenvolvimento da vida produtiva, embora tenha se mantido no documento de 2006, em 2008 foi suprimida, provavelmente por ter sido retirada também da LDBEN n.º 9.394/1996 (em razão das modificações efetuadas por meio da Lei n.º 11.741/2008).

Ainda assim, a vinculação da ação social na forma da ação comunitária

⁶ Documentos analisados: Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005c), Parecer CNE/CEB n.º 02/2005 (BRASIL, 2005a); CNE/CEB n.º 03/2006 (BRASIL, 2006b); Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2008 (BRASIL, 2008a).

“consubstanciada pelo engajamento cívico” (BRASIL, 2006b) é muito presente nos documentos, constituindo até mesmo um dos eixos do programa que, por esse motivo, segundo Brasil (2006b), o levaria a compor uma nova base paradigmática para a educação.

O Programa assume, ao mesmo tempo, caráter emergencial, ao atender um segmento que tem necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio, e caráter experimental, ao colocar em execução um *curso fundamentado em novos paradigmas*, com uma estrutura curricular que *trata de forma integrada a educação geral, a Qualificação Profissional inicial e o engajamento cívico* consubstanciado nas atividades de *Ação Comunitária* (BRASIL, 2006b, grifos nossos).

De todo modo, não se pode determinar que a vinculação da ação comunitária à qualificação profissional e à escolarização permita aproximação ou transcendência à lógica de mercado, ou mesmo algum vínculo com o referencial da educação popular. Isso porque nenhum dos documentos define objetivamente o que se entende por ação comunitária e, portanto, esta pode estar atrelada à dimensão da caridade e da solidariedade paternalistas, ou à construção de processos voltados à perspectiva de mercado, ou mesmo a um paradigma emancipatório de educação. A seguir, destacam-se alguns trechos representativos da maneira como o ProJovem reporta-se à ação comunitária. É importante dizer, de antemão, que “engajamento cidadão”, “voluntariado” e “valores solidários” não possuem significados ou sentidos universais, daí a possibilidade de serem interpretados à luz de vários referenciais teóricos:

“A ação comunitária deverá resultar de um *diagnóstico das necessidades locais* e regionais, promover o *engajamento cidadão voluntário* e a *formação de valores solidários*” (BRASIL, 2005a, grifos nossos).

Ao integrar Ensino Fundamental, Qualificação Profissional inicial para o trabalho e Ação Comunitária em um programa único, o ProJovem deve oferecer oportunidade para que os jovens *experimentem novas formas de interação, se apropriem de novas competências*, que lhes permitam *articular, mobilizar e colocar em ação* seus conhecimentos, *habilidades e valores* para *responder aos desafios diários de sua vida cidadã e atender aos requisitos de seu exercício profissional de forma eficiente e eficaz*, re-elaborando suas próprias experiências e sua visão de mundo, bem como, se re-posicionando quanto à sua inserção social e profissional (BRASIL,

2006b, grifos nossos).

Também é possível compreender nesse último excerto potencial correspondência entre o que se espera de cada um dos eixos que compõem o ProJovem: ensino fundamental = conhecimentos; qualificação profissional = habilidades; ação comunitária = valores – todos voltados para “*responder aos desafios diários de sua vida cidadã e atender aos requisitos de seu exercício profissional de forma eficiente e eficaz*” (BRASIL, 2006b, grifo nosso), compondo então transformação individual, ou ainda, o reposicionamento do indivíduo, e não necessariamente da ordem social.

Corroborando com as correspondências descritas no parágrafo anterior o delineamento daquilo que se espera da organização curricular do programa, com destaque especial ao fato de que o elemento *cidadania* está vinculado apenas à ação comunitária. Isso sugere que cidadania em tese comporia um rol de valores, não estando, portanto, vinculada a conhecimentos nem a habilidades. Essa perspectiva observa-se no trecho a seguir:

I - a *formação básica* deverá garantir as aprendizagens que correspondem às diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Fundamental e a *certificação correspondente*, bem como, ao mesmo tempo, fundamentar a formação profissional e a Ação Comunitária;
 II - a *Qualificação Profissional inicial para o trabalho* deverá possibilitar novas formas de inserção produtiva, com a devida *certificação*, correspondendo, na medida do possível, tanto às necessidades e potencialidades econômicas locais e regionais, quanto às vocações dos jovens participantes do Programa;
 III - a *Ação Comunitária* deverá resultar de um diagnóstico das necessidades locais e regionais, e *promover a participação social cidadã* (BRASIL, 2006b, grifos nossos).

A descrição do público destinatário, por sua vez, dá-nos indicativos de como a política concebe o ser humano, compreendendo-o para além da dimensão do trabalho e do emprego, como sujeito constituído historicamente e, no caso específico do público da EJA, marcado pelas diversas facetas da exclusão social, mostrando nesse caso mais aproximação do referencial da educação popular:

Os participantes do curso do ProJovem moram nas cidades brasileiras, encontram-se excluídos da escola e do trabalho, apresentam marcas de discriminação étnico-racial, de gênero,

geracional e de religião, revelando trajetórias pessoais diferenciadas, marcadas tanto por experiências de risco e situações de violência, geradoras de autodesvalorização e construtora de identidades coletivas marcadas pela exclusão social (BRASIL, 2006b, grifo nosso).

Em relação à formação profissional, é possível perceber o agrupamento de orientações que ora transcendem a ideia de preparação para o trabalho, ora retornam a essa perspectiva. Essa circularidade pode ser observada mediante:

- a defesa de que as bases tecnicistas precisam ser superadas: “Trabalhando de forma integrada todos os componentes curriculares, sem a clássica, cediça e serôdia separação entre teoria e prática, hoje algo inadmissível” (BRASIL, 2005a);
- a fundamentação nos quatro pilares da Educação estabelecidos pela Unesco: “saber conhecer, saber fazer, saber conviver e saber ser” (BRASIL, 2005a), assumindo então a concepção de educação ao longo da vida;
- a vinculação entre competência, cidadania e trabalho: “Ênfase no desenvolvimento de competências para o exercício da cidadania e para o trabalho” (BRASIL, 2005a);
- a associação entre potencialidades econômicas e vocação do público destinatário, indicando o que deve ser considerado como as necessidades coletivas (dimensão econômica) e individuais (vocação, interesse, predisposição):

A qualificação inicial para o trabalho deverá possibilitar novas formas de inserção produtiva, com a devida certificação, correspondendo, na medida do possível, tanto as necessidades e potencialidade econômicas, locais e regionais, quanto as vocações dos jovens; (BRASIL, 2005e).

- a tentativa de desvincular o conceito de competência exclusivamente da lógica de mercado – ainda que para isso contraditoriamente utilize um vocabulário próprio do neoliberalismo, coloque ênfase no resultado em detrimento do processo e se refira ao trabalho como de natureza universal, externa e independente da ação humana:

Em termos de educação profissional, competência é a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação valores, habilidades e conhecimentos necessários para o *desempenho eficiente e eficaz* de atividades requeridas pela natureza do trabalho (BRASIL, 2005e, grifo nosso).

Além disso, a política posiciona o Estado como responsável por corrigir as desigualdades do modo de produção capitalista, bem como da sua própria inabilidade perante a indução de políticas. Trata-se assim de uma reparação corretiva que deve ocorrer por meio da oferta de mais vagas “especificamente para o *segmento juvenil mais vulnerável e menos contemplado por políticas públicas vigentes*” (BRASIL, 2006b, grifo nosso) e que não possuem vínculos formais de trabalho. Tal como verificamos em vários documentos anteriores, percebem-se: o recorte de público com base no seu valor produtivo de mercado, a realização da função equalizadora da EJA, a proposta pelo Parecer CNE/CEB n.º 11/2000 pretendendo dar cobertura aos segmentos mais desprestigiados pelo sistema educacional e também aproximação ao modelo de Estado de bem-estar social, na sua dimensão corretiva das desigualdades produzidas pelo modo de produção e pelas políticas neoliberais.

5.1.11 Programa Educação em Prisões

O Programa Educação em Prisões tem como objetivo oferecer apoio financeiro e técnico para a implantação da EJA no sistema penitenciário brasileiro. Para tanto, a política sustenta-se em quatro documentos que estabelecem e orientam a política: a Resolução n.º 3/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (BRASIL, 2009a); a Resolução CNE/CEB n.º 2/2010, que apresenta as Diretrizes Nacionais para a oferta de EJA para pessoas em situação de privação de liberdade (BRASIL, 2010b); o Decreto n.º 7.626/2011, que institui o plano estratégico de educação no âmbito do sistema prisional (BRASIL, 2011a); e, por fim, o documento referência elaborado pelo Conselho Nacional de Educação para o Seminário Educação nas Prisões, de 2012 (BRASIL, 2012).

Com base nesses documentos, verifica-se que o programa se justifica pela prerrogativa do direito à educação estabelecido pela legislação nacional, bem como por acordos internacionais. O horizonte pretendido pela política refere-se, portanto, à consolidação desse direito quanto à necessidade de “[...] criar condições e possibilidades para o enfrentamento dos graves problemas que perpassam a inclusão social de apenados e egressos do sistema penitenciário” (BRASIL, 2009a).

Nessa perspectiva, o documento de 2009 reconhece o Estado como responsável pela indução de políticas públicas em âmbito educacional, com vistas à compensação dos segmentos mais afetados pela desigualdade produzida pelos modos de organização política e econômica da sociedade – demarcando mais uma política educacional que se aproxima do modelo de Estado de bem-estar social. Sendo assim, o Estado deve intervir no tocante aos

[...] segmentos da população estrutural e historicamente fragilizados, [sendo este] um dos modos mais significativos pelos quais o Estado e a Sociedade podem renovar o compromisso para com a realização desse direito e a democratização de toda a sociedade (BRASIL, 2009a).

O documento de 2012, por sua vez, restabelece a responsabilidade do Estado por meio da crítica, imprimindo, contudo, a mesma orientação em relação ao papel do Estado:

Não é mais concebível que estados ainda não possuam uma política regulamentada para estas ações no cárcere, evidenciando-se, em várias unidades, projetos isolados, sem fundamentação teórico-metodológica, sem qualquer continuidade administrativa, beirando o total improvisado de espaço, gestão, material didático e atendimento profissional (BRASIL, 2012, p. 4).

Às políticas educacionais no âmbito prisional, atribui-se o embasamento dos “[...] *fundamentos conceituais e legais da educação de jovens e adultos*, bem como *os paradigmas da educação popular*, calcada nos princípios da autonomia e da emancipação dos sujeitos do processo educativo” (BRASIL, 2009a, grifos nossos). Para tanto, propõe que

[...] seja elaborado um currículo próprio para a educação nas prisões que considere o tempo e o espaço dos sujeitos da EJA inseridos

nesse contexto e que enfrente os desafios que ele propõe em termos da sua reintegração social.

Seja elaborada essa proposta curricular a partir de um Grupo de Trabalho que ouça os sujeitos do processo educativo nas prisões (educadores, educandos, gestores do sistema prisional, agentes penitenciários e pesquisadores de EJA e do sistema prisional) (BRASIL, 2009a).

As atividades laborais e artístico-culturais deverão ser reconhecidas e valorizadas como elementos formativos integrados à oferta de educação, podendo ser contempladas no projeto político-pedagógico como atividades curriculares, desde que devidamente fundamentadas (BRASIL, 2010).

