



## **A SUBALTERNIDADE E EMANCIPAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS DE EJA IMPLEMENTADAS PÓS DÉCADA DE 1940**

Adriana Medeiros Farias<sup>1</sup> - UEL

**Resumo:** O ensaio teórico proposto origina-se nos estudos realizados com o propósito da tese de doutoramento. Pretende-se analisar a constituição histórica do processo de subalternidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas ações do Estado, a partir da década de 1940. Para tanto, selecionamos um conjunto de fatos e eventos da história político-social da EJA, marcada por interesses antagônicos de classe, como objeto consistente de estudo da condição subalterna. A proposta insere-se no campo das políticas educacionais a respeito do papel do Estado, da sociedade civil no contexto da hegemonia da burguesia brasileira, na garantia da oferta educacional para as pessoas jovens, adultas e idosas. Como desdobramento da análise proposta identificaremos, no contraponto da subalternidade, experiências de implementação de políticas emancipatórias.

**Palavras-chave:** Educação de Jovens e Adultos. Subalternidade. Emancipação. Políticas Públicas.

### **1 Educação de Jovens e Adultos: Estado, classes sociais e hegemonia**

O presente texto sugere a análise da constituição histórica da subalternidade da EJA nas ações do Estado, portanto na definição das políticas públicas. Consideramos como objeto de estudo os projetos, programas e planos de maior expressão nacional implementados pelos governos, contextualizados após a década de 1940. Para sustentar teoricamente a análise recorreremos aos estudos a respeito do Estado, seu papel e função na sociedade capitalista. A afirmação da subalternidade dos interesses das classes subalternas no âmbito da educação pressupõe também a identificação de possibilidades de disputa e transformação social, no bojo da luta contra-hegemônica.

Partimos do pressuposto que a subalternidade da EJA nas ações do Estado coaduna com a história do lugar social reservado às classes populares na oferta educacional. Isto é caracterizar os(as) educandos(as) da EJA pelo recorte de classe, considerando as particularidades e especificidades que identificam as pessoas jovens, adultas e idosas, mas

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela FE/UNICAMP; docente do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Popular e Educação de Jovens e Adultos (CNPq).

imprimindo a generalização analítica das categorias gramscinianas ao propor os termos “classes subalternas ou grupos subalternos”.

O emprego da categoria subalterna é apropriado, pois designa na sociedade capitalista o tipo de relação entre as classes, portanto a relação de subordinação dos interesses dos integrantes das classes subalternas aos interesses da classe dominante. No âmbito da organização societária, o conceito estabelece uma relação dialética com o Estado, a sociedade civil e a hegemonia.

Por esse motivo, seguimos com a vertente de análise marxista para o conceito e função do Estado fundamentados no pensamento gramsciniano<sup>2</sup>. O processo de elaboração das ideias de Antonio Gramsci e a atualidade dos conceitos-chave de sua obra revelam a complexa relação entre as esferas da sociedade política e da sociedade civil, organicamente relacionadas no bojo das superestruturas do bloco histórico. Tal definição é fundamental para desvelar o movimento constante de disputas em torno do projeto de sociedade que se deseja implantar num determinado tempo histórico, implicado pelos condicionantes políticos, econômicos, culturais e ideológicos.

O Estado burguês não se impõe apenas por meio da força, da repressão e da dominação (aspecto ressaltado principalmente por Lênin), mas também pela ideologia e pela sociedade civil. Por hegemonia<sup>3</sup>, Gramsci entende ser a direção intelectual, moral e ideológica dominante exercida por uma classe social sobre todas as outras, por intermédio dos órgãos da sociedade civil e da sociedade política. Na leitura de Gramsci, o conceito ganha novos contornos ao ressaltar a função dirigente, a conquista do consenso, a ação de tipo cultural e ideal que a hegemonia deve desempenhar.

A distinção entre sociedade política e sociedade civil não ocorre na prática, elas são imbricadas no bojo da superestrutura. A organização da sociedade é dialética, a relação orgânica entre força e consenso é o desafio das sociedades contemporâneas.

