

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO**

**POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PÓS -
1990: TERRITÓRIOS DO SABER EM MOVIMENTOS SOCIAIS DO
CAMPO**

BIANCA APARECIDA MARTINS FELIX LAZARINI

**MARINGÁ
2011**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PÓS - 1990:
TERRITÓRIOS DO SABER EM MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO

Dissertação apresentada por BIANCA APARECIDA MARTINS FÉLIX LAZARINI, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador(a):
Profa. Dra. MARIA APARECIDA CECÍLIO

MARINGÁ
2011

BIANCA APARECIDA MARTINS FÉLIX LAZARINI

**POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PÓS-1990:
TERRITÓRIOS DO SABER EM MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO**

BANCA EXAMINADORA

**Profa. Dra. Maria Aparecida Cecílio (Orientador) –
UEM**

**Profa. Dra. Rita de Cássia da Silva Oliveira – UEPG
Ponta Grossa - PR**

Profa. Dra. Irizelda Martins de Souza e Silva – UEM

**Suplente: Profa. Dra. Maria de Lourdes Periotto
Guhur**

Data de Aprovação: 25/04/2011

Dedico este trabalho aos meus pais, meus maiores incentivadores e primeiros educadores, e aos meus filhos que representam a minha esperança no futuro.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que me concedeu o dom da vida e de gerar a vida no decorrer deste trabalho;

À minha família, pai, mãe e irmãos, que me apoiaram sempre, mesmo quando as minhas decisões contrariaram a vontade deles. Aos que foram agregados a esta família, cunhados e cunhada, pelo apoio e momentos de descontração. Em especial à Cris e ao Wendell por ceder a vida de vocês para que eu fizesse parte dela;

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Maria Aparecida Cecílio, por sua orientação sempre dedicada e calma, por ter acreditado em mim, mesmo quando eu não o fazia, por não ter desistido de mim até o último instante, por ter ficado do meu lado sempre e ter sido orientadora mãe;

À família que Deus me possibilitou construir, ao João, por seu amor e companheirismo, ao Miguel, pelos seus risos e ao novo membro da família que vem abençoar este momento;

À família Lazarini que me recebeu de braços abertos em minhas correrias e contribuiu para que este trabalho se realizasse, facilitando a minha vida distante dos meus;

As sessões de divã da professora Amélia que possibilitaram um crescimento dolorido do trabalho;

Às companheiras e companheiro de mestrado: Cida, Janete, Suzana, Luciane, Vanessa e Jonathas, pela colaboração nas leituras, nas conversas, nos momentos de desespero e de alegrias;

Aos professores do mestrado, Ângela Mara de Barros Lara, João Luiz Gasparin e Irizelda Martins de Souza e Silva, pela contribuição no processo de construção deste trabalho;

Por fim, a todos aqueles que acompanharam esta jornada, perdoando as minhas ausências, aos amigos que, mesmo distantes, compartilharam este momento comigo, em especial ao Sandro e à Rachel que, mesmo sem compreender o meu trabalho, aceitaram me acompanhar neste caminho para que eu não estivesse só.

A Liberdade da Terra não é assunto de
lavradores.
A Liberdade da Terra é assunto de todos
quantos se alimentam dos frutos da Terra.
Do que vive, sobrevive de salário.
Do que não tem casa. Do que só tem o
viaduto.
Dos que disputam com os ratos
os restos das grandes cidades.
Do que é impedido de ir à escola.
Das meninas e meninos de rua.
Das prostitutas. Dos ameaçados pelo
Cólera.
Dos que amargam o desemprego.
Dos que recusam a morte do sonho.
(Pedro Tierra)

FÉLIX LAZARINI, Bianca Aparecida Martins. **POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS PÓS – 1990: TERRITÓRIOS DO SABER EM MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO.** (137 f.). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Maria Aparecida Cecílio. Maringá, 2011

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo a Educação de Jovens e Adultos (EJA) do campo. Iniciamos a investigação com a retomada do desenvolvimento da EJA e da educação do campo, separadamente, como territórios do saber no processo de luta social por educação para as populações camponesas. Tem por objetivo a análise das relações entre Estado e Movimentos Sociais na construção de políticas públicas para o atendimento das populações camponesas durante e após o contexto da reestruturação educacional brasileira da década de 1990. A abordagem histórica norteia a investigação, inserindo o objeto no processo mais amplo das relações sociais, considerando as implicações nacionais e internacionais e mediando o objeto com as condições históricas nas quais ele se desenvolve. Compreendemos que as relações entre Estado e Movimentos Sociais na efetivação de políticas públicas para a educação do campo não se explicam por si mesmas, nem se restringem à legislação educacional brasileira. Portanto, se inserem ao debate educacional, às relações econômicas e políticas do desenvolvimento do capitalismo mundial em sua fase monopolista. Investigamos a articulação entre o plano singular e o universal para estudar a relação entre a reestruturação capitalista e as implicações para a educação no referido período e sua organização para atender às necessidades do mercado e novos padrões de produção e o controle de Estado. Analisamos o cunho teórico de fontes primárias como a legislação nacional para a Educação de Jovens e Adultos, a legislação nacional para a educação do campo, documentos oficiais relativos ao tema, bem como documentos internacionais. Problematisamos as relações entre Estado e Movimentos Sociais sob a ótica da contradição e consenso na busca da efetivação de políticas públicas que atendam à demanda de Jovens e Adultos do campo, evidenciando a divergência de concepções de educação e sociedade dentre as partes dessa relação. Evidenciamos a posição marginal da educação do campo bem como da educação de adultos na história da educação brasileira a partir da constatação da ocorrência dessa prática na legislação brasileira e na condução política, demanda do Estado.