Nesses casos, especificamente, os conceitos de emancipação e autonomia estão relacionados ao sujeito a ser reintegrado à sociedade, e não à reorientação da ordem social propriamente. Não obstante, a peculiaridade do programa destaca à educação a capacidade de “mudar a atual cultura da prisão” (BRASIL, 2012), o que, é possível afirmar, implica também dimensão emancipatória, uma vez que o sistema prisional sobressai como um ordenamento social particular, encerrado em seus próprios valores, sistemas, procedimentos e tudo mais que o caracteriza.

A concepção de trabalho presente no documento de 2009 vincula-o com a dimensão educacional, sobretudo no intuito de que se perceba essa indissociabilidade no próprio trabalho prisional, seja aquele desenvolvido pelas pessoas privadas de liberdade, seja pelo amplo espectro de profissionais que atuam no sistema prisional. Assim, a política defende:

O trabalho prisional seja tomado como elemento de formação e não de exploração de mão-de-obra, garantida a sua oferta em horário e condições compatíveis com as da oferta de estudo. [...] O trabalho prisional (e todas as demais atividades orientadas à de reintegração social nas prisões) se torne efetivamente integrado à educação. [...] A formação dos servidores penitenciários contemple na sua proposta pedagógica a dimensão educativa do trabalho desses profissionais na relação com o preso (BRASIL, 2009a).

Em coerência a essa posição ideológica, o programa reconhece também que a formação profissional deve ser desenvolvida no sistema prisional, já que o mundo do trabalho precisa ser entendido como “[...] um lócus para a construção da autonomia do sujeito e de desenvolvimento de suas capacidades profissionais, intelectuais, físicas, culturais e sociais” (BRASIL, 2009a), reportando-se, assim, a

uma concepção ampla tanto em relação à formação profissional como ao conceito de trabalho/mundo do trabalho, embora não se possa dizer que esteja totalmente desvinculada do referencial pró-mercado.

A concepção de sujeito presente nos documentos analisados também mostra marcas dessa amplitude conceitual, pois contempla elementos que remetem a uma visão multifacetada do público destinatário, “atentando-se para as questões de inclusão, acessibilidade, gênero, etnia, credo, idade e outras correlatas” (BRASIL, 2009a).

5.2 AS POLÍTICAS DE EJA NA ARGENTINA ENTRE 1983 E 2016: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS

5.2.1 *Plan Nacional de Alfabetización*

O documento utilizado para a análise do Plan Nacional de Alfabetización data de 1985 e foi desenvolvido sob responsabilidade do Ministério de Educação e Justiça, por meio da Comissão Nacional de Alfabetização Funcional e Educação Permanente.

Segundo esse documento, trata-se de um programa que consiste na “[...] *primera respuesta al gravísimo problema del analfabetismo que padece el país*. Esta situación no *incide* solamente en el plano educacional sino también en el plano *económico y social*” (ARGENTINA, 1985, grifos nossos). A primeira consideração a ser feita com base nesse trecho se refere ao fato de que o Plan Nacional de Alfabetización não foi a primeira ação de enfrentamento ao fenômeno do analfabetismo na Argentina, como já descrito no capítulo que abordou a história das políticas. Nesse caso, é possível supor que referenciá-lo dessa forma se associe ao contexto do período, à construção de uma nova Argentina, fundamentada em princípios democráticos, à ideia de um recomeço, de superação de toda a repressão vivida no período anterior.

A segunda questão a ser considerada diz respeito à abordagem dada ao

analfabetismo, concebendo-o como causa dos problemas sociais e econômicos, e não como sua decorrência. Retomou-se assim uma concepção estigmatizante referente às pessoas não alfabetizadas, supostamente responsáveis pelo “padecimento” da sociedade e por sua incapacidade de desenvolvimento, relegando a segundo plano toda a história de exploração, espoliação e exclusão vividos pelos países latino-americanos, que viabilizaram o desenvolvimento de um capitalismo dependente, alimentado ao longo do tempo tanto por mecanismos externos quanto pela mentalidade especulativa predatória das elites internas (FERNANDES, 1975). Em síntese, na perspectiva que se apresenta no documento, o analfabetismo seria um fenômeno cujas causas residem no próprio analfabeto⁷, e não nas questões estruturais da sociedade. E isso diz muito sobre a concepção educacional e de ser humano que versa o Plan Nacional de Alfabetización.

No tocante à atuação do Estado na indução da política, já há sinais da retração característica da imersão neoliberal que se iniciava com a descentralização de gestão e financiamento, levando, como afirma Di Pierro (2001), a uma redefinição do Estado, apresentando deslocamento entre as responsabilidades públicas e privadas quanto ao estabelecimento das políticas educacionais. Dessa forma, para a execução do Plan Nacional de Alfabetización, foram efetuadas parcerias com províncias, secretarias, institutos, universidades, sindicatos de trabalhadores e empresas privadas (ARGENTINA, 1985), a exemplo do que também ocorreu no Brasil nesse período.

Além disso, o documento delimita uma diferenciação necessária à consolidação do projeto de modernidade, no qual a racionalidade se destaca como eixo central. Dessa forma, a alfabetização e a educação formal passam a ser pré-

⁷ Desde o início desta pesquisa, toma-se cuidado com o uso do termo *analfabeto*, evitando-o ao máximo. Isso se deve ao entendimento de que o termo adquiriu, ao longo do tempo, sentidos extremamente depreciativos às pessoas que não tiveram acesso à aprendizagem da escrita. Sendo assim, uma vez caracterizadas como analfabetas, parecem ser retiradas dos sujeitos todas as demais características positivas e potencializadoras, estabilizando-os numa trama de sentidos atravessados pela ideia de incapacidade. Nessa perspectiva, *o sujeito é analfabeto e, portanto, é ignorante, primitivo, passivo, apático, não tem cultura, não sabe opinar, vive exilado dentro de si, não tem cidadania, deve ser curado, erradicado, consertado, exterminado*. Isso justifica a opção adotada ao longo do texto pelo termo *pessoa não alfabetizada*, que, embora não resolva a problemática da estigmatização, designa o sujeito primeiro como *pessoa* e somente depois, se de fato necessário, por determinado conhecimento que essa pessoa não possui. Por fim, toda essa explicação reside na justificativa de uso do termo *analfabeto* neste ponto específico do texto: *O analfabetismo seria um fenômeno cujas causas residem no próprio analfabeto*. Não se trata de uma contradição à posição até aqui adotada, mas sim uma tentativa de mostrar o reducionismo que se aplica ao fenômeno do analfabetismo.

requisitos para o progresso, o desenvolvimento, a saída de um “período de trevas”. Sendo assim, o programa constituía uma espécie de reparação, um “[...] acto de justicia hacia quienes se han visto desposeídos de los beneficios de la educación” (ARGENTINA, 1985).

Nesse caso, tanto é possível afirmar que a justificativa do programa se reportaria à concepção de Estado de bem-estar social, assumindo a responsabilidade por corrigir as desigualdades produzidas pelo modo de produção capitalista e pela política neoliberal, como também se assenta no próprio referencial neoliberal, com base no que o Plan Nacional de Alfabetización se configuraria como uma das poucas políticas que justificam a intervenção direta do Estado que opera sob a hegemonia do livre mercado. Isso porque, segundo Friedman (1977), nesse caso, a ação do Estado na alfabetização da população produz substancial efeito na produção de uma “[...] sociedade democrática e estável [que] é impossível [de ser alcançada] sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores” (FRIEDMAN, 1977).

Logo, o programa seria um instrumento de estabilização da sociedade democrática e também necessário à sustentação da própria hegemonia neoliberal, ou seja, um mecanismo de conformação social que cumpre importante serviço para a disseminação dos valores de mercado, garantindo sua soberania, uma vez que não sinaliza (e nem poderia) nenhum tipo de intenção quanto à reordenação estrutural da ordem vigente. Essa visão é corroborada por outros dois trechos de Argentina (1985), que diz que a metodologia empregada no programa deve permitir “[...] el pleno desarrollo del hombre em libertad [...]”, enquanto “[...] los contenidos curriculares parten de la Constitución Nacional y están destinados a subrayar la significación de la vida en democracia”.

Também o documento sugere que nos centros de alfabetização ocorreriam ações de profissionalização, aulas de saúde preventiva e economia doméstica, além de ações comunitárias que deveriam se basear na “[...] visión crítica de la propia realidad lograda a través de la consideración de los temas incluídos en las cartillas [que] promueve el desarrollo del espíritu comunitario” (ARGENTINA, 1985). Trata-se aqui de um conjunto de ações assistenciais e comunitárias pautadas em carências detectadas, combinando intervenções assistenciais das mais diversas, desde

atendimento básico de saúde, doação de roupas e expedição de documentos até ações festivas em conjunto com a comunidade.

Por fim, o documento também assinala como um passo importante presente nas cartilhas do programa “el rescate de culturas em extinción y para la revalorización de culturas regionales tan importantes como la general del país” (ARGENTINA, 1985), reconhecendo a dimensão cultural no âmbito educacional, ainda que não se possa especificar a qual conceito de cultura o documento se refere.

5.2.2 Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos

Assim como no programa anterior, a análise do Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos foi realizada com base num único documento, elaborado pela Dirección Nacional de Educación do Adulto, do Ministério de Educación e Justiça da Argentina, em 1990.

O documento inicia-se situando a política na perspectiva do Estado neoliberal, uma vez que estabelece a EJA como “[...] una estrategia de unidad nacional, concertación federal y sectorial, diversificación de ofertas, *descentralización, aprovechamiento racional de recursos y vinculación de la educación al trabajo*” (ARGENTINA, 1990, grifo nosso).

Essa perspectiva é retomada ao longo do documento, como se percebe no excerto a seguir, que também vincula o “empreendimento educativo com o desenvolvimento nacional”:

La eficacia de una empresa educativa de esta naturaleza que lleva implícita la vinculación al desarrollo nacional, hace indispensable garantizar la intersectorialidad del trabajo para planificar acciones que eviten la superposición de esfuerzos, asegurando la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y las fuerzas sociales involucradas en todas las instancias de desenvolvimiento del programa (ARGENTINA, 1990, grifos nossos).

Embora entenda que “[...] las carencias educativas son sólo un aspecto del marginamiento que sufren vastos sectores” (ARGENTINA, 1990), o documento acredita que o impacto esperado pela política consiste em “[...] contribuir al

mejoramiento del estado de un tercio de la población nacional, que, como consecuencia del proceso de crisis económica e hiperinflación existente [...], vive en situación crítica de alto riesgo” (ARGENTINA, 1990). Assim, o potencial atribuído à educação não se direciona ao reordenamento dos sistemas político e econômico, mas à possibilidade de contribuir com um ajuste nessa própria ordem. Novamente surge implicitamente na política a inspiração proveniente do modelo de Estado de bem-estar social.

A vinculação entre educação e trabalho é, segundo Argentina (1990), o eixo principal do programa, “lo que significa concebir el trabajo como valor cultural formativo”, ao mesmo tempo que “permiten la efectiva incorporación de los adultos en el esquema productivo nacional”. Dessa forma, trata-se de conceber tanto a indissociabilidade entre educação e trabalho, entendendo o trabalho como um conjunto de práticas pelas quais também se aprende, quanto o vínculo da proposta pedagógica à dimensão do emprego, da inserção produtiva, ou seja, a dimensão da formação do capital humano. Logo, estamos diante nesse documento da combinação de dois referenciais: educação popular e referencial neoliberal.