Com base no exposto, o conceito de Estado para Gramsci é identificado pela literatura como conceito de Estado ampliado, traduzido na relação entre a sociedade política mais a sociedade civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção. Nas palavras do autor:

---

<sup>2</sup> Gramsci, ao se apoiar nas ideias de Marx, Engels e Lênin, preocupa-se com o contexto revolucionário das sociedades ocidentais, tomando por base a experiência frustrada dos Soviets/Conselhos de fábrica, na Itália, no período entre 1919 a 1921 Coutinho (1985); Gruppi (1978, 1980); Portelli (2002).

<sup>3</sup> O termo hegemonia origina-se do grego *eghestai*, que significa “conduzir”, “ser guia”, “preceder”. Conforme Luciano Gruppi (1978, 1980), o termo está relacionado à chefia militar e comandante do exército.

Permanecemos sempre no terreno de identificação do Estado, e de governo, identificação que não passa de uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil - neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção (GRAMSCI, 1981, p.149).

Em síntese, Carlos Nelson Coutinho (1985) afirma que a originalidade de Gramsci está na formulação do termo *sociedade civil*, o qual

[...] designa o conjunto de instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc (COUTINHO, 1985, p.60-61).

Um olhar mais atento para o interior da sociedade civil permite identificar três organizações: a Igreja, a Escola, e os Meios de Comunicação; e três elementos: a ideologia (concepção global de mundo), a estrutura ideológica (meios de difusão e universalização) e o material ideológico produzido e veiculado pelas instituições, como seus pilares constitutivos. A dinâmica entre esses elementos favorece o cumprimento do papel da sociedade civil na formação da hegemonia da classe dominante que, para se manter no poder, faz uso dos aparelhos privados de hegemonia e, na impossibilidade do consenso, recorre ao aparato militar, policial ou jurídico-político (GRUPPI, 1980; PORTELLI, 2002; COUTINHO, 1985).

A confluência das forças sociais e políticas diferentes constituem um bloco histórico que é composto pela estrutura e superestrutura, materializadas na base econômica, política e ideológica. A classe que detém a supremacia do bloco histórico tem o domínio do Estado e, em situações de crise, a classe dominante pode perder o controle e isso se configura num importante momento para a tomada de poder e para a construção de uma força contra-hegemônica.

Grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida do Estado é concebida como uma formação contínua e uma contínua superação de equilíbrios instáveis (nos limites da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante predominam, isto é: sem chegar ao mesquinho interesse econômico-corporativo (GRAMSCI *apud* PORTELLI, 2002, p.97).

Isto significa que conceito de Estado ampliado, com a participação da sociedade civil, é possibilidade de disputa, de luta pela transformação da sociedade.

Nesse contexto, na acepção de Gramsci, o intelectual orgânico, com engajamento político na sociedade em que se operam os conflitos de classe, tem um papel importante como educador de opinião e do pensamento contra-hegemônico, de um projeto de sociedade antagônico à da classe burguesa. O conceito de hegemonia nos remete à ação teórica e política de transformação dos valores e concepções dominantes.

A hegemonia dos interesses da elite brasileira limitou o acesso à educação da população adulta, conformando os trabalhadores aos interesses da sociedade capitalista na utilização de mão de obra barata e desqualificada. Os integrantes das classes subalternas, na trajetória histórica da sociedade brasileira, foram alijados de seus direitos civis, políticos e sociais. No âmbito da educação, especificamente, ocuparam um lugar de desprestígio no acesso aos bens culturais.

A esse respeito Gramsci ressalta que a divisão da sociedade em classe também é explicitada na “divisão fundamental da escola em clássica e profissional “[...] a escola profissional destinava-se às classes instrumentais, ao passo que a clássica destinava-se às classes dominantes e aos intelectuais” (1991,p. 118).