Palavras chave: Políticas públicas - Educação de Jovens e Adultos – Territórios do Saber na Educação do Campo.

FÉLIX LAZARINI, Bianca Aparecida Martins. **POLICIES FOR THE EDUCATION OF YOUNG ADULTS AND POST - 1990: TERRITORIES OF KNOWLEDGE SOCIAL MOVEMENTS IN THE FIELD.** (137 f.). Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Maria Aparecida Cecílio. Maringá, 2011.

ABSTRACT

This thesis aims to study the Youth and Adults (EJA) from the field. We began this research with the resumption of development of adult education and rural education, separately, as territories of knowledge in the struggle for social education for the rural population. Aims to examine the relationship between State and Social Movements in the construction of public policies to meet the peasant population in the context of educational reform in Brazil in the 1990s. The historical approach guides the research object in entering the broader process of social relations, considering the implications of national and international mediating the object with the historical conditions in which it develops. We understand that the relations between state and social movements in the execution of public policies for rural education, do not explain themselves, nor restricted to the Brazilian educational legislation. Therefore, the issue falls to the educational debate, with economic relations and political development of world capitalism in its monopoly stage. We investigated the relationship between the universal and unique plan to study the relationship between capitalist restructuring and the implications for education in that period and your organization to meet market needs and new patterns of production and state control. We analyze the theoretical primary sources such as national legislation for the education of youths and adults, national legislation for rural education, official documents relating to the subject, as well as international documents. Problematicize the relations between state and social movements from the perspective of conflict and consensus in the search for effective public policies that meet the rising demand for Youths and Adults of the field, highlighting the divergent conceptions of education and society among the parties in the relationship. We show the marginal position of rural education and adult education in the history of Brazilian education from the observation of the occurrence of this practice in Brazilian legislation and policy in driving demand in the state.

Keywords: Public policy - Youth and Adult Education - Areas of Learning in Rural Education.

LISTA DE SIGLAS

BM – Banco Mundial

CEAA – Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CEB – Câmara de Educação Básica

CNE – Conselho Nacional de Educação

CPT – Comissão Pastoral da Terra

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENERA – Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GPT – Grupo Permanente de Trabalho

GTRA – Grupo de Apoio à Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Pesquisas em Educação Anísio Teixeira

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCM – Imposto de Transmissão “Causa Mortis”

ITERRA – Instituto Terra

ITR – Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEB – Movimento de Educação de Base

MEC – Ministério da Educação

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

PAS – Programa Alfabetização Solidária

PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNE – Plano Nacional de Educação

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

SEA – Secretaria de Educação de Adultos

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

UnB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	14
2 – SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO: REFORMAS NA DÉCADA DE 1.990	19
2.1. A educação de jovens e adultos no contexto das reformas	39
2.2. Agências Internacionais e suas concepções de descentralização.	43
2.2.1 Orientações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe.	44
2.2.2 Orientações do Banco Mundial (BM).	46
2.2.3 Orientações da UNESCO.	47
2.3 A Aplicação das orientações internacionais na legislação educacional brasileira.	49
2.4 A educação do campo.	53
3. AS BASES LEGAIS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E PARA SEU ATENDIMENTO À POPULAÇÃO CAMPONESA.	59
3.1. Histórico das ações para Educação de Jovens e Adultos e educação do campo.	60
3.2 A Educação de Jovens e Adultos no contexto das transformações da década de 1990: o que dizem os documentos oficiais sobre a EJA?.	75
3.3 A trajetória da Educação para a população camponesa: da Educação Rural à Educação do Campo.	87
4 - A CONTRADIÇÃO E O CONSENSO NA PARCERIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.	98
4.1 – A questão da parceria.	102
4.2 – A análise do real: os documentos.	105
4.2.1 – Início da década: 1990 e a Declaração de Jomtien em âmbito internacional e o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania PNAC em âmbito nacional. .	107

4.2.2 – Os meados da década. 1996 e as adequações nacionais às orientações internacionais: análise da Lei 9.394/96 e a questão do financiamento pelo FUNDEF.	109
4.2.3 – 1997: A Declaração de Hamburgo, O Programa Alfabetização Solidária e o I Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária.	114
4.2.4 – 1998 e as conquistas para a Educação do Campo: A Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo e o PRONERA.	122
4.2.5 – A efetivação das conquistas da década de 1990: Plano Nacional de Educação e O Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo	126
 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	 129
 6 – REFERÊNCIAS	 133

1- INTRODUÇÃO

Temos como objeto de estudo da presente investigação a Educação de Jovens e Adultos – EJA, relacionada à população do campo¹, tal como se configurou no período pós-1990, no Brasil, resultante das intensas modificações realizadas na educação nacional a partir das ações do Ministério da Educação – MEC, em conjunto com os Movimentos Sociais do Campo².