De todo modo, no que se refere à ideia de inserção produtiva se desenvolvem no documento três perspectivas que a associam ao “desenvolvimento de práticas alternativas de inserção produtiva” e também à dimensão da “qualificação para o trabalho/emprego” (ARGENTINA, 1990). Com base nessas duas possibilidades, a inserção produtiva deve ocorrer mediante:

- a promoção e organização “de unidades productivas solidarias que permitan formas *autogestionarias de organización*” (ARGENTINA, 1990, grifo nosso);
- a capacitação e o aperfeiçoamento laboral das pessoas “que ya están incorporadas a una actividad laboral, sea ésta productiva o de servicios (ARGENTINA, 1990);
- a facilitação de “aprendizajes para producciones familiares de autoconsumo” (ARGENTINA, 1990).

Além disso, o programa destaca a importância da dimensão social do conhecimento, enaltecendo assim seus aspectos históricos, culturais e coletivos. Em consequência, pode-se dizer que dessa forma acaba por situar o ser humano constituído historicamente no centro de práticas culturais e sociais, figurando-o,

desse modo, como produtor, reproduzidor e transformador de práticas e relações que estabelece com o mundo, remetendo-se, assim, ao referencial da educação popular.

Redefinir el conocimiento como fin social que se construye historicamente a partir de saberes populares, requiere incorporar como ejes orientadores del programa, los valores culturales de regiones y localidades, comprendiendo a las actividades de la comunidad como sistema cultural, recuperando las experiencias que surjan de la memoria colectiva en cuanto al aprovechamiento de recursos naturales, la forma de producción (técnicas y formas de trabajo) y la relación con el medio social (lenguaje, historia, creencias religiosas, folclore, etc.). (ARGENTINA, 1990, grifos nossos).

Como se percebe, o documento apresenta em vários pontos a combinação de referenciais, denotando principalmente três perspectivas: aproximação com o referencial neoliberal, inspiração no modelo de Estado de bem-estar social e fundamentos que remetem ao referencial da educação popular. Os objetivos a seguir mostram circularidade quanto a essas três possibilidades:

*Aportar a la superación de la situación de marginalidad e injusticia social de un importante sector de nuestro pueblo.
Contribuir a generar instancias de organización que permitan la participación de la población adulta em todos los campos de la actividad política, cultural, social y económica.
Contribuir a la formación de los recursos humanos que requerirá el proceso económico y social en el marco de la Revolución Productiva (ARGENTINA, 1990, grifos nossos).*

Por fim, verifica-se que o referencial da educação popular se mostra mais pronunciado no que se refere aos aspectos metodológicos, sobretudo quanto aos conteúdos a serem abordados, esperando que eles

*[...] apunten al desarrollo de la actitud crítico reflexiva frente a los problemas del adulto y la comunidad.
Brinden, a partir de los saberes previos, conocimientos más amplios e instrumentales que enriquezcan la reflexión de la propia realidad y la apropiación de un saber científico y técnico actualizado.
Partan de la realidad presente, rescaten la memoria colectiva y se proyecten dinámicamente (ARGENTINA, 1990, grifos nossos).*

5.2.3 Programa Encuentro

Para a análise do Programa Encuentro foram utilizados cinco documentos, todos produzidos sob responsabilidade do Ministério da Educação: a Resolução n.º 686/2004⁸ (ARGENTINA, 2004b), responsável pela criação do programa; o livro *Orientaciones para el alfabetizador* (ARGENTINA, 2004a); e os cadernos *Presentación institucional y líneas de acción* (ARGENTINA, 2006), *Aportes para la enseñanza y el aprendizaje en los centros de alfabetización* e *La propuesta educativa en los centros de alfabetización*. Esses dois últimos materiais não possuem indicação precisa do ano de publicação, mas constituem produções posteriores a 2008, uma vez em que foram apresentadas já no período do governo de Cristina Kirchner, que tomou posse em dezembro de 2007. Dessa forma, serão citados no texto como [2008?b] e [2008?c], respectivamente.

O Programa Encuentro exemplifica bem o vão que pode separar os documentos operacionais dos documentos orientadores, ou ainda, como a política adquire e consolida determinada identidade ao longo do seu desenvolvimento. Isso pode ser percebido por meio da comparação de alguns aspectos contidos entre esses dois blocos de documentos e também à medida que os documentos orientadores foram se ampliando. No que se refere ao objetivo instituído pela Resolução n.º 686/2004, por exemplo, verifica-se a adoção de uma concepção de Estado constituída sob inspiração do modelo de Estado de bem-estar social, uma vez que lhe cabe desenvolver “[...] estrategias que permitan compensar las desigualdades sociales, de género e regionales con el objeto de generar una genuína equiparación de las posibilidades educativas” (ARGENTINA, 2004b). Logo, trata-se de uma política orientada com base em um modelo estatal que produz o enfrentamento às decorrências desiguais das sociedades de mercado, demarcando sua ação por meio de ajustes, correções ou arranjos que, em tese, não interferem especificamente nas suas dimensões estruturais.

Ainda assim, é importante dizer que no documento de Argentina ([2008?b]), p. 16), essa concepção de Estado combina-se com aprofundamentos sólidos do

⁸ Por ocasião da publicação desta resolução especificamente, em 2004, o Ministério da Educação era intitulado Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia.

referencial da educação popular que acentuam a necessidade de “[...] reconstrucción de el tecido social para una inclusión verdadera”, propondo-se, portanto, à “[...] instalación de las personas en una criticidad, es decir, poder descindir, tomar partido, desplegar la creatividad, pensar su realidade para transformarla y transformarse, ser partícipes de um processo de transformación social” (ARGENTINA, [2008?b], p. 16).

De todo modo, é importante ressaltar ainda que a aproximação ao modelo de bem-estar social não implica, conforme denota o movimento mais amplo da política educacional argentina, o abandono da marca descentralizadora e racionalizadora de investimentos, própria das políticas sociais que são implementadas sob a lógica do mercado. No caso do Programa Encuentro, uma das principais características que denotam sobretudo a racionalização de recursos se refere à adoção do trabalho de alfabetizadores sob o regime de voluntariado, mostrando recolhimento do Estado e deslocamento em relação à definição das responsabilidades públicas e privadas na execução da política, como se viu também quanto ao Plan Nacional de Alfabetización e ao Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos e de tantas outras políticas brasileiras, conforme se constatou nas análises feitas.

Além disso, visualiza-se no documento de criação do programa uma abordagem que confere à dimensão da cidadania importante papel no que diz respeito aos impactos sociais esperados pela política, dando-lhe lugar de destaque, ainda que não transcenda o referencial neoliberal, que concebe a cidadania como exercício de direitos e deveres:

Que en una sociedade en la que conviven la exclusión social y la renovación tecnológica, los jóvenes y adultos que han quedado fuera del sistema educativo y de la red social, exigen que la EDJA estructure una variedad de respuestas de calidad, ágiles, eficaces e inclusivas, que permitan el real ejercicio de la ciudadanía social (ARGENTINA, 2004b).

A cidadania como horizonte da política também aparece nos outros quatro documentos orientadores escolhidos para análise. Como veremos, esses documentos, em conjunto com a Resolução n.º 686/2004, imprimem progressivo diálogo em relação às possibilidades educacionais de ajustes e enfrentamentos ao modelo neoliberal, alcançando plenitude, sobretudo no último documento analisado, no qual se verifica plena consolidação do referencial da educação popular. Os

trechos a seguir destacam como a concepção de cidadania é apresentada nesses documentos:

- em conjunto com a crítica explícita quanto à ordem neoliberal:

La implementación de políticas de corte neoliberal en países de la Región ha llevado a sectores importantes de la población a situaciones de pobreza, desocupación y exclusión social. En este escenario, la educación se convierte en una herramienta clave que, -si bien no resuelve esta problemática ni garantiza la integración al mundo laboral-, potencia la capacidad de las personas para el ejercicio de la participación ciudadana y mejorar la calidad de vida. (ARGENTINA, 2004a, p. 10).

- como forma de intervenção nos problemas sociais: “Se fortalece un compromiso activo de estos niveles educativos con el tratamiento de una problemática social promoviendo los valores de solidaridad y participación ciudadana” (ARGENTINA, 2006, p. 15);
- problematizando a relação entre alfabetização e cidadania:

La alfabetización ¿es esencialmente una experiencia educativa o también convoca a un compromiso ciudadano? Digamos, desarrollar una conciencia ciudadana activa ¿es un objetivo de la alfabetización o es simplemente una consecuencia posible? (ARGENTINA, [2008?c], p. 25, grifos nossos).

- relacionada com os pressupostos freirianos – leitura de mundo e transformação da realidade:

En todo el país *cada centro se constituyó en un espacio de formación ciudadana* en el cual, junto a Freire, se pensó y procuró convertir cada encuentro en *un paso más en el proceso de lectura y comprensión de la realidad para poder transformarla* (ARGENTINA, [2008?c], p. 28, grifos nossos).

- no tocante à educação popular: a educação popular precisa ser entendida como “[...] un proceso de participación y una herramienta del campo popular, que permite que los setores populares, militantes y educadores se apropien de los bienes culturales, derechos humanos y ciudadanía” (ARGENTINA, [2008?b], p. 12-13);
- a cidadania como um estado, uma condição a ser construída por meio

da alfabetização: “En la alfabetización [entendida como ato político] el *hombre se construye como ciudadano*, como sujeito democrático y toma consciencia de su rol como sujeto histórico” (ARGENTINA, [2008?b], p. 21, grifo nosso).

Relacionada à perspectiva da cidadania está a concepção de ser humano presente nos documentos analisados. Os quatro documentos orientadores apresentam consenso no que diz respeito a esse aspecto, com base no referencial da educação popular. Assim, verifica-se que o público destinatário da política é concebido como um conjunto de pessoas constituídas historicamente, por meio da cultura e das relações sociais, detentoras de conhecimentos, capazes de transformar o mundo e a si mesmos e que, embora privadas do acesso à escrita, leem o mundo mediante outros códigos aprendidos ao longo de sua experiência de vida (ARGENTINA, 2004a; 2006; [2008?b]; [2008?c]).

Além disso, também os documentos orientadores do Programa Encuentro se destacam no tocante a todos os demais documentos examinados para o conjunto desta pesquisa quanto ao aprofundamento do referencial da educação popular. Nesse caso, a principal fonte consiste no aporte aos pressupostos freirianos, assumindo-os nas dimensões conceitual e prática do programa e também como fundamento político de resistência ao referencial neoliberal que, segundo Argentina (2008?b, p. 10), é responsável pela construção de um mundo de

[...] desindustrialización, pobreza, desnutrición, emigración, degradación familiar, social y institucional, empeoramiento de la capacitación y calidad educativa, marginalización de los impedidos de asegurar su subsistencia y ejercer sus derechos, abandonados a la necesidad.

Em síntese, com base nos documentos analisados, é possível verificar que o programa mostra coerência ao referencial que assume para constituir uma política educacional contra-hegemônica, reconhecendo a educação como ato político, visto que, “[...] desde el punto de vista da Educación Popular, no hay prácticas educativas que podamos considerar neutras; por lo contrario, todo acto educativo implica una toma de posición que es política” (ARGENTINA, 2008?b, p. 19).