Os sujeitos que integram a demanda da EJA são resultantes históricos da concepção elitista para a educação das massas, sustentada pelos interesses das classes dominantes na formação econômica e cultural brasileira. Reportamo-nos também à histórica manutenção do sistema dual de ensino, fundamentado na dicotomização entre trabalho manual e trabalho intelectual restringindo aos pobres a oferta da educação elementar e profissional e às elites o ensino médio e superior.

A subalternização das classes populares resultou na exclusão de homens e mulheres pobres, negros e índios do acesso à educação. Essa população vai se constituindo, em parte, nos educandos que compõem a Educação de Adultos, sujeitos que foram expulsos da escola ou nunca dela fizeram parte. As permanências históricas da concepção elitista para a educação das classes subalternas é visível no quadro educacional brasileiro do início do século XXI.

## **2 A história político social da EJA: a constituição da subalternidade nas ações do Estado**

A história da Educação de Jovens e Adultos, até as primeiras décadas do século XX, fora marcada por ações esparsas e descontínuas, até que o Estado incorporasse em sua agenda

política a Educação de Adultos como “problema de política nacional” (BEISIEGEL, 1997). Após a década de 1940, identificamos um conjunto de estratégias governamentais compensatórias, à margem do sistema formal de ensino, com períodos de ausência de planos, e por fim de ações que figuraram apenas como *marketing* de governo.

Os estudos realizados por Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) definem política pública como “o Estado em ação”, ou seja, o reconhecimento de que todas as instâncias jurídico-políticas do Estado estão em disputa para materializar os interesses da classe dirigente, lembrando que, mesmo dentro dessa classe dirigente, há diferentes grupos e segmentos, identificados como ‘frações de classe’, por meio de programas, projetos e ações destinados a um determinado setor da sociedade, quer seja da educação, da saúde, do transporte, da assistência, entre outros setores.

Considerando tal definição, as políticas públicas engendram as contradições do sistema capitalista no processo de mediação do Estado para atender aos interesses públicos das demandas sociais (saúde, habitação, educação, etc) e os interesses privados de exploração do capital (FRIGOTTO, 2003).

Do mesmo modo, as políticas implementadas pelo governo, no setor econômico ou no social, compreendem as estratégias e as diretrizes consensuadas no interior do Estado capitalista e nas instituições e/ou organismos internacionais que apóiam a manutenção do capital (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

A diferenciação, alerta Evaldo Vieira (2001), é apenas didática e definidora do campo, porque os aspectos social e econômico estão imbricados. Tanto as políticas econômicas quanto as políticas sociais são “estratégias governamentais que podem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir no campo dos serviços sociais (no caso da política social)” (VIEIRA, 2001, p.18). A política social se relaciona com a educação pública, com a saúde pública, entre outros.

O exposto permite diferenciar *Estado de governo*. Estado, para Eloísa de Mattos Höfling, é definido “como o conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras formas que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo” (HÖFLING, 2001, p.31). Para a autora, Estado se diferencia de governo, uma vez que este é caracterizado como um

[...] conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (*idem*, p.31).

A diferenciação entre os termos Estado e governo demonstra o caráter provisório e restrito da ação governamental, presente nas estratégias emblemáticas de cada governo na provisoriedade e descontinuidade dos projetos, programas e planos. O governo representa as forças dirigentes do Estado, e não o Estado no seu todo. O governo que se compõe em cada tempo e lugar é resultado da composição política das classes em evidência, o que gera instabilidade, uma vez que o governo está vulnerável ao grau de hegemonia da classe dirigente ou dos grupos que circunscrevem a base política governamental.

Nas palavras de Evaldo Vieira:

O Governo não se confunde com o Estado. O governo constitui a direção do Estado, não constitui o Estado no todo. Assim, nas estratégias governamentais, essas “políticas”, dispõem de maior estabilidade com governo mais estável. Governo instável, com baixa hegemonia, com baixa capacidade de controle das mentes e, sobretudo, com baixo consenso, exhibe políticas sociais e políticas econômicas muito fugazes, extremamente rápidas por causa de recomposição permanente da classe dirigente, que está lá (VIEIRA, 2001, p.18).