O objetivo geral é analisar a relação entre Estado e Movimentos Sociais na construção de políticas públicas para garantia do atendimento educacional de jovens e adultos do campo, a partir da compreensão da configuração assumida pela EJA no período posterior à década de 1990, em que temos em processo a reforma da educação brasileira e, concomitantemente, a mobilização social por garantia de territórios do saber às populações camponesas organizadas em movimento nacional.

Compreendemos por Educação de Jovens e Adultos a modalidade integrante da educação básica, presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal 9.394/96 -, em seu artigo nº 37, no qual propõe o atendimento de pessoas impedidas, em idade própria, do acesso à educação formal ou à continuidade de sua escolaridade mediante outras formas de atendimento público; da mesma forma o atendimento de jovens e adultos do campo, considerando sua realidade socioeconômica e político-cultural em sua especificidade. A legislação educacional brasileira enquadra como EJA todo processo de alfabetização, cursos ou exames de equivalência que contemplem a etapa fundamental e a média, independente da regularidade dos estudos realizados.

A partir das orientações internacionais para a educação, referendadas no Brasil, verificamos a apresentação da EJA nos documentos internacionais³, dos

¹ Ribeirinhos, ilhéus, atingidos por barragens, assalariados rurais temporários, sem-terra, índios, quilombolas, entre outros.

² Principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens e o Movimento dos Pequenos Agricultores.

³ *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL, 1992.

Prioridades y estrategias para la educación. Banco Mundial, 1995

Educação: Um tesouro a descobrir, o “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI”, 1996.

quais o Brasil é signatário, como a política “chave para o século XXI” por ampliar o discurso do exercício da cidadania, possibilitando maior participação social e desenvolvimento econômico. Assim como esses documentos internacionais, os documentos nacionais que se referem às políticas para atendimento à EJA, bem como as de atendimento à população camponesa, trazem como fundamentação dessa modalidade educacional a reparação da dívida histórica com a população adulta, assim como a contribuição desta na eliminação dos processos de discriminação e na construção da igualdade social, considerando a educação enquanto bem social sob controle do Estado.

Por considerarmos a amplitude do tema Educação de Jovens e Adultos e as inúmeras possibilidades de pesquisa que dele derivam, constatamos a necessidade de delimitação da investigação por meio da população camponesa do Brasil. A problemática da pesquisa tem sua demarcação na relação de contradição e consenso que se estabelece entre Estado e Movimentos Sociais do Campo e no embate para construção de políticas educacionais que atendam à EJA do campo no constante diálogo sobre os territórios do saber, historicamente constituídos, por meio de políticas sociais de arremedo de direitos e sob pressão popular.

A fim de analisar a intencionalidade das ações governamentais e para a EJA do campo no embate com os movimentos sociais dos trabalhadores do campo, faz-nos necessária a compreensão dos pressupostos teóricos que subsidiam tais ações e as práticas sociais construídas na relação entre a atuação do Estado e a ausência de garantia dos direitos constitucionais. Para tal compreensão, o objeto em estudo é analisado em relação ao seu contexto histórico, pois pensamos que as ações direcionadas ao atendimento à EJA do campo não se explicam por si só, nem podem ser compreendidas a partir somente dos aspectos legais, não sendo restritas ao campo educacional, mas relacionando-se com os aspectos econômicos, posicionamentos políticos e culturais, nos embates políticos e consensos, em forma de programas temporários altamente controlados por meio dos cofres públicos. Tais relações se explicam somente se consideradas dentro do contexto de expansão mundial do capitalismo monopolista, em um movimento que articula: universal e singular, na análise da dominação ideológica que se utiliza da educação como ferramenta de

poder para ação do Estado por meio dos governos instalados que representam forças políticas determinadas em processo eletivo.

A configuração assumida na Educação de Jovens e Adultos a partir da década de 1990, em todos os seus segmentos, incluindo a Educação do Campo, evidencia a tentativa de subordinação da educação às novas formas de dominação do capital manipulatório excludente. No entanto, temos, nesse período, no contexto brasileiro, um explícito confronto de interesses, que abre um espaço de conversação/“negociações” entre as novas formas de produção e acumulação que visam regulamentar os direcionamentos da educação, representados pelo Estado e, no embate, os Movimentos Sociais dos trabalhadores organizados que representam o movimento contrário a essa forma de desenvolvimento, sinalizando um ponto de contradição demarcado por ações pontuais de governo rumo ao controle social programado.