5.2.4 Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs)

O Plan FinEs, embora desenvolvido hoje em dia paralelamente ao Programa Encuentro e receba egressos desse programa para a continuidade dos estudos, não apresenta, conforme os documentos analisados⁹, fundamentação tão expressiva em relação ao referencial da educação popular.

De modo bem específico, o Plan FinEs é um plano de finalização de estudos que se sustenta no reconhecimento do direito à conclusão da escolarização básica, definindo assim um conjunto de possibilidades que viabilizam jovens e adultos a concluir os estudos primários e secundários, atuando como instrumento de reconhecimento de saberes, delimitação de planos individualizados de estudos, sistema de tutorias e recursos voltados para a aprendizagem à distância. Dessa forma, o objetivo expresso na Resolução n.º 66 do Conselho Federal de Educação, consiste em “[...] ofrecer a los jóvenes y adultos de todo el país la posibilidad de finalización de sus estudios primarios y/o secundarios a través de la implementación de un plan específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades” (ARGENTINA, 2008a).

No âmbito do Estado, o programa imprime configuração característica das políticas sociais delineadas na década anterior, afetadas pela descentralização, por ajustes fiscais e planos de austeridade, sustentando-se, dessa forma, no referencial neoliberal, tendo como base um regime de parcerias que se estabelece por meio

[...] de un modelo de gestión conjunta que asocia y articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación de las jurisdicciones y las organizaciones sindicales, empresas, organismos públicos, asociaciones civiles, entre otros (ARGENTINA, 2008d, p. 8).

No Plan FinEs, a dimensão da cidadania aparece apenas para designar o mesmo que “sujeitos de direito”, e não como um objetivo a ser alcançado pela política

⁹ Resolución N°66/2008, do Consejo Federal de Educación e citado no texto como Argentina (2008c); *Presentación y líneas de acción*, de 2008, do Ministerio de Educación e citado no texto como Argentina (2008d); Também foram analisadas as Resoluções N°1042/2012 e N°178/2016, ambas do *Ministerio de Educación*, entretanto, apenas apresentavam os mesmos aspectos operacionais dos dois primeiros documentos (ARGENTINA, 2012; 2016).

educacional, como exposto pela maioria dos documentos analisados em relação às demais políticas brasileiras e argentinas. Trata-se, portanto, de conceber a política numa perspectiva reparadora, pretendendo reconstituir a “[...] todos los *ciudadanos y ciudadanas* la posibilidad de acceso, permanencia y promoción a los diversos niveles, modalidades y especializaciones vinculadas a su desempeño social y laboral” (ARGENTINA, 2008d, p. 5).

5.2.5 Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos

Publicado em 2009 pelo Conselho Federal de Educação da Argentina, esse documento estabelece, como o próprio nome indica, as diretrizes curriculares nacionais para a EJA, reconhecendo a educação como direito e o Estado como responsável por criar condições para que esse direito seja alcançado. Nesse sentido, Argentina (2009, p. 3, grifos nossos)

[...] enmarca a la educación de Jóvenes y Adultos como *modalidad de educación permanente*, integrando de este modo los fines propios de una educación que *prepare para el ejercicio pleno de la ciudadanía*, los orientados hacia una mayor calidad de vida y aquellos que hacen a *promover o mejorar la participación del joven o adulto en el mundo laboral*.

Como se vê com base no referido documento, a EJA na condição de modalidade se vincula à “preparação para o exercício pleno da cidadania”, bem como à “promoção e ao melhoramento da inserção de jovens e adultos no mundo do trabalho”.

Em relação à cidadania, especificamente, essa “preparação” deve ser garantida, segundo as diretrizes, por meio do conhecimento dos deveres, dos direitos e dos diversos níveis de organização e responsabilidades políticas da nação, conduzindo então o sujeito à “[...] superar situaciones de inequidad y de deficiencias de participación” (ARGENTINA, 2009, p. 9). Essa visão remete à mesma discussão realizada quanto ao conceito de cidadania fundamentada no documento que institui as diretrizes de EJA para o Brasil, o Parecer n.º 11/2000, que, por consequência,

implica a forma como concebemos o público destinatário da EJA, levando-nos a percebê-lo como sujeitos inacabados, incompletos e que, por não terem concluído a escolarização, automaticamente seriam privados do exercício da cidadania (sob o referencial neoliberal), ou do agir e pensar politicamente (sob o referencial da educação popular). Essa perspectiva sugere um conjunto de preconceitos que incidem negativamente sobre as pessoas não escolarizadas e positivamente sobre as pessoas escolarizadas. Trata-se de preconceito, porque não há como generalizar que pessoas escolarizadas ajam plenamente de acordo com os parâmetros de cidadania estabelecidos pelos referenciais aqui abordados, ao mesmo tempo em que é impossível afirmar que as pessoas não alfabetizadas ou não escolarizadas não ajam haja vista tais parâmetros.

O conceito de trabalho é um elemento que também merece atenção específica no documento, uma vez que aparece frequentemente associado à certificação, dando indícios de que o delineamento no tocante a essa categoria mais se aproxima do referencial neoliberal do que dos pressupostos da educação popular. Isso porque, para a educação popular, o trabalho não se configura algo externo ao sujeito, pois, como já vimos, abrange os processos pelos quais o ser humano produz e transforma o mundo, ao mesmo tempo em que transforma a si mesmo. Ou seja, trata-se também, e sobretudo, de um processo de humanização, diferentemente da perspectiva de mercado, em que a concepção de trabalho se reduz à dimensão econômica, ao emprego, à venda da força física e intelectual – por vezes mais relacionada à precarização e à exploração do que à humanização. Os trechos a seguir apresentam aproximações a essa última perspectiva caracterizada pelo referencial neoliberal:

Jóvenes y adultos que no han completado la educación primaria o secundaria *puedan alcanzar tales certificaciones* educativas con calidad suficiente *para incorporarse o progresar en el mundo de trabajo*, para continuar estudios superiores y para una participación más plena en el proceso de crecimiento sostenido del país (ARGENTINA, 2009, p. 11, grifos nossos).

Las instituciones de educación pública para jóvenes y adultos en el país *dispongan de mecanismos para acreditar como parte de la formación primaria y/o secundaria* en la modalidad: - Las *trayectorias formativas* que el joven o adulto haya ya *recorrido en otras instancias de educación* primaria o secundaria del sistema educativo. - Las

certificaciones que el joven o adulto haya alcanzado o se encuentre en vías de alcanzar *en el ámbito de las instituciones de formación profesional* que forman parte del sistema educativo. - Las *certificaciones* que el joven o adulto *haya alcanzado en otras instancias formativas de reconocida valía*, en el ámbito de la educación no formal. - *Las capacidades y competencias* que las personas poseen *como resultado de su tránsito por la vida adulta social, cultural y laboral* (ARGENTINA, 2009, p. 12, grifos nossos).

De todo modo, é importante demarcar que o documento não se omite entre as diferenciações entre emprego e trabalho, fazendo até mesmo uma crítica à formação que se volta especificamente ao emprego:

La capacidad de reflexionar sobre los contextos incluye *no sólo los aspectos socioculturales* sino también *políticos y económicos* para lograr una formación que *no sea una mera preparación para un empleo sino una real formación para el trabajo* (ARGENTINA, 2009, p. 13-14, grifos nossos).

Não obstante, mesmo na tentativa de exercer a crítica ao reducionismo que se faz à formação que se volta ao emprego, ainda assim o documento reafirma a compreensão do trabalho como algo externo ao sujeito, para o qual ele deve ser preparado, retomando então o referencial neoliberal.

Por fim, é importante salientar que, embora se dirija ao estabelecimento de diretrizes nacionais para a EJA, o documento Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos não aprofunda os pressupostos teóricos da modalidade e, pode-se dizer, apesar de publicado posteriormente aos documentos do Programa Encuentro, apresenta abordagem bem mais superficial, reforçando até pressupostos contrários àqueles que sustentam o referido programa de alfabetização e, com isso, aproximando-se mais da abordagem do Programa Plan FinEs.

5.2.6 Documento Base nacional

O documento base da EJA foi publicado em 2010 pelo Conselho Federal de Educação da Argentina e ocupa-se

[...] de reafirmar los aspectos y características más relevantes que hacen a la especificidad de la modalidad para consolidar su identidad y servir de fundamento para las transformaciones conceptuales, pedagógicas, curriculares, administrativas y normativas que se requieren (ARGENTINA, 2010).

Nesse sentido, estabelece para a EJA uma perspectiva mais ampla que as diretrizes de 2009, assumindo o compromisso de garantir o acesso a uma educação que possibilite a participação crítica dos sujeitos na sociedade cada vez mais complexa, bem como a aquisição de ferramentas culturais que possibilitem a construção de melhores condições de vida (ARGENTINA, 2010).

Verifica-se que a educação popular é abordada explicitamente em duas perspectivas: reconhecendo-a como detentora de um pensamento pedagógico específico que compõe os antecedentes da EJA e também como eixo fundamental da modalidade, uma vez que toda ação pedagógica é uma ação política e, dessa forma, constitui

[...] una herramienta privilegiada para la transformación de la sociedad, formadora de sentido crítico, de toma de conciencia de problemas sociales y ambientales. Desde una perspectiva educativa problematizadora, crítica y emancipadora la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos se fundamenta en estos ejes de la Educación Popular (ARGENTINA, 2010, p. 4-5, grifos nossos).

O documento também apresenta a necessidade de retomar o sentido da educação permanente, dimensão exposta até mesmo na forma como a modalidade é intitulada na Argentina: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA). Segundo Argentina (2010, p. 4),

El carácter permanente se constituye en una característica que obliga a plantear una política educativa que incentive el interés y el deseo de todas las personas por el estudio como una actividad enriquecedora y placentera a lo largo de toda la vida, que permite mejorar la calidad de vida, promover la cultura y el fortalecimiento de la identidad, organizar y formular proyectos, ejercer una ciudadanía con valores éticos, generar autocritica y desempeño autónomo, tener la posibilidad de elegir y ejercer esa elección, mejorar las capacidades técnicas o profesionales a fin de atender las propias necesidades y las de la sociedad, respetar y proteger el ambiente, tener mejores oportunidades para resolver los desafíos y complejidades de la vida social actual.

O delineamento da perspectiva de educação permanente incide sobre a concepção de Estado difundida no documento, uma vez que cabe a ele garantir que toda pessoa possa acessar uma educação pautada em tais parâmetros, distanciando-se assim do referencial neoliberal e situando-se mais próximo do modelo de Estado de bem-estar social. Ao mesmo tempo, a concepção educacional mostra sinais de que poderia transbordar a perspectiva do Estado de bem-estar social e se alicerçar no referencial da educação popular, compondo assim um elo entre esses dois referenciais, uma vez que o primeiro viabilizaria o segundo. Desse modo, criar-se-iam condições para que as propostas educacionais da EJA fornecessem “[...] herramientas de análisis, de crítica y transformación de la sociedad, que motive a las personas a proponer cambios, a ser creativas, a construir solidaria y colectivamente una sociedad más igualitaria” (ARGENTINA, 2010, p. 5). De todo modo, é preciso ter cautela com afirmações desse gênero, pois “transformação”, “mudança”, “solidariedade” e a “perspectiva de construção de uma sociedade mais igualitária” não são propriedades do referencial da educação popular e constituem um vocabulário presente também na dimensão do Estado de bem-estar social, que, como já vimos, não se propõe a alterar as bases estruturais capitalistas.