As políticas educacionais, de modo geral, estão subordinadas a essa fugacidade a que se refere Evaldo Vieira. No campo da Educação de Jovens e Adultos, a recomposição dos grupos políticos altera substantivamente a concepção, a forma e o conteúdo dos planos, projetos e ações.

As políticas públicas de EJA, como responsabilidade do Estado e incorporadas ao aparelho jurídico-político, situam-se nesse campo de caráter permanente no Estado e reduzem a fugacidade das políticas, que ficam à mercê dos interesses do governo.

Quando pensamos a respeito da política educacional no Estado capitalista, de modo geral, não podemos esquecer que as políticas sociais, segundo Eloísa Höfling, são caracterizadas por

[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementada pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p.31).

As políticas sociais não são apenas requisitos para a reprodução das condições materiais de produção, mas também um elemento fundamental da própria sociabilidade

capitalista. Desse modo, as políticas sociais não se contrapõem à ordem capitalista, ao contrário, atendem parcialmente aos interesses das classes subalternas, sem com isso alterar a sociabilidade capitalista.

Aproximamos dessa discussão as referências de Jobert e Muller (1987) com relação à intervenção estatal e à estrutura de organização social dialeticamente relacionada. Com os fundamentos gramscianos, os autores inserem o debate acerca das políticas públicas dentro de uma concepção ampliada de Estado, na mesma perspectiva apontada por Coutinho (1985) quando este afirma que a sociedade civil se apresenta “como uma esfera específica, dotada de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito” (1985, p.62). Isto nos leva a entender que as políticas públicas estão no bojo das relações econômicas e políticas de uma dada sociedade, e sua formulação depende da correlação de forças sociais no estabelecimento do consenso.

Com base no exposto, a inserção da Educação de Jovens e Adultos na pauta social foi motivada pelo avanço da industrialização e das exigências da elite de incorporação das massas escolarizadas às linhas de produção, aliadas às pressões sociais dos movimentos em defesa da educação das massas, o que impulsionou a inserção da Educação de Adultos, pela primeira vez, em 1934, como tarefa da União (BEISIEGEL, 1997). A ação do Estado nos anos posteriores fora permeada por Campanhas de Alfabetização de Adolescentes e Adultos financiadas pelo Fundo Nacional de Ensino Primário, criado em 1942 e regulamentado em 1945. O Departamento de Educação Nacional do Ministério de Educação e Saúde, em 1947, fundou o Serviço de Educação de Jovens e Adultos, responsável pelas atividades de alfabetização para adolescentes e adultos, que culminou em Campanhas de Alfabetização. Apesar da descontinuidade de tais ações e da fragilidade do poder público na ampliação das oportunidades de escolarização, a Educação de Adultos, na década de 1940, ganhou relevância no cenário nacional (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Contudo, em 1950, mais da metade da população brasileira permanecia analfabeta. As estratégias do Estado, através das Campanhas, foram criticadas pelo seu fracasso na tarefa de erradicar o analfabetismo. Criticava-se o modelo político-pedagógico empregado por sua inadequação às especificidades sócio-culturais das pessoas adultas; limitação do tempo para aprendizagem e material pedagógico impróprio ao universo adulto.

Não obstante, a República concluiu os primeiros trinta anos, perfilando o percentual de 72% da população analfabeta com cinco anos ou mais, de acordo com o Censo realizado em 1920. Os censos educacionais realizados nas décadas seguintes serviram para indicar que o problema do analfabetismo no Brasil não seria resolvido. O analfabetismo é um problema de

ordem econômica e social que está associado aos níveis de pobreza e desigualdade que assola as classes populares, sua superação pressupõe a universalização da educação e do trabalho, tarefas não realizadas no interior da sociedade capitalista e adiadas pela nova ordem do capital. O problema permanece na virada do século XXI, em sua primeira década, o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro Geográfico de Estatísticas (IBGE) no ano de 2010 registrou o total de 13,9 milhões de brasileiros analfabetos, com 15 anos ou mais, o equivalente a 9,63% da população do país. Os resultados censitários confirmam a ineficácia da ação governamental na superação do analfabetismo brasileiro. A diminuição de quatro pontos percentuais comparativo ao Censo (2000) que registrou 13,64%, indica a necessidade de mudanças profundas no planejamento e implementação de políticas educacionais para o setor.