A década de 1990 e suas transformações conjunturais são regidas no confronto do ideário neoliberal que serviu de base ideológica para a reestruturação política, econômica e social inspirada no liberalismo⁴ e populações em movimento. As influências políticas no campo da educação nesse contexto partem dos países “desenvolvidos”, representados por suas agências internacionais, e são incutidas, por conformidade, na legislação educacional a partir do consentimento nacional para tais orientações.

A forma como esse projeto de hegemonia do capital se apresenta na educação é significativo, uma vez que a educação se torna o meio de veiculação da ideologia neoliberal que embasa tal movimento de reestruturação do mesmo. Via de regra, nessa nova fase do capitalismo a educação é submetida às exigências do mercado. Entendemos que é para a adequação do sujeito ao mercado que a educação prepara, atribuindo à educação papel fundamental no desenvolvimento social, político e econômico. No intento de adequar o sujeito ao mercado capitalista, a EJA tem papel de destaque nas ações de governo por tratar dos sujeitos inseridos no mercado de trabalho ou em busca direta por essa inserção, distanciando-se da necessidade dessa modalidade educacional no campo.

⁴ Ver CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida a lógica do mercado, 2003. disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>

No Brasil do início dos anos 1990, vivenciamos a realização de reformas que objetivavam a adequação do país ao novo cenário capitalista mundial. No cenário nacional, como parte das reformas necessárias a esse projeto, temos a iniciação legal da reforma educacional por meio da aprovação da nova Lei Federal 9.394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no ano de 1996, bem como das diretrizes nacionais que regulamentam a diversidade no atendimento escolar e os parâmetros curriculares nacionais para a educação básica.

Como consequência dessas reformas, o atendimento à EJA passou a ser realizado de maneira descentralizada e, em sua maioria, organizado pelos estados, municípios e organizações civis em conjunto com o poder público. O papel do Estado se limitava à regulamentação, coordenação e apoio financeiro limitado, eximindo-se da execução, a não ser de forma suplementar, sem, no entanto, descentralizar o controle político da gestão dos processos.

A participação de forma indireta por parte do Estado, com relação à EJA, permitiu ações educativas para esse fim, concretizadas por programas desenvolvidos em forma de parcerias entre governos e organizações da sociedade civil como os Movimentos Sociais do Campo⁵. Essas parcerias podem desenvolver-se de duas maneiras: a primeira está relacionada à pesquisa, planejamento, formação de professores, produção de material didático; a segunda se enquadra na realização dos cursos de alfabetização propostos pela sociedade civil organizada. Nas duas formas de atuação podemos citar os movimentos sociais do campo como agentes políticos atuantes no embate do diálogo entre Movimento Social e Estado, para definição de agendas conjuntas, por tempo determinado.

Considerando o levantamento bibliográfico realizado por Haddad (2002), que compreende as pesquisas sobre EJA em Teses e Dissertações no período de 1986 a 1998, constatamos a relevância de nossa investigação por esta inserir no debate acadêmico a Educação de Jovens e Adultos no espaço do campo, para além do território geográfico delimitado, mas como espaço de vivência e, sobretudo, de práticas educacionais reconhecidas pelo poder público⁶.

⁵ Ver Maria Antonia de Souza. Educação do campo: a produção do conhecimento na prática coletiva. Disponível em:

http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq8/15_educacao_campo_cp8.pdf

⁶ Parecer 1012/03 do Conselho Estadual de Educação (CEE – PR).

Mediante o universo de produção científica sobre EJA, o compromisso acadêmico da elaboração da presente dissertação encontra-se vinculado à abordagem do tema Educação de Jovens e Adultos no campo e seu desenvolvimento na perspectiva das relações que se estabelecem entre Estado e Movimentos Sociais na dinâmica de efetivação de políticas públicas que compreendem o direito à educação para todas as populações.

Na finalidade de atender ao compromisso proposto, dividimos o trabalho em três partes. Na primeira tratamos dos aspectos legais e das políticas públicas para a EJA no Brasil. Analisamos as normas que regulam essa modalidade de ensino bem como os aspectos legais da educação do campo, tendo como base as ações de embate político, específicas para essa modalidade, na década de 1990.

Na segunda parte explicitamos o contexto histórico em que as políticas educacionais para a Educação de Jovens e Adultos que propusemos estudar foram formuladas, mediando a problemática abordada com condições históricas específicas do modo de produção capitalista. Buscamos os fundamentos políticos e econômicos que dão sustentação à Reforma do Estado e à da Educação realizadas no Brasil a partir do final dos anos 1990.

Na terceira parte, analisamos as relações estabelecidas entre Estado e Movimentos Sociais sob a ótica da contradição e consenso, por meio da mediação entre as políticas efetivadas de atendimento à população camponesa, a teoria materialista e o movimento de reestruturação do capitalismo em uma dinâmica de relação entre o material e o teórico, a fim de concluir a nossa investigação, denotando a EJA, no campo, como território do saber.