Também se verifica que a concepção de trabalho contida no documento base reivindica distância do referencial neoliberal, rompendo as amarras da vinculação exclusiva à dimensão econômica e compondo-se com base na dimensão do mundo do trabalho, requerendo, assim, “[...] una mirada específica en lo referente a la formación para el trabajo, no solo como parte del desarrollo productivo y científico-tecnológico, sino también como constitutivo de la subjetividad, de la trama socio-cultural y política de toda sociedad” (ARGENTINA, 2010, p. 6).

A concepção de ser humano presente no documento pronuncia-se mediante a ideia de sujeito pedagógico e apresenta implicações para o educando, para o educador e também para o conhecimento. Nessa perspectiva, concebe estudantes e educadores como sujeitos possuidores de saberes construídos por meio das múltiplas experiências de vida e, portanto, capacitados a agregar muita riqueza no processo de “[...] *apropiación y construcción de conocimientos*, con la *transformación del medio* en que se desenvuelven y de *participación activa en el entorno cultural, social y productivo* que la propuesta de enseñanza debe integrar” (ARGENTINA, 2010, p. 7, grifos nossos).

É importante demarcar ainda que, em dado momento, o documento relata aquilo que é comum ouvir nas classes de EJA em relação às expectativas voltadas à inserção profissional, apresentando até mesmo uma visão ampliada acerca da relação entre estudo e trabalho:

Finalizar el tramo de los estudios obligatorios es mucho más que la obtención de un título que habilita para una mejor calidad de vida. Significa la posibilidad de aprender a aprender, de continuar aprendiendo con su propio estilo y de asumirse como un sujeto social a partir de la revalorización de sus capacidades (ARGENTINA, 2010, p. 5).

Não obstante, é preciso ressaltar que essa ampliação discursiva não é suficiente para uma ancoragem no referencial da educação popular, uma vez que constitui um discurso muito presente no referencial neoliberal, sobretudo nos aspectos que delimitam as características necessárias para a inserção produtiva na contemporaneidade: o sujeito que é essencial à chamada sociedade do conhecimento.

5.3 AS POLÍTICAS DE EJA NO BRASIL E NA ARGENTINA: PONTOS DE CONTATO, CIRCULARIDADES E AFASTAMENTOS

A interpretação dos dados analisados das políticas de EJA do Brasil e da Argentina desde o início do período de redemocratização permitiu construir uma visão geral de como se situa conceitualmente a modalidade nos dois países, detectando pontos de contato entre as respectivas realidades e também em relação aos referenciais adotados para a análise. Além disso, verificou-se desde a existência de políticas posicionadas com base em um único referencial específico, o que foi menos frequente, até situações que apresentam entrecruzamentos de abordagens, produzindo contradições em alguns casos e, em outros, viabilizando circularidade conceitual, pela qual a coexistência de referenciais parece ter sido ajustada como uma possibilidade. Além dos referenciais da educação popular e neoliberal, constatou-se a existência de aproximações ao modelo de Estado de bem-estar social

e também a abordagem da cidadania concebida como uma espécie de “emancipação relativa”, que será problematizada mais à frente.

Dos pontos de contato vistos entre Argentina e Brasil, viu-se que as políticas de EJA, em nenhuma das duas realidades, se situam em troncos comuns, ou seja, não parecem pertencer às mesmas vias indutoras, a um mesmo Estado, apresentando formas específicas que com frequência concorrem ou parecem querer incidir sobre realidades distintas, ou ainda como se fossem duas grandes árvores nas quais brotassem, por vezes, flores e frutos de características extremamente distintas.

Numa primeira olhada, poder-se-ia justificar essas diferenças pelo contexto político e econômico, principalmente se considerarmos uma diferenciação precisa entre as décadas de 1980 e 90, em comparação aos anos 2000, sobretudo após 2003, quando o desenho político dos dois países passou por modificações mais significativas e se revigorou o papel do Estado na indução de políticas sociais e educacionais. De fato, todas as políticas instituídas em 1980 e 90 trazem nos dois países a marca da descentralização, do recolhimento do Estado e do deslocamento de funções entre o público e o privado, embora não da mesma forma ou na mesma proporção.

Tomando apenas os programas implementados pelos dois países nesse primeiro período – Plan Nacional de Alfabetización e Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica, na Argentina, e Fundação Educar, PAS e Pronera, no Brasil –, pôde-se notar que em todos o papel do Estado é marcado pelo referencial neoliberal em relação à forma concreta como esses programas se estruturam, contudo nessa categoria (Estado) esse referencial é exclusivo apenas em dois programas: Fundação Educar e PAS. No tocante aos dois programas argentinos, estes também apresentam justificativas que os aproximam do modelo de Estado de bem-estar social, conjugando, portanto, tensionamento quanto à concepção de Estado que ora deve ser mínimo, ora deve corrigir as desigualdades provocadas pelos sistemas econômicos e políticos, papel que exigiria sua maximização. Além disso, no que se refere ao Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica, observou-se a presença de um conjunto de concepções que convergem com o referencial da educação popular – educação, sujeito, trabalho e formação profissional –, provocando diferenciação importante que deve ser considerada entre os dois programas argentinos.

Por fim, no desenho das políticas dos anos 1980 e 90, ainda temos o Pronera e o Planfor, programas explicitamente fundamentados em referenciais opostos que, entretanto, compartilham do fato de serem induzidos com base em uma perspectiva de Estado comum, a perspectiva neoliberal. Essa semelhança termina nesse aspecto, visto que o Planfor se mostra um programa totalmente fundamentado no referencial de mercado, enquanto o Pronera se compõe do repertório do referencial da educação popular, que, por sua vez, implica alicerçar-se num conjunto de pressupostos baseados no paradigma emancipatório e de enfrentamento aos determinantes estruturais tanto do neoliberalismo quanto do capitalismo, o que alude, portanto, também à não aceitação do modelo de Estado de bem-estar social, que promove ajustes e correções, mas não abandona a perspectiva de mercado ou o modo de produção capitalista, sendo então incapaz de promover justiça social.

Ingressando no século XXI, podemos perceber que o mosaico de políticas e referenciais se amplia. Mais coerentemente fundamentados no referencial da educação popular, temos o Programa Encuentro, na Argentina, e o Pronera, no Brasil, ambos de alfabetização. Das políticas que se associam exclusivamente ao referencial neoliberal temos um exemplo Argentino, o Plan FinEs, e um exemplo brasileiro, o Projeto Escola de Fábrica, notadamente vinculados à dimensão do mercado de trabalho. No mais, como forma de construir uma via intermediária no desenho geral das políticas dos dois países, verificaram-se duas características muito importantes que abrangem todos os outros programas desse período e também os três documentos delineadores de diretrizes: a coexistência dos referenciais neoliberal e da educação popular, produzindo nos documentos contradições, circularidades e interpretações dúbias; e aproximação ao modelo de Estado de bem-estar social, com discursos mais moderados e propostas menos radicais de transformação social, muito combinados com a possibilidade de uma espécie de “emancipação relativa” a ser viabilizada pela ampliação da cidadania, para a qual a garantia de acesso à educação formal seria condição fundamental.

Essa via intermediária, é importante demarcar, não trata de entender as políticas por um equilíbrio desejável, uma vez que os documentos que expressam a coexistência de referenciais o fazem conjugando perspectivas de sociedade irreconciliáveis, causando assim uma contradição que precisará ser resolvida pelo executor da política – o alfabetizador, o gestor, o professor –, que poderá tomar a

direção teórica que lhe parecer melhor, com base nas suas percepções. Sendo assim, aquilo que poderia compor um projeto de sociedade acaba não ganhando corpo, ou, melhor dizendo, ganha mais facilmente haja vista o referencial hegemônico, arraigado nas mais diversas minúcias da sociedade, naquilo que nos parece normal e aceitável como única realidade possível – daí a condição que nos permite chamá-la hegemônica.

Igualmente, é preciso problematizar um segundo conjunto de características percebidas nessa via intermediária, que exaltam (ainda que muitas vezes implicitamente) a retomada do modelo de Estado de bem-estar social e a possibilidade da “emancipação relativa” fundamentada na possibilidade de ampliação da cidadania (do total de 17 políticas analisadas, 12 apresentam essas perspectivas). Embora já tenha sido apresentado muitas vezes neste trabalho, a incidência do modelo de Estado de bem-estar social como um importante ponto de contato entre as políticas de EJA no Brasil e na Argentina merece ser retomada. Isso porque as possibilidades que se estabelecem por esse modelo concorrem com o referencial neoliberal, mas não com as bases do liberalismo, que prevê a permanência da soberania de mercado e a imobilização da estrutura capitalista. Ou seja, o fato de o Estado ter sua ação maximizada com vistas a corrigir os efeitos devastadores provocados pelas estruturas econômicas e políticas não implica em nenhuma medida que esses efeitos deixem de ser produzidos. Além disso, supor que a degradação provocada pela hegemonia de mercado constitua apenas efeitos de ordem material, que podem ser compensados por políticas redistributivas, indica interpretação bem restrita dessa problemática, pois essa hegemonia sugere a constituição de sociabilidades, práticas culturais, identidades e racionalidades que são de ordem subjetiva e, por consequência, resultam na conformação de relações humanas baseadas na obtenção de vantagens e lucro (não financeiro, mas relacionadas ao clientelismo e ao tráfico de influências) e em éticas consumistas, hedonistas e narcisistas. Ou seja, embora pareça que o Estado de bem-estar social viabilize uma possível fuga do referencial neoliberal, ele permanece calcado em bases capitalistas e nos princípios liberais de sociedade. Assim também se compõe a dimensão da cidadania nas políticas, quando não acompanhada da definição clara do referencial da educação popular. A “emancipação relativa” a ser provocada pela ampliação da cidadania pode estar, como de fato os documentos mostraram em

alguns pontos, relacionada à ampliação da capacidade de inserção no mercado, à veiculação de todo um conjunto de preconceitos que implica a forma como são vistas as pessoas não alfabetizadas, associando-as à ignorância, à apatia social, à primitividade e também às causas da dependência e do atraso no desenvolvimento, como vimos no primeiro capítulo. Logo, a menos que esteja diretamente vinculada consistentemente ao referencial da educação popular, a cidadania acaba por compor um discurso que pode se associar à conformação da ordem hegemônica, não viabilizando sua desestabilização, quiçá sua superação.

Talvez dessa interpretação resulte o fato de os dois programas que mais coerentemente se vinculam ao referencial da educação popular, o Programa Encuentro e o Pronera, não se aterem com tanta veemência à dimensão da cidadania quanto os outros que a citaram.

Das categorias elencadas para análise, a menos abordada pelos documentos dos dois países foi “autonomia”: apenas quatro programas a abordaram, e houve associações com o referencial da educação popular por parte dos programas Encuentro e Pronera. O ProJovem abordou o item com base no referencial neoliberal, vinculando-o à inserção no mercado de trabalho, e o Programa Educação nas Prisões ligou o assunto igualmente a esses dois referenciais. Nesse último caso, especificamente, a abordagem da dimensão da autonomia constitui um paradoxo, uma vez que se trata de uma política proposta a uma realidade de privação de liberdade. Dessa forma, seria preciso investigar mais a fundo quão relativa é a autonomia a que os documentos reportam, embora explicitamente esse conceito seja apresentado em conjunto com a necessidade de fundamentar as ações educacionais haja vista o referencial da educação popular.