Ao observarmos a história da EJA identificamos a recorrência com que algumas ações são executadas para atender às demandas educacionais de pessoas jovens, adultas e idosas. No âmbito das políticas educacionais implementadas pelo Estado, podemos destacar, nas décadas de 1960/70 e início dos anos 1980 do século XX, um conjunto de propostas que respondem aos interesses capitalistas de qualificação da mão obra.

O governo militar, por exemplo, autoriza o funcionamento da Cruzada de Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), um programa assistencialista de combate ao analfabetismo com proporção nacional. Após o seu fracasso, em 1967 foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), pela Lei nº 5.379, que instaurou a Fundação Mobral.

O Mobral foi associado às práticas domesticadoras do regime militar, numa perspectiva política conservadora, com o objetivo inicial de conter as ações contra-hegemônicas promovidas pelas experiências de Educação Popular, protagonizadas em todo o país, pelos Movimentos sociais e populares, com destaque para as experiências de educação de adultos na concepção política de Paulo Freire.

Os Círculos de Cultura da União Nacional dos Estudantes (UNE), o Movimento de Educação de Base (MEB) lançado em 1961 e a A “Campanha de Pé no Chão também se Aprende a Ler” são algumas das experiências significativas para a história da Educação de Jovens e Adultos no que tange ao enfrentamento da hegemonia dos interesses das classes dominantes.

O Mobral funcionou até os anos 1980, sem muito controle dos recursos financeiros e com resultados insuficientes para o objetivo de erradicação do analfabetismo. As críticas ao programa resultaram na sua substituição pela Fundação Educar (1985-1990), referendada pelo então ministro Marco Maciel (PFL) durante o governo José Sarney (1985-1990), no período denominado de transição democrática.



Paralelamente ao Mobral, a Educação de Adolescentes e Adultos foi institucionalizada com o Ensino Supletivo através da Lei nº 5.692, aprovada em 1971, que fixava “Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus”. Conforme inscrito no Capítulo IV da referida lei, o Ensino Supletivo atendia adolescentes e adultos escolarizados, com a oferta de exames e cursos, utilizando-se das técnicas do ensino dirigido e valorização do ensino à distância.

Destarte, a concepção de EJA, presente no Ensino Supletivo, integrava o pensamento hegemônico da complementaridade/suplementaridade. Significa que a organização curricular deveria suprir os conteúdos educacionais dos quais adolescentes e adultos foram privados quando crianças. Tal concepção tem sua permanência nos dias atuais e é acrescida ao uso da Educação à Distância como estratégia de aligeiramento dos conteúdos e redução de custos no atendimento da demanda.

Com a extinção da Fundação Educar, pelo governo Collor, os anos seguintes são inexpressivos para a EJA, caracterizando a década de 1990 pela ausência e descaso do Estado para com as pessoas jovens, adultas e idosas. A ausência de condução de políticas nacionais culminou com a municipalização compulsória da EJA.

No plano municipal, a EJA tomou contornos díspares alguns deles expressivos para as possibilidades de resistência. Trata-se da experiência emancipatória de política governamental representada pelo Movimento de Alfabetização (MOVA). O MOVA se tornou uma referência de parceria entre sociedade civil organizada e o Estado no atendimento das demandas da população jovem e adulta. Com todos os limites históricos, ainda assim é possível afirmar que a edição do MOVA, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), com o governo popular e democrático do Partido dos Trabalhadores, sob a gestão de Paulo Freire (1989-1991), proporcionou a participação dos movimentos sociais e populares na elaboração, execução e controle da política governamental para atender aos interesses das classes subalternas e proporcionar condições de emancipação política e educacional.