O debate acerca do posicionamento marginal atribuído à Educação de Jovens e Adultos e a extensão desta marginalidade aplicada à educação do campo, verificada na análise das políticas de Estado em oposição às políticas públicas que vêm sendo implantadas, têm na discussão aqui estabelecida o objetivo de contribuir para a superação da realidade constatada, por meio do incremento do debate acadêmico. Esse diálogo possibilitou a discussão do tema proposto em uma relação íntima entre o político, o econômico, o educacional, o social e, dessa forma, o histórico.

2 – SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO: REFORMAS NA DÉCADA DE 1990

A década de 1990, caracterizada como período de transformação tanto por sua posição de “fim de século” - transição, quanto pela especificidade da política brasileira em transição de regime de governo, revela-se neste trabalho enquanto cenário para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais para jovens e adultos do campo no processo de embate social. As suas especificidades e características desenharam as posições políticas do governo e dos movimentos sociais na elaboração de políticas educacionais, da mesma forma como delinearam os caminhos tomados pela economia, cultura e demais esferas sociais.

A análise das políticas educacionais da década de 1990 para a Educação de Jovens e Adultos do campo, ao perpassar o eixo de mudanças, em torno do qual se fizeram a política e a economia nacional do período, ora cedendo, ora discordando do movimento homogeneizante que regeu as mudanças do período, implicou a contextualização do objeto em relação ao movimento transformador que serviu de cenário histórico para o seu desenvolvimento.

Considerando a transformação das políticas educacionais na década de 1990 enquanto parte de um processo mais amplo de reestruturação que visou atender aos interesses do capital, analisamos o modelo toyotista de produção no intento de compreender as mudanças para além das questões econômicas. A opção pela análise da subjetividade desse modelo de produção buscou a compreensão das transformações ideológicas que acompanharam a implantação desse novo modelo de produção. Tal ideologia, ao afirmar as leis do mercado desse novo contexto econômico, trouxe consigo implicações sociais e culturais que se apresentam também na organização política. Na análise do processo de transformação econômica e suas implicações sociais, investigamos o Toyotismo¹ enquanto teoria econômica e as ressignificações no uso de seus termos

¹ O Toyotismo pode ser definido como um modo de organização da produção capitalista originário do Japão, resultante da conjuntura econômica desfavorável do país após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945); recebe este nome por ter sido criado por Taiichi Ohno para a fábrica da Toyota no Japão e é caracterizado como filosofia da produção industrial (modelo japonês), adquirindo posteriormente uma projeção global.

econômicos na educação e nas políticas educacionais concretizadas no período da década de 1990.

Partindo do universal: a reestruturação do capital pela adoção do modelo toyotista de produção, temos como consequência a ocorrência da implantação das ideias toyotistas para além das áreas econômicas, passando para o campo do subjetivo, com interferências culturais e políticas. O singular se realiza na interpenetração do toyotismo nas demais áreas, que não a econômica, na sua ressignificação e utilização de seus termos na educação que assume, assim, uma perspectiva mercadológica, tornando-se área de atuação e arma para a manutenção dessa ideologia, que se concretiza mais especificamente na elaboração das políticas públicas educacionais do período.

A análise do singular prescinde a compreensão do universal no qual a singularidade se realiza, considerando a reestruturação capitalista determinante quanto aos rumos tomados pelas políticas educacionais da década de 1990. O aprofundamento quanto ao modelo de produção vigente no período contemporâneo ao objeto se faz necessário neste momento como introdução à problematização do próprio objeto. A análise do Toyotismo objetiva contextualizar historicamente a problemática de pesquisa e observa esse modelo neste trabalho enquanto meio de superação de uma situação de crise do capital na década de 1980, analisando-o, primeiramente, como solução econômica pontual em sua origem e, posteriormente, as consequências da utilização dos termos centrais econômicos aplicados à educação brasileira.

De acordo com Harvey (2003), para entendermos a lógica da implantação de tal modelo, é necessário compreender o contexto de sua criação. Para isso, pontuamos historicamente o seu surgimento no Japão pós-guerra a partir de 1945, o que possibilitou a existência de um modelo de automação da produção de forma flexível, pois esse país apresentava um cenário diferente do dos Estados Unidos e do da Europa. O Japão caracterizava-se como um pequeno mercado consumidor, além de capital e matéria-prima escassos e grande disponibilidade de mão de obra não especializada, e tais características impossibilitavam a implantação de um sistema taylorista-fordista de produção em massa.

No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta (HARVEY, 2003, p.140).

O Taylorismo aparece, nessa definição, como resultado de uma condição econômica, opção de superação para a produção de mercadorias e manutenção do país no mercado produtor. Nesse mesmo viés, Coriat (1994) realiza uma leitura do toyotismo enquanto resposta a uma crise específica de uma localidade e analisa essa mudança a partir dessas especificidades locais que, questionando o mercado e seu funcionamento, fazem surgir um novo modelo de produção em escala industrial.