Também é preciso considerar a possibilidade de dificuldade de adoção do conceito de autonomia em tempos nos quais a hegemonia neoliberal atinge todas as esferas da sociedade, cooptando-os por vias materiais e imateriais. Um contexto em que cada vez mais a autonomia parece algo irrealizável, acabando talvez por ocupar mais facilmente um lugar num horizonte utópico do que constituir uma conquista possível, numa realidade tangível.

As concepções de trabalho e formação profissional aparecem delineadas em praticamente todos os documentos. Os programas Encuentro e Pronera, bem como o documento base da Argentina, abordam-nas exclusivamente com base no

referencial da educação popular. A abordagem marcada pela lógica de mercado está contida no Plan Nacional de Alfabetización, no Projeto Escola de Fábrica, no Planfor, no ProJovem, no Plan FinEs e nas diretrizes nacionais para a EJA na Argentina. Das políticas que combinam os referenciais no tratamento das categorias relacionadas a trabalho e formação profissional, estão o Programa Educação nas Prisões, as diretrizes nacionais para a EJA no Brasil, o Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos, o Proeja e o Programa Pescando Letras. Fundação Educar, programa Alfabetização Solidária e Programa Brasil Alfabetizado praticamente não abordam essas categorias.

Sobre a dimensão do trabalho e da formação profissional, especificamente, destacam-se algumas curiosidades. Por exemplo, os documentos delineadores da modalidade de EJA da Argentina, criados num intervalo de tempo bem pequeno (um publicado em 2009 e outro em 2010), trazem referenciais opostos no tratamento dessas categorias. O documento base, de 2010, utiliza o referencial da educação popular, e as diretrizes de 2009 (*Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*) concentram-se no referencial neoliberal. Essa dimensão é percebida em quase todas as categorias analisadas nesses documentos indicando, possivelmente, que as diretrizes foram desenvolvidas fundamentadas nas mesmas referências que o Plan FinEs e que o documento base foi elaborado em conformidade com o Programa Encuentro. De todo modo, é importante demarcar que ambos os documentos apresentam orientações para a política de EJA do país, e não a esse ou aquele programa. Dessa forma, são documentos orientadores de toda uma política nacional que se mostram contraditórios entre si. Essa mesma situação observa-se em relação aos dois principais documentos orientadores do Proeja, que, no que se refere à etapa do ensino médio, se fundamenta no referencial da educação popular e procede à crítica explícita ao neoliberalismo, enquanto o documento voltado à etapa do ensino fundamental se atém ao referencial de mercado.

Esses dois casos apresentam-se emblemáticos para mostrar que a EJA está imersa num movimento de disputa acirrada por dois projetos de educação e sociedade, tanto na Argentina quanto no Brasil. Atualmente, das políticas que estão sendo implementadas, a educação popular tem como seus grandes representantes no Brasil o Pronera e na Argentina o Programa Encuentro e o documento base, de

2010. O referencial neoliberal, por sua vez, é materializado na Argentina nas diretrizes nacionais, de 2009, e no Plan FinEs, enquanto no Brasil ele é visto com mais abrangência no ProJovem. Logo, pôde-se perceber que na Argentina a disputa é “equilibrada” e todos os documentos válidos no bojo geral das categorias têm seus referenciais definidos. Em contrapartida, o Brasil tem quatro políticas no centro da disputa, apresentando maiores entrecruzamentos conceituais, podendo, portanto, ser cooptados para um ou outro lado dessa disputa: Proeja, Programa Brasil Alfabetizado, Programa Educação em Prisões e também as diretrizes nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É chegado o momento em que se encerra a busca por um objetivo. E, embora possamos pensar que todo encerramento é provisório, algumas palavras precisam ser escritas para que se feche esse ciclo.

Esta dissertação, fundamentada pelo princípio da práxis, nasceu como forma de tomar o campo educacional da EJA na sua dimensão política, tentando compreendê-lo com base em pressupostos que incidem sobre projetos de sociedade em disputa. Para tanto, empreendeu-se um amplo processo de imersão nos principais documentos delineadores das políticas de EJA referentes aos últimos 30 anos de história da modalidade no Brasil e na Argentina, ou melhor, precisamente 33 anos na Argentina e 31 no Brasil.

Entre Brasil e Argentina foram um total de 17 políticas de EJA analisadas em 38 documentos. Nesse conjunto, couberam ao Brasil, entre 1985 e 2016, 10 programas de EJA e um documento referente às diretrizes nacionais para a modalidade. A Argentina, por sua vez, entre 1983 e 2016, desenvolveu quatro programas e publicou dois documentos referentes às diretrizes nacionais. Dos documentos reunidos para análise, 25 dizem respeito ao Brasil, e 13 à Argentina.

A realização da pesquisa deu-se em várias etapas. De início, verificou-se a necessidade de compreender os processos que conduziram tantas e tantas pessoas à exclusão educacional no Brasil e na Argentina e no conjunto da América Latina. Com base, principalmente, em Galeano (2014) e Fernandes (1975), viu-se como fomos constituídos em meio a perversos processos de exploração executados de fora, de dentro e de cima. A modalidade de capitalismo que aqui se firmou não foi igual à que se desenvolveu nos países que daqui tiraram o que quiseram. Imobilizamo-nos numa forma de dependência que parece não querer nos abandonar. Nessa trama histórica, coube-nos sustentar sempre uns poucos, enquanto muitos passavam fome. A dominação de fora tornou-se também a dominação de dentro, aprofundando a subserviência de muitos para que poucos realizassem seus desejos. Com base nesse desvendamento histórico, ficou claro que a exclusão, antes de ser educacional, foi e é social.

Assim, os movimentos que surgiram como forma de resistência aos processos de exploração vividos constituíram um campo educacional contra-hegemônico que alimentou espaços e práticas de formação com todo um teor político emancipatório ao qual damos o nome de educação popular. Dessa forma, na segunda fase da pesquisa coube investigar a constituição das bases teóricas da educação popular, bem como a conformação da EJA num campo educacional específico, que passou a caminhar paralelamente ao referencial emancipatório, ora alimentando-se do seu teor político e de resistência, ora subsumindo às dimensões políticas e econômicas hegemônicas.

Essas três primeiras fases da investigação possibilitaram a construção de um quadro referencial que permitiu a imersão nos documentos de modo qualitativo e orientado por uma lógica metodológica. Os resultados mostraram o imbricamento de concepções e contradições que fazem das políticas de EJA um grande mosaico composto de projetos de sociedade em disputa, políticas educacionais permeadas de teor político, mesmo quando sequer o mencionam. Também se notaram três tendências presentes nos dois países: 1) a EJA cooptada pelo referencial neoliberal; 2) a EJA fundamentada em bases contra-hegemônicas, nutrida pelo referencial da educação popular; 3) a EJA sendo sustentada por um controverso acordo de paz (OFFE, 1991) entre as populações historicamente marginalizadas, o capitalismo e as bases fundantes do liberalismo econômico, ou seja, uma via que nega o Estado mínimo, mas não a soberania do mercado.

A maior parte dos materiais não apresentava indicativos explícitos dos pressupostos teóricos que fundamentavam as políticas, e todos que o fizeram (poucos) indicaram o referencial da educação popular, ainda que alguns acabassem envolvendo-se em contradições. De todo modo, indicar o referencial teórico é tomar uma posição política explícita sobre a concepção educacional que se pretende materializar e para qual projeto de sociedade se está trabalhando. A indicação não garante, porém cria a possibilidade razoável de que os executores da política empreendam caminhos paralelos – com estudos, discussões, debates – para apreender o referencial a partir de outras fontes, alimentá-lo e colocá-lo em prática. Logo, negligenciar o referencial teórico implica subordinar-se àquilo que é hegemônico. Essa subordinação foi identificada nos documentos que continham mais circularidade conceitual e que, de modo específico, consistia no uso de um

vocabulário composto de conceitos polissêmicos, que podem ser interpretados à luz tanto dos dois referenciais analisados quanto da terceira via que surgiu ao longo das análises.

Por outro lado, também se observaram documentos que, embora não procedessem à indicação do referencial teórico, realizam a contestação ao referencial hegemônico. Contudo igualmente isso se mostrou insuficiente, pois cria condições para assumir uma posição intermediária, que acaba por manter inalteradas as condições estruturais que produzem a desigualdade, como o faz aquelas que se inspiram no Estado de bem-estar social.

Alguns programas apresentaram elementos que podem contribuir muito com o melhoramento das políticas se forem mais bem aprofundados. É o caso do Programa Pescando Letras, por exemplo, único documento que vincula aos seus objetivos três dimensões de sustentabilidade: compromisso com o equilíbrio ecológico, zelo ao patrimônio cultural e consolidação dos laços de pertencimento com a comunidade. Também, necessitar-se-ia de uma atenção exclusiva ao Programa Educação nas Prisões, que parece se sustentar num paradoxo, vinculando autonomia, emancipação e privação de liberdade, bem como acarretando a responsabilidade sobre a mudança da cultura prisional. Com isso não se afirma que esses conceitos e proposições não devam existir na proposta do programa; apenas chamo a atenção para a complexidade que se impõe a esse contexto tão peculiar. Vale destacar também a necessidade de avaliar de perto o esvaziamento do uso do conceito de autonomia nos documentos. Como hipótese, isso pode sugerir que esse conceito esteja cada vez mais vinculado a um horizonte utópico, diante de uma sociedade que se vê aprofundada à lógica de mercado também e sobretudo por vias subjetivas.

A dimensão da cidadania notadamente foi a mais encontrada nas análises e a que mais suscitou interpretações. Para além de tudo o que já foi ponderado no capítulo 5, cabe aqui problematizar a possibilidade de esse conceito estar cada vez mais banalizado na EJA. Essa hipótese foi elaborada por meio da identificação do emprego do termo em praticamente todas as políticas, permitindo as mais variadas interpretações, sob à luz dos referenciais analisados e de outros que remontam desde o escolanovismo até as pedagogias tecnicistas, tradicionais ou críticas. Além disso, a forma como muitas das políticas se apropriaram do conceito para designar

uma condição da qual o estudante da EJA, em tese, não faz parte parece uma maneira perversa de dar um tom requintado aos mesmos preconceitos que essa população vem sofrendo há muitas e muitas décadas. Por outro lado, não se pode deixar de pensar que a capilarização do termo pode também se relacionar com a apropriação do desejo de que tempos de repressão e suspensão da democracia, como os vividos durante as ditaduras, não voltem jamais.

Por fim, é preciso demarcar que a análise dos materiais viabilizou tanto a apropriação de conteúdos específicos sobre as políticas como a composição de um panorama a respeito dos dois países. Contudo não é possível, e jamais se configurou como a intenção deste trabalho, compor visões e definições generalizadas sobre o desenvolvimento da modalidade de EJA no Brasil e na Argentina. Além disso, é importante salientar que esta pesquisa permite apenas reportar a um aspecto da política, o fundamento escrito, quando precisamos ter em mente que a política é também movimento, é ação e reflexão, é *práxis*. Entre a apropriação do conteúdo e a execução da política no “chão educacional”, existe todo um caminho que igualmente é afetado por outros posicionamentos políticos, expectativas profissionais, condições de trabalho, visões de mundo etc.