Pedro Pontual (1995) ressalta a relevância do MOVA na cidade de São Paulo como um aprendizado tanto para os movimentos quanto para o poder público democrático-popular municipal, ambos na condição de parceiros, num exercício de preservação da autonomia dos movimentos, na condução de políticas públicas pelo governo municipal com o desafio de manter a autonomia dos movimentos na relação de parceria com o Estado.

As experiências de MOVA multiplicaram-se durante as décadas seguintes, em outras administrações estaduais e municipais de diversos partidos, principalmente do Partido dos

Trabalhadores (PT)<sup>4</sup>, mantendo traços comuns entre si, na execução das ações alfabetizadoras e de formação de alfabetizadores em parceria com os Movimentos, mas assumindo feições próprias em virtude das condições sociais, políticas e econômicas locais (HADDAD, 2007). As mudanças na condução do MOVA se deveram também ao fato de que as organizações populares foram assumindo novas configurações e novos atores sociais entraram em cena, provocando mudanças no perfil dos educadores populares e na defesa dos projetos de sociedade.

Na contramão das experiências democráticas de participação popular realizada por alguns municípios e até mesmo por alguns estados, constatamos, no plano federal, a ausência de uma política consistente para a Educação de Jovens e Adultos.

Uma das primeiras ações realizadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em janeiro de 1995, foi instituir a Medida Provisória nº 813, responsável pela criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso e representativo das estratégias do governo no combate à fome e à pobreza.

O Programa Comunidade Solidária “pressupõe interesses e objetivos homogêneos intragrupos sociais distintos, destituindo os interesses e necessidades dos grupos subalternizados, impondo uma subordinação cultural passiva na perspectiva de dificultar a superação da ideologia dominante” (SOUSA, 2001, p.103).

De modo geral, a proposta de parceria implicava na subalternização da participação popular e na desresponsabilização do Estado, em relação à formulação de políticas públicas e ações “solidárias”, e contribuía para a despolitização das políticas sociais e para o escamoteamento dos conflitos sociais (SILVA, 2001).

Dentro das ações do Comunidade Solidária, estava alocado o Programa Alfabetização Solidária (Alfasol), também identificado pela sigla PAS, criado em 1998 e financiado com recursos oriundos diretamente do Poder Executivo e dos setores empresariais, bem como de recursos angariados por meio de campanhas publicitárias realizadas em todos os meios de comunicação de massa, com o slogan “adote um analfabeto”.

O Alfasol é a expressão da vertente assistencialista no campo da alfabetização de jovens e adultos. A atuação do programa se restringiu ao atendimento aos jovens de baixa renda em municípios selecionados de acordo com os Índices de Desenvolvimento Humano

---

<sup>4</sup> No estado de São Paulo destacam-se as experiências do MOVA: Diadema, Embu, Mauá, Guarulhos, São Carlos, Araraquara, Ribeirão Pires e Santo André, no estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha e Caxias do Sul; no Rio de Janeiro: Angra dos Reis; no Pará: Belém e Cametá; em Santa Catarina: Chapecó, Rio do Sul e Blumenau; em Minas Gerais: Ipatinga. Houve ainda o Ler-Rio Claro na cidade de Rio Claro, no estado de São Paulo, e, em Goiânia, o AJA-Expansão, entre outros.

(IDH). O tempo de funcionamento das classes de alfabetização oscilava entre cinco e sete meses sob a responsabilidade de alfabetizadores universitários voluntários. As universidades conveniadas se responsabilizavam pelo acompanhamento e formação continuada.

A lógica do programa não favorecia a continuidade do processo de alfabetização dos jovens e adultos, conseqüentemente seus resultados não foram expressivos na redução dos índices de analfabetismo, mesmo que os gastos públicos tenham sido volumosos.

Na mesma lógica do Alfasol, identificam-se outros dois programas: o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e o Programa de Qualificação e Requalificação Profissional (Planfor).