A resposta encontrada para solucionar a especificidade do mercado japones, foi o aumento na fabricação de produtos em pequenas quantidades e numerosos modelos, voltados para o mercado externo. O objetivo era a obtenção de lucros tanto para a compra de matérias primas e alimentos, quanto para a importação dos equipamentos e bens de capital necessários para a sua reconstrução pós-guerra e para o desenvolvimento da própria industrialização. A produção diversificada e em pequena escala garantia que não houvesse excedentes de produção possíveis de prejuízo (não venda). A adoção de tais práticas mediante as condições propícias para o desenvolvimento das mesmas fez daquelas um método de produção industrial que apresentava resultados altos com baixos investimentos e prejuízos dada a inexistência de estoque e a flexibilização da mão de obra.

A diferenciação que opõe o Toyotismo ao Fordismo, entre outras, encontra-se, segundo Harvey, na característica flexível em diversos graus da primeira em oposição à rigidez da segunda: “A *acumulação flexível*, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do Fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (2003, p.140).

A caracterização de tal modelo de produção possibilita a análise posterior da aplicação de sua doutrina na educação pela importação de termos que representam a adoção de um novo posicionamento educacional frente à nova

realidade econômica e social do período pós-guerra, pela apropriação da nova lógica produtiva e implantação na educação visível nas políticas do período.

Isso nos leva, por fim, ao problema ainda mais difícil das maneiras pelas quais as normas, os hábitos e as atitudes culturais e políticas se modificaram a partir de 1970 e do grau até o qual essas mudanças se integram à transição do fordismo para a acumulação flexível (HARVEY, 2003, p. 161).

Para a construção de uma definição clara do Toyotismo enquanto modelo de produção, pontuamos tópicos centrais de sua doutrina aplicados em princípio à produção industrial. A mecanização flexível, uma das ideias centrais do modelo, consiste na produção de mercadorias em número suficiente para atender às necessidades imediatas do mercado, em oposição ao modelo fordista, que tinha como máxima a produção do maior número de mercadorias possível, mantendo em estoque a produção excedente. A produção toyotista, portanto, é flexível à demanda do mercado.

A multifuncionalização da mão de obra, característica deste modelo, partiu da realidade japonesa pós-guerra de indisponibilidade de qualificação da mão de obra existente e se tornou pré-requisito para a inserção nesse novo modelo, pois, trabalhando para mercados variados e de necessidades mutáveis, não havia necessidade de mão de obra qualificada em funções únicas. Em concordância com a necessidade do mercado, a formação dessa mão de obra multifuncional fora realizada por um sistema educacional japonês que reproduziu essa ausência de qualificação especificada.

Outra característica deste modelo é o chamado sistema de qualidade total, caracterizado pela medição contínua da qualidade em todo o processo de produção. A medida justifica-se pela falta de peças excedentes e economia de recursos que evita desperdícios e, conseqüentemente, encarecimento do processo final. Outro termo conhecido desse sistema de produção é o *just in time*. A utilização deste termo não é original deste modelo de produção, uma vez que já fora anteriormente pensado por Ford, para o modelo anterior, no entanto, a expressão que significa a produção considerada como um todo e não na separação das peças produzidas, ou seja, “produzir o necessário, na quantidade necessária e no momento necessário”, não encontrou condições para se

desenvolver no processo fordista norte-americano, descobrindo essas condições no Japão do pós-guerra, devido à realidade da escassez de recursos e matéria prima. Nessa expressão temos a máxima de que a demanda precede a produção.

Como característica do toyotismo, enquanto modelo econômico de produção, temos a personalização dos produtos. Esta característica leva em consideração os desejos do cliente, os seus gostos individuais. Contraditoriamente, a produção em série tem por propaganda a individualidade do produto que se relaciona subjetivamente à individualidade do cliente. Harvey chama a atenção à questão ao apontar que:

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais (HARVEY, 2003, p.148).

A crítica à ilusão individualista se dá na medida em que, para sustentar a produção industrial, se cria permanentemente um mercado consumidor na manutenção do consumismo pela propaganda e ilusão da individualidade. O controle visual, enquanto tópico que caracteriza esse modelo de produção, se refere ao controle exercido pelos próprios indivíduos participantes de cada etapa da produção. Este tópico traz consigo a exaltação da competitividade do mercado aplicada à produção, uma vez que o controle, fazendo-se pelos próprios indivíduos, potencializa a concorrência na produção, bem como desfavorece a formação de grupos para a reivindicação de direitos.

O apontamento desses tópicos que regem a organização do toyotismo em sua aplicação na produção industrial/fábrica, tal como elaborado em sua origem, merece as devidas ressalvas quando aplicados em outras áreas. No entanto, a resignificação desses termos e a utilização dos mesmos para além da produção fabril possibilitam a compreensão da aplicação das teorias econômicas de produção como adoção de um novo posicionamento político e não só econômico, em que o mercado (a economia) determina as regras de organização social em favor de si.

As observações acerca do toyotismo, enquanto modelo de produção e a implantação dos fundamentos deste modelo para demais áreas, aqui apresentada tem como objetivo a compreensão de um sistema que transforma não só a produção fabril, mas a organização social (e educacional), uma vez que interfere na realidade do sujeito. A transformação do modelo de produção e das relações de trabalho modifica consequentemente o trabalhador inserido nesse processo. Alves (1.999) se posiciona como debatedor do toyotismo como forma superior de exploração da força de trabalho pelo capital porque captura em sua lógica a subjetividade operária e pontua a sua ressignificação quando há a inserção de sua lógica em demais áreas.