Vale ainda ressaltar que toda análise tem seus limites e, tendo isso em vista, o que se pretendeu foi apresentar e problematizar aquilo que com mais proeminência foi identificado nos documentos. Também é válido afirmar que muitas das categorias apareciam mostrando conceitos intermediários ou variadas possibilidades de interpretações, e isso implica a leitura de que a fonte documental não é estática, mas sim estabelece um movimento vivo de diálogo com o pesquisador. Ao mesmo tempo, apresenta um grande desafio para a política, pois devemos lembrar que a polissemia contida nos textos e a falta de delimitação do referencial que o orienta traz uma combinação favorável para que a política seja mais facilmente cooptada pelo referencial hegemônico.

Ao retomar algumas perguntas às quais me reporto no início deste trabalho, sobre que EJA é essa que fazemos, para quem, ou para quê, concluo com base nesta pesquisa que não há uma resposta única, fechada, seja em relação ao Brasil, seja em relação à Argentina. Também não se pode dizer que um ou outro desses projetos educacionais para a EJA constituam características harmônicas ou organizações lineares, assim como ocorre também na instabilidade e no acirramento

político que vivemos na região latino-americana neste século – tempos em que as disputas políticas estão explícitas em todos os segmentos da sociedade. Portanto, se por um lado isso pode representar temor de que as forças contra-hegemônicas sejam capturadas, por outro lado as alimenta, apresentando um momento propício para que se desestabilize a hegemonia do capital. Afinal, toda transformação emerge da crise.

De todo modo, penso que, embora o modelo de Estado de bem-estar social seja uma via que se apresente com mais possibilidades de ser consolidada, ao manifestar-se favorável à permanência da soberania do mercado, igualmente se mostra conivente com a degradação e precarização que ela produz, de ordem material e imaterial. Além disso, ao pensarmos na possibilidade de “acordo de paz com o capital”, não se pode deixar de lado quão atual é a reflexão de Fernandes (1975) sobre a modalidade de capitalismo dependente que se desenvolveu na região, sobretudo no tocante à mentalidade especulativa predatória das elites dominantes, que nos relega a débeis democracias, ou, como indica o autor, à constituição de uma plutocracia fundamentada no clientelismo e na corrupção.

Por conseguinte, parece-me temeroso que a EJA se sustente numa possibilidade de permanência da ordem capitalista, mesmo que seja numa perspectiva transitória, uma vez que é essa mesma ordem que produz as condições de vida e trabalho indignas às quais o público destinatário da EJA vem sendo subordinado ao longo dos séculos.

Sendo assim, da mesma forma como foi demarcado em várias partes deste texto, concluo esta pesquisa acreditando que os referenciais da educação popular e neoliberal são irreconciliáveis e, portanto, não podem compor nenhum tipo de equilíbrio no delineamento do horizonte pretendido pelas políticas de EJA, sob pena de que esse suposto equilíbrio se constitua num desequilíbrio permanente, no qual as bases que sustentam a educação popular permaneçam sempre em desigualdade em relação ao referencial hegemônico, afinal essa é a condição daquilo que é hegemônico.

REFERÊNCIAS

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Princípios Orientadores para Elaboração da Proposta Político-Pedagógica**. Brasília: Conselho Consultivo da Coordenação de Universidades do Programa Alfabetização Solidária, 1999.

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. *In*: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David (Orgs.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 79-124.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARGENTINA. Consejo Federal de Educación (CFE). **Documento Base: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos**. Buenos Aires: CFE, 2010.

_____. Consejo Federal de Educación (CFE). **Resolución n.º 87/09: Lineamientos Curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos**. Buenos Aires: CFE, 2009.

_____. Consejo Federal de Educación. **Resolución n.º 66, de 28 de octubre de 2008: aproba el desarrollo del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – “FinEs”, con las acciones, etapas y lineamientos que se detallan en el Anexo I, que integra la presente resolución**. Buenos Aires: CFE, 2008a.

_____. Ministério de Educación. **Aportes para la enseñanza y la aprendizaje en los centros de alfabetización**. Programa Nacional de Alfabetización. Encuentro. Buenos Aires: Ministério de Educación, [2008?b].

_____. Ministério de Educación. **La propuesta educativa en los centros de alfabetización: cuaderno de apoyo**. Programa Nacional de Alfabetización. Encuentro. Buenos Aires: Ministério de Educación, [2008?c].

_____. Ministério de Educación. **Presentación y líneas de acción**. Plan FinEs. Buenos Aires: Ministério de Educación, 2008d.

_____. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. **Orientaciones para el alfabetizador**. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004a.

_____. Ministério de Educación, Ciencia y Tecnología. **Presentación Institucional y Líneas de Acción: Programa Nacional de Alfabetización Encuentro**. Buenos Aires: Ministério de Educación, Ciencia y Tecnología, 2006.

_____. Ministério de Educación y Deportes de La Nación. **Resolución n.º 178, de 11 de abril de 2016:** Continuidad al Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, 2016-2019. Buenos Aires: Ministério de Educación y Deportes de La Nación, 2016.

_____. Ministério de Educación y Deportes de La Nación. **Resolución n.º 1.042, de 6 de julio de 2012:** dá continuidade ao Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – “FinEs”. Buenos Aires: Ministério de Educación y Deportes de La Nación, 2012.

_____. Ministério de Educación y Justicia. **Plan Nacional de Alfabetización:** un logro educativo. Buenos Aires: Comisión Nacional de Alfabetización y Educación Permanente, 1985.

_____. Ministério de Educación y Justicia. **Resolución n.º 686, de 28 de junho de 2004:** Programa Nacional de Alfabetización y Educación Basica para Jovenes y Adultos. Buenos Aires: Ministério de Educación y Justicia, 2004b.

_____. Ministério de Educación y Justicia. **Resolución n.º 691:** Programa Federal de Alfabetización y Educación Basica de Adultos. Buenos Aires: Dirección Nacional de Educación del Adulto, 1990.

ARROYO, Miguel G. **Educação popular e EJA:** ações plurais, sujeitos singulares. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., Florianópolis, SC, 2015. (Palestra).

BALESTRA, Juliana Pirola da Conceição. **O peso do passado:** currículos e narrativas no ensino de história das ditaduras de Segurança Nacional em São Paulo e Buenos Aires. 2015. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

BAUER, Tristán. **Historia de un país:** la ditadura II: del golpe a Malvinas. Dirección: Tristán Bauer. Produção: Milva Ostroviesky e Canal Encuentro. Buenos Aires: El perro en la luna, 2007. Documentário. Disponível em: <http://www.encuentro.gov.ar/sitios/encuentro/programas/ver?rec_id=50023>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 13 dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Comissão Nacional da Verdade. **Operação Condor e a ditadura no Brasil: análise de documentos desclassificados.** S.l.: Comissão Nacional da Verdade, 2013a. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/component/content/article/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados.html>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB n.º 2/2005. **Diário Oficial da União**, 16 mar. 2005a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002_05.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB n.º 11/2000. **Diário Oficial da União**, 9 jun. 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

_____. Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. Decreto n.º 4.834, de 8 de setembro de 2003. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4834.htm>. Acesso em: 2 fev. 2016.

_____. Decreto n.º 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 5 nov. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Decreto n.º 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 2011a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10027-decreto-7626-24-novembro-2011&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Decreto n.º 91.980, de 25 de novembro de 1985. Redefine os objetivos do Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral, altera sua denominação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91980-25-novembro-1985-442685-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 maio 2016.

_____. Decreto n.º 92.374, de 6 de fevereiro de 1986. Aprova o Estatuto de Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – Educar. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 1986. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91980-25-novembro-1985-442685-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 maio 2016.

_____. Decreto-lei n.º 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das

instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 27 jun. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Decreto-lei n.º 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 14 jul. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 26 dez. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm> Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm>. Acesso em: 2 fev. 2016.

_____. Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 1.º jul. 2005c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 22 jun. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 11 jun. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm#art24>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Ministério da Educação. **Documento Base Proeja: Ensino Fundamental.**

Brasília: MEC, 2007b.

_____. Ministério da Educação. **Documento Base Proeja: Ensino Médio**. Brasília: MEC, 2007c.

_____. Ministério da Educação. **Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado**. Brasília: Ministério da Educação, 2008b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/brasilalfabetizado/pba_passoapasso.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Ministério da Educação. **Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado**. Versão atualizada. Brasília: Ministério da Educação, 2013b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/brasilalfabetizado/pba_passoapasso.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Ministério da Educação. **Princípios, Diretrizes, Estratégias e Ações de Apoio ao Programa Brasil Alfabetizado**: elementos para a formação de coordenadores de turmas e de alfabetizadores. Brasília: MEC, 2011b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10022-diretrizes-principios-pba-secadi&Itemid=30192>. Acesso em: 2 abr. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Projeto Escola de Fábrica**. Brasília: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, 2005d.

_____. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 maio 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5142-rceb002-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB n.º 3/2006. Aprova as Diretrizes e procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens, criado pela Lei n.º 11.129, de 30/7/2005, aprovado como “Projeto Experimental”, nos termos do art. 81 da LDB, pelo Parecer CNE/CEB n.º 2/2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 ago. 2006b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_06.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Seminário Educação nas Prisões**: documento referência. Brasília: CNE, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10586-educacao-nas-prisoeresreferencia-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Ministério da Justiça. Resolução n.º 3, de 11 de março de 2009. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 mar. 2009a.

Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10028-resolucao-3-2009-secadi&Itemid=30192. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera**: manual de operações. Brasília: MDA/Incra, 2004b. Disponível em:
http://www.incra.gov.br/sites/default/files/programa_nac_educacao_reforma_agraria.pdf. Acesso em: 22 maio 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera**: manual de operações. Brasília: MDA/Incra, 2016. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual_pronera_-_18.01.16.pdf. Acesso em: 2 out. 2016.

_____. **Programa Pescando Letras**: Proposta Pedagógica para a Alfabetização de Pescadores e Pescadoras Profissionais e Aqüicultores e Aqüicultoras Familiares. Brasília: Coordenação Geral de Pesca Artesanal, 2005e.

_____. Senado Federal. Agência Senado. **Sistema S**. Brasília: Agência Senado/Senado Federal, [201-?]. Disponível em:
<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. **Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do Fundeb**. Brasília: MEC/FNDE, 2009b. Disponível em:
ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/cartilha_subsidio_mp_fundeb.pdf. Acesso em: 2 abr. 2016.

BRUIT, Héctor H. A invenção da América Latina. In: ENCONTRO DA ANPHLAC, 5., Belo Horizonte, 2000. **Anais...** Belo Horizonte: ANPHLAC, 2000. p. 1-12. Disponível em: http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/hector_bruit.pdf. Acesso em: 20 ago. 2016.

BUARQUE, Cristovam. **Discurso de Cristovam Buarque sobre o analfabetismo**. Parte 1/2. Brasília: TV Senado, 2010. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=p0hXBh_hUaU. Acesso em: 29 jun. 2016.

CAPELATO, Maria Helena. Memória da ditadura militar argentina: um desafio para a história. **Clio – Revista de Pesquisa Histórica**, n. 26, p. 61-81, 2006. Disponível em:
<http://www.revista.ufpe.br/revistaclio/index.php/revista/article/viewFile/663/509>. Acesso em: 20 maio 2016.