O Planfor foi um programa da Secretaria do Ministério do Trabalho destinado à formação básica e profissional financiado com recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) para atender os jovens e adultos. O Pronera<sup>5</sup> atendia a alfabetização de trabalhadores rurais; a formação continuada de educadores que atuavam no ensino fundamental de crianças, jovens e adultos, na alfabetização e na elevação de escolaridade nos assentamentos; a formação técnico-profissional; e a produção e administração rural e a produção de materiais, localizados nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, em parceria com organizações sindicais e movimentos responsáveis pela mobilização de alfabetizadores e supervisores e universidades responsáveis pela formação.

O Alfasol (1998-2002), o Planfor (1996-2002) e o Pronera (1998) representavam ações focalizadas e dispersas em várias instâncias do governo FHC sem qualquer articulação ou comprometimento do Ministério da Educação para com a Educação de Jovens e Adultos. O governo repassava recursos pontuais para que as organizações sociais executassem o serviço.

No plano legal, especificamente para a Educação de Jovens e Adultos, duas legislações são relevantes para compreender a lógica subalterna do governo FHC na condução das políticas para a referida modalidade da Educação Básica: a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, (Fundef), em 1996, Lei nº 9.424 e, no mesmo ano, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96). As medidas legais corroboraram para a composição do que se denomina década perdida para a EJA (ARELARO, 2000).

As duas gestões do governo FHC foram coerentes com o projeto neoliberal de Estado; em primeiro lugar, esvaziando seu papel na formulação e implementação de políticas públicas

---

<sup>5</sup> O Pronera foi instituído em 16 de abril de 1998, vinculado ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Em 2001 ele foi incorporado ao Inbra e permaneceu ativo durante o governo Lula.

diretamente pelo Ministério da Educação; em segundo lugar, o governo FHC, ao vetar as matrículas da EJA para compor o Fundef, impediu a ampliação de recursos para esta modalidade, fazendo com que estados e municípios comprometidos com a EJA recorressem a alternativas de financiamento por meio de recursos com repasse limitado, como, por exemplo, o programa Recomeço; em terceiro lugar, o governo, em consonância com as políticas dos organismos internacionais, fomentou a parceria da sociedade na execução de tarefas governamentais com programas focalizados em uma determinada região e faixa etária; por fim, as políticas propostas não garantiram a continuidade da escolarização proporcionada pela articulação entre os diferentes entes federados implicando em parte no fracasso na redução dos índices de analfabetismo e elevação da escolaridade.

Na primeira gestão do governo Lula (2003-2006) é notório o avanço na inserção da EJA na agenda política do Estado. No primeiro ano é criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), órgão do MEC, responsável pela Educação Indígena, Educação do Campo, Educação Ambiental e Educação Escolar Indígena, no atendimento à população em sua diversidade étnico-racial, de gênero e ambiental, por meio de programas de incentivo à produção de material de apoio e formação continuada. A secretaria foi responsável também pela execução dos Programas Brasil Alfabetizado (PBA) e pelo Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA).

Concomitante às ações do MEC/SECAD, são aprovados outros programas em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dentre eles o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), criado em 2005.

O Projovem subsidia uma bolsa para jovens (rural, urbano, em medidas sócio-educativas) participarem de atividades de capacitação profissional ofertadas pelas secretarias de educação dos estados e municípios conveniados com o Governo Federal em parceria com organizações não governamentais.

No que tange ao financiamento público da Educação de Jovens e Adultos, a política de fundos permaneceu como parte das políticas focalizadoras do Estado neoliberal, coerente com a contenção de gastos com os setores sociais. Somente após o primeiro mandato do governo Lula foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e a Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que o regulamenta. O Fundeb contemplou a EJA no computo de matrículas para compor os recursos do Fundo.