Isso significa dizer que o toyotismo não pode mais ser reduzido às condições históricas de sua gênese, tornando-se adequado, sob a mundialização do capital, não apenas à nova base técnica do capitalismo, com a presença de novas tecnologias microeletrônicas na produção – o que exige um novo tipo de envolvimento operário, e, portanto, uma nova subordinação formal-intelectual do trabalho ao capital – mas à nova estrutura da concorrência capitalista no cenário de crise de superprodução, onde está colocada a perspectiva de "mercados restritos" [...]. Deste modo, ao utilizarmos o conceito de toyotismo, queremos dar-lhe uma significação particular, delimitando alguns de seus aspectos essenciais. São tais aspectos essenciais do toyotismo - seus protocolos organizacionais (e institucionais), voltados para realizar uma nova captura da subjetividade operária pela lógica do capital (ALVES, 1999).

A apresentação desse cenário econômico, a partir dos conceitos do toyotismo, sua função de superação e suas contribuições para a transformação no plano ideológico permitem uma visão do direcionamento adotado pelas políticas educacionais desse período. Observamos que, ao fazer essa análise do toyotismo, o autor acima citado permite a leitura que considera, além das condições de criação desse modelo e das suas finalidades aplicadas à indústria, a sua expansão pela captura da “subjetividade operária”.

A captura da subjetividade operária se dá ao passo em que a qualificação profissional não se restringe à capacitação do mesmo para a execução de seu trabalho, mas cabe ao sujeito, nesse novo cenário, a responsabilização por sua possível ascensão de classe e as interferências dessa nova realidade não se restringem ao espaço do trabalho, mas atingem-no na esfera pessoal de vida, se

considerarmos que, na produção material de sua vida, seu sustento, o sujeito produz a si mesmo e às suas concepções de mundo, o que determinará o seu posicionamento ante a realidade vivenciada.

À sociedade industrial já não basta apropriar-se da força física do trabalhador. [...] isso não é mais suficiente para reproduzi-la, mesmo porque a força humana já foi transferida para a máquina. A organização produtiva automatizada alimenta-se, particularmente, de determinadas capacidades mentais do trabalhador [...]. Para que o indivíduo seja capaz na interação com tecnologia, é preciso educar-lhe o espírito. (PALANGANA, 1998, p. 145)

A análise da reestruturação econômica e de sua expansão para além da realidade do mercado japonês trouxe em si a necessidade de reestruturações no campo do pensamento, ocasionando a busca de um embasamento, uma ideologia, que justificasse a adoção de tal posicionamento. A necessidade de um pensamento que corroborasse a prática se justifica se considerarmos a importância do consenso ideológico para a efetivação do posicionamento econômico e político, tendo em vista a conformação social sobre o regime vigente, o que, por sua vez, minimiza as ações contrárias à implantação de tal sistema.

A reestruturação no campo das ideias se deu na tomada do neoliberalismo enquanto doutrina econômica que justificaria a adoção do posicionamento político rígido e econômico flexível, propício para a mudança necessária para a superação da crise do capital. O neoliberalismo, se considerada a etimologia do termo, significa a retomada de princípios econômicos do liberalismo fora do contexto para o qual este fora proposto. Na efetivação da proposta neoliberal, o termo significa muito mais do que a sua etimologia pode expressar. A proposta neoliberal propõe a redução da intervenção do Estado na economia, em uma retomada dos princípios liberais, conjuntamente com a desobrigação do Estado com as políticas sociais.

De acordo com a corrente de pensamento que defendeu a implantação de tal doutrina, a intervenção do Estado é prejudicial à concorrência do mercado que possibilitaria, não fosse a atuação do primeiro, o crescimento econômico a partir da livre competição pela dominação do mercado. Da mesma forma, a atuação do

Estado de bem-estar social para com as políticas sociais cria uma massa de dependentes dos recursos do Estado que são ineficientes para a manutenção do capital. Com a proposta do afastamento do Estado dessas garantias, essa massa se tornaria submissa ao mercado que, por sua vez, tornaria possível, mediante esforço individual, a ascensão do sujeito.

Aplicado inicialmente no contexto pós-guerra, a implantação do neoliberalismo em oposição ao modelo keynesiano de bem-estar-social não encontrou inicialmente um terreno fértil para sua expansão, dada a força da participação da sociedade organizada beneficiária do modelo de governo vigente. No entanto, foi na propagação repetitiva do discurso que a sua expansão se tornou posteriormente justificada e necessária, como podemos notar na análise de Anderson (1995) sobre a expansão ideológica da justificativa de implantação do neoliberalismo:

Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais (1995, p.01).