CARUSO, Arlés *et al.* **Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe**. Informe Regional. Pátzcuaro: CREFAL-CEAAL, 2008.

CASTRO, María Inés L. Los desafíos de la educación em América Latina. La visión de dos organismos internacionales. *In*: BITTENCOURT, Águeda *et al.* **Encrucijadas e indícios sobre América Latina**: educación, cultura y política. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2007.

CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David. A construção da pobreza e da desigualdade na América Latina: uma introdução. *In*: _____; _____ (Orgs.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 7-14.

CONCEIÇÃO, Juliana Pirola da. Histórias conectadas, apontamento sobre teorias e metodologias de estudos comparados em educação. **História e Diversidade**, v. 4, n. 1, p. 99-109, 2014.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (Codefat). Resolução n.º 126, de 23 outubro de 1996. Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – Sefor, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período de 1997/1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 out. 1996. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-126-de-23-de-outubro-de-1996.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CUÉ, Carlos E. Após 10 anos ausente, FMI conclui seu regresso à Argentina com aplausos a Mauricio Macri. **El País**, Buenos Aires, 30 set. 2016a. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/29/economia/1475169795_231352.html>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. Os poderes político e econômico se reconciliam na Argentina. **El País**, Buenos Aires, 14 out. 2016b. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/13/economia/1476394018_578114.html>. Acesso em: 27 out. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DE LA FARE, Mónica. Breve reconstrucción de la historia de la investigación en temas de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina. **Archivos de Ciencias de la Educación**, n. 7, p. 1-16, 2013.

_____. **Principales ideas, discusiones y producciones en Educación de Jóvenes y Adultos em Argentina**: aportes para una reconstrucción histórica. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación; DiNIECE, 2010.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, jul./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022001000200009>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a18.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____; CHILANTE, Edinéia Fátima N.; GIL, Juca. Políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos na Argentina, Brasil e Chile: um exercício de análise e comparação. *In*: CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN, 3., Buenos Aires, 2009. **Anais eletrônicos...** Buenos Aires: Sociedad Argentina de Estudios Comparados em Educación, 2008. Disponível em: <<http://www.saece.org.ar/autores 3.php>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____; HADDAD, Sérgio. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 109-130, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a07>>. Acesso em: 1.º abr. 2016.

_____; _____. Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio/ago. 2015.

DÍAZ, Laura Mota. Instituições do Estado e produção e reprodução da desigualdade na América Latina. *In*: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David (Orgs.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 125-150.

FARRET, Rafael Leporace; PINTO, Simone Rodrigues. América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia. **Topoi**, v. 12, n. 23, p. 30-42, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi23/topoi23_a02_america_latina.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

FERES JÚNIOR, João. **A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos**. Bauru: USC, 2005.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNÁNDEZ, Norma. Introdução. *In*: SADER, Emir. **Refundar el Estado: posneoliberalismo em América Latina**. Buenos Aires: Ediciones CTA/Clacso, 2008.

FÓRUNS EJA BRASIL. **Carta de Goiânia**. XIV ENEJA. Goiânia: Fóruns EJA Brasil, 2015. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/go/node/1832>>. Acesso em: 31 maio 2016.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300017>. Acesso em: 10 maio 2016.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

GERMANO, José W. **Estado militar e educação no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010: educação e deslocamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd_2010_educacao_e_de_slocamento.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo escolar da Educação Básica 2013**. Resumo técnico. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2016.

_____. **História do Inep.** S.l.: Inep, [201-?]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

LANDIM, Elizabeth. Cegueira social. **Folha da Manhã**, Porto Alegre, 29 out. 2011. Disponível em: <<http://fmanha.com.br/blogs/bethlandim/2011/10/29/cegueira-social/>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público.** Tradução de Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** 2. ed. São Paulo: EPU, 2013.

MACHADO, Maria Margarida. Educação e trabalho. *In*: VALDÉS, Raúl *et al.* **Contribuições conceituais da Educação de Pessoas Jovens e Adultas: rumo à construção de sentidos comuns na diversidade.** Goiânia: Editora da UFG, 2014. p. 62-75.

MEJÍA, Marco R. **Educação e pedagogias críticas a partir do Sur: cartografias da educação popular.** Rio de Janeiro: Nova América, 2012.

MINTO, Lalo Watanabe. Neoliberalismo. *In*: HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL (HISTEDBR). **Glossário.** S.l.: HISTEDBR/Unicamp, [201-?]. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_neoliberalismo1.ht>. Acesso em: 27 out. 2016.

MOLINA, Federico R. “Tarifaço” faz aprovação de Mauricio Macri cair mais de 10 pontos desde dezembro. **El País**, Buenos Aires, 11 abr. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/11/internacional/1460393387_615946.html>. Acesso em: 27 out. 2016.

OFFE, Clauss. Estado de bem-estar e desemprego. *In*: _____. **Trabalho & Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. p. 112-155.

PAIVA, Vanilda. **História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de adultos.** 6. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

PALUDO, Conceição. Educação popular: dialogando com redes latino-americanas (2000-2003). *In*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). **Educação popular na América Latina: diálogos e perspectivas.** Brasília: Unesco, MEC, CEAAL, 2005. p. 41-66.

_____. Educação popular como resistência e emancipação humana. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 219-238, maio-ago. 2015.

_____. **Educação popular em busca de alternativas: uma leitura desde o campo**

democrático popular. Porto Alegre: Tomo Editorial/Camp, 2001.

PINEAU, P. El concepto de “Educación Popular”: un rastreo histórico comparativo en la Argentina. **Revista de Educación**, Madrid, n. 305, p. 257-278, set./dez. 1994. Disponível em: <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre_305/re3051000493.pdf?documentId=0901e72b81271009>. Acesso em: 30 maio 2016.

QUISSINI, Ágata Regiane; TAMANINI, Elizabete. Sobre alfabetização de pessoas jovens e adultas, cidadania e direito à educação: diálogos possíveis a partir dos programas de alfabetização em desenvolvimento no Brasil e na Argentina. *In*: ANPED SUL, 11., Curitiba, 2016. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2016. p. 1-14. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/eixo13_%C3%81GATA-REGIANE-QUISSINI-ELIZABETE-TAMANINI.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

RODRÍGUEZ, Lída. Educación de adultos y actualidad. Algunos elementos para la reflexión. **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, Buenos Aires, ano 5, n. 8, maio 1996. Disponível em: <<http://noformal.blogspot.com.br/2006/10/rodriguez-lidia-educacin-de-adultos-y.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. El adulto como sujeto pedagógico y la construcción de nuevos sentidos. *In*: PUIGRÓS, Adriana. **Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo [1945-1955]**. Buenos Aires: Galerna, 1995. p. 259-284 (Coleção Historia de la Educación en la Argentina).

_____. La educación de adultos en la Argentina. *In*: PUIGRÓS, Adriana. **Sociedad civil y estado en los orígenes del sistema educativo argentino**. Buenos Aires: Galerna, 1991. p. 177-223 (Coleção Historia de la Educación en la Argentina).

_____. La educación de adultos y la construcción de su especificidad. *In*: PUIGRÓS, Adriana. **Escuela, democracia y orden [1916-1943]**. Buenos Aires: Galerna, 1992. p. 257-297 (Coleção Historia de la Educación en la Argentina).

_____. La Educación de Jóvenes y Adultos em Argentina: balance y perspectivas. *In*: ENCuentro Latinoamericano: LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN AMÉRICA LATINA, Cátedra Latapí, 2014. Buenos Aires: Centro Rental Sound & Vision, 2014. Disponível em: <<http://www.oei.org.ar/novedades/spip.php?article12>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Pedagogía de la liberación y educación de adultos. *In*: PUIGRÓS, Adriana. **Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)**. Buenos Aires: Galerna, 1997. p. 289-319 (Coleção Historia de la Educación en la Argentina).

RODRÍGUEZ, Lúcia Mercedes. Educação de jovens e adultos na América Latina: políticas de melhoria ou de transformação; reflexões com vistas à VI CONFITEA. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a10.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

RODRÍGUEZ, María V. Peronismo: movimento popular democrático, ou populismo autoritário? (1945-1955). In: LOMBRADI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **Navegando na história da educação brasileira**. Campinas: HISTEDBR, 2006. p. 1-24. v. 1.

ROMERO, Luis Alberto. XV. Pérdida y Recuperación de la República (1973-1996). In: _____. **Breve historia de la Argentina**. Buenos Aires: [s.n.], 1997.

SADER, Emir. **Refundar el Estado**: posneoliberalismo em América Latina. Buenos Aires: Ediciones CTA/Clacso, 2008.

SANT'ANA, Andréa Márcia. Campanha de Alfabetização de Adultos: a cura para a "chaga" do analfabetismo, o "cancro social". In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 8., Maringá, 2015. **Anais...** Maringá: SBHE, 2015. Disponível em: <<http://8cbhe.com.br/media/doc/a946481ccad47b19995662ed76a34392.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

SARTORI, Anderson. Legislação, políticas públicas e concepções de educação de jovens e adultos. In: LAFFIN, Maria Hermínia Lage Fernandes (Org.). **Educação de jovens e adultos e educação na diversidade**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Fundamentos ético-políticos da educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio César F.; NEVES, Lúcia Maria W. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 289-320.

SOARES, Magda. Alfabetização e cidadania. In: _____. **Alfabetização e letramento**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 55-60.

STRECK, Danilo R. Pesquisar é pronunciar o mundo. In: _____. EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil. **Dizer a sua palavra**. Pelotas: Seiva, 2005.

_____. Territórios de resistências e criatividade. In: _____. ESTEBAN, Maria Teresa. **Educação popular**: lugar de construção social e coletiva. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 356-368.

TORRES CARRILLO, Alfonso. A educação popular como prática política e pedagógica emancipadora. In: STRECK, Danilo R.; ESTEBAN, Maria Teresa. **Educação popular**: lugar de construção social e coletiva. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 15-32.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. O

que é a Unesco. São Paulo: Biblioteca Virtual dos Direitos Humanos/USP, [200-]. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/UNESCO-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dasNa%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ci%C3%AAncia-e-Cultura/o-que-e-unesco.html>>. Acesso em: 20 maio 2016.

VILHAÇA, Mariana Martins. **A redemocratização na América Latina.** 2010. Disponível em: <<http://anphlac.fflch.usp.br/redemocratizacao>>. Acesso em: 15 set. 2015.

APÊNDICE

APÊNDICE A – MODELO DE TABELA USADA PARA A SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE DE DADOS

Política:				
Documento analisado:				
Excertos	Referencial educação popular	Referencial neoliberal	Relações externas (outras políticas/outros documentos)	Interpretações

Categorias analisadas:

- 1) Estado
- 2) Educação
- 3) Ser humano/sujeito
- 4) Trabalho
- 5) Formação profissional
- 6) Cidadania
- 7) Emancipação
- 8) Autonomia

AUTORIZAÇÃO

Nome da autora: Ágata Regiane Quissini

RG: 3.235.751

Título da Dissertação: **“As Políticas de EJA na América Latina em diálogo com a Educação Popular e oposição ao Referencial Neoliberal: leituras entre Brasil e Argentina”.**

Autorizo a Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, através da Biblioteca Universitária, disponibilizar cópias da dissertação de minha autoria.

Joinville, 10 de fevereiro de 2017.

Ágata Regiane Quissini