A lista de programas e ações da SECAD e de outras secretarias em relação à Educação de Jovens e Adultos se diferencia das ações do governo FHC I e II, primeiro pela quantidade e qualidade dos planos, segundo pela coordenação específica do Ministério. Apesar disso, em artigo produzido a respeito da subalternidade da EJA nas políticas públicas do governo Lula, Sônia Rummert e Jaqueline Ventura (2007) afirmam que a matriz construída historicamente da herança “de políticas focais, fragmentadas e fragmentadoras do tecido social” permaneceu. Para as autoras, os programas

Caracterizam-se por ser mais um rearranjo do mesmo pensamento hegemônico que tem gerado, ao longo da história, um conjunto de propostas com vistas a atender, prioritariamente, às necessidades do capital nos países periféricos ou semi-periféricos. O caráter de amenização das tensões sociais e dos impasses inerentes à lógica do sistema parece ser uma das funções cumpridas, atualmente, por diferentes programas destinados a jovens e adultos trabalhadores, como vimos, ainda hoje, sem lugar próprio no cenário educacional brasileiro (RUMMERT; VENTURA, 2007, p.03).

Por fim, reconhecemos que, apesar dos avanços identificados, o continuísmo das políticas macroeconômicas interferirá na condução das políticas educacionais de EJA.

### **Considerações finais**

O estudo proposto considera as especificidades do contexto histórico nas quais foram gestados os programas, projetos e planos indicados. A análise na perspectiva histórica implica na observância dialética dos fatos elegidos para não incorrer no anacronismo e na homogeneização analítica. Para tanto, há que se considerar os avanços, as permanências e rupturas na constituição histórica da subalternidade da EJA nas ações do Estado.

É possível concluir que as políticas para a EJA ainda se restringem às políticas de governo, distantes de consolidar uma política de Estado; portanto, permanecem subalternas aos interesses do capital, na condução política de cada governante e aos interesses da equipe de governo, dos técnicos, dos intelectuais e dos setores hegemônicos executores e/ou assessores da política pública.

Todavia, também é possível identificar experiências que se apresentam como possibilidades de disputa no interior do Estado, algumas delas com condições de estabelecer a contra-hegemonia relevante para a transformação social. A esse respeito destacam-se as experiências conduzidas pelos movimentos sociais e populares. De fato, a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas públicas são de responsabilidade do Estado;

contudo, isso não significa a burocratização dos órgãos públicos e o distanciamento da sociedade civil organizada. A participação da sociedade civil organizada é fundamental para o tensionamento do Estado na disputa pelos interesses das classes subalternas. Os movimentos populares e sociais e as organizações sociais, de modo geral, exercem um papel fundamental como agente de controle, de fiscalização e de pressão na definição das agendas políticas, do mesmo modo que se tornam partícipes na elaboração das mesmas, disputando com o governo a proposição de estratégias pertinentes aos interesses das classes subalternas, com relação às soluções que aquele apresenta para os problemas sociais.

### Referências Bibliográficas

- BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: introdução à teoria marxista de Estado e revolução**. São Paulo; Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Vãos; 29).
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 2.ed. São Paulo: Global Editora, 1985. (Coleção Bases; 45).
- FÁVERO, Osmar (Org.). **Cultura popular, educação popular: memória dos anos 60**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983. (Coleção Biblioteca de Educação; 3).
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 8.ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história**. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. v. 1. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. 12.ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.
- \_\_\_\_\_. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HADDAD, Sergio; DI PIERRO, Maria Clara. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, Março/2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000100005&lng=en&nrm=iso) . Acesso em: 01 Fev. 2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, novembro/2001, pp. 30-41.

JOBERT, Bruno e MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O 18 brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Global Editora, 1986. (Coleção Bases; 50).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 6.ed. São Paulo: Global Editora, 1987. (Coleção Universidade Popular; 1).

NETTO, José Paulo. **Marxismo impenitente: contribuição à história das idéias marxistas**. São Paulo: Cortez, 2004.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina: A experiência do MOVA-SP – 1989/92**. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade - considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar**, n. 29. Curitiba: Editora UFPR, 2007, pp. 29-45. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602007000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602007000100004&lng=en&nrm=iso) . Acesso em: 01 Fev. 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. (Coleção O que você precisa saber sobre...).

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2001, pp. 17-26.