Como fator favorável à difusão do ideal neoliberal, temos a crise do modelo econômico pós-guerra, efetivada na década de 1970 que justificará a implantação de um novo modelo de gestão. A implantação deste novo modelo (neoliberal de administração do Estado) se construiu sobre a justificativa de que a crise se devia à sobrecarga de funções do Estado para com os gastos sociais reivindicados pelos sindicatos e demais organizações sociais que, nessa perspectiva, representavam um empecilho ao livre desenvolvimento do capitalismo. Assim, esses setores, ao defenderem a existência de um Estado provedor, estagnaram a economia, o que ocasionou a crise econômica.

Dado o diagnóstico da crise, o discurso neoliberal tratou de oferecer também a solução: o Estado não podia manter-se enquanto provedor de políticas sociais, ao contrário, uma vez que este favorecesse o mercado capitalista, conseqüentemente se criariam as condições para a promoção individual do sujeito por seus próprios méritos. Dessa forma, temos a característica primordial

do Estado neoliberal, que se manteve forte na contenção das reivindicações sindicais e no controle financeiro ao passo que se mostrava fraco ao financiamento de políticas sociais e à intervenção na economia. Esta passou, então, a ser regida pela competitividade do mercado. Ao Estado coube manter a estabilidade monetária e fiscal por meio de reformas e contenção de gastos além da manutenção de mão de obra excedente que possibilitou o crescimento do mercado por manter um nível de competitividade que sujeitou o trabalhador à condição imposta, com pouca chance de reivindicação dada a existência de muita oferta de mão de obra ociosa.

Cabe ressaltar que a expansão do pensamento neoliberal não se deu de forma homogênea em todas as regiões do globo, mas entre as décadas de 1970 e 1980 essa ideologia se efetivou nos países de capitalismo mais avançado como Estados Unidos e grande parte do continente europeu. O desenvolvimento inicial da doutrina neoliberal para a economia, o Estado e as políticas nos países expoentes do desenvolvimento capitalista consequentemente influenciou nos projetos para a implantação dessa ideologia nos países de capitalismo periférico, como os da América do Sul. A nova ordem econômica neoliberal, baseada na desigualdade como arma de manutenção da dinâmica capitalista, carregou consigo essa lógica para a determinação da participação dos mercados no capitalismo que, a partir de então, se desenvolveu em âmbito global, diferenciando-os de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico.

As relações econômicas deixam de se desenvolver em nível local ou regional e passam a circular em âmbito mundial, em um discurso consensual de que essa relação econômica global significa o desenvolvimento mútuo do capitalismo. No entanto, se considerarmos que o discurso, ao expor algo, consequentemente esconde a outra face da moeda, podemos pontuar que nele ocorre a ocultação da dependência entre os mercados, mais especificamente entre as regiões de capitalismo tardio que se tornam dependentes dos recursos tecnológicos provenientes das regiões de capitalismo avançado. Esta dependência se perpetua na divisão internacional a que os mercados obedecem. Em tal divisão, sob a pretensa cooperação entre os mercados, temos a determinação da produção de tecnologias ou mão de obra de acordo com o nível

de desenvolvimento capitalista de cada região, determinado pelos mercados dominantes (aqueles de capitalismo avançado).

A expansão do neoliberalismo, de acordo com Anderson (1995), estava relacionada à superação da crise da década de 1970, como estímulo para a reanimação do capitalismo em crise:

Nesse aspecto, no entanto, o quadro se mostrou absolutamente decepcionante. Entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma mudança – nenhuma – na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE. Dos ritmos apresentados durante o longo auge, nos anos 50 e 60, restam somente uma lembrança distante (ANDERSON, 1995, p.).

O fracasso neoliberal, no tocante à recuperação econômica pós-crise, deveu-se, entre outros fatos, aos gastos sociais com desemprego e com o aumento do número de aposentados, que, inversamente ao proposto, mantiveram a sobrecarga de gastos do Estado. Na década de 1990, como superação de uma crise de proporções menores, centralizada na ineficiência da atuação do Estado e no endividamento, o neoliberalismo ressurgiu como embasamento que justificava as reformas necessárias nas economias capitalistas.

O discurso neoliberal não se restringiu a propor uma nova atuação do Estado em favor do mercado, mas assinalou a necessidade de “salvar” o comportamento imoral que o “assistencialismo” das políticas sociais keynesianas tinham gerado. Logo, se tornou necessário o combate a essas práticas que tornavam o Estado economicamente ineficiente uma vez que tinha de sustentar uma multidão desempregada à custa do governo (MORAES, 2000, p. 18). Diante dessa realidade, “receitam-se reformas constitucionais que imponham limites às instituições democráticas e ao Estado de bem-estar”, ou seja, que limitassem a atuação do Estado de acordo com a lógica do mercado.

A implantação do modelo neoliberal de administração que favorecesse o desenvolvimento econômico até o social deu-se no Brasil especificamente na década de 1990. Pontuamos no início desta seção as especificidades a ser consideradas no trato desse período pelo seu posicionamento, e, especificamente, ao tratar das políticas brasileiras, atentamos ainda para o

momento histórico do país, para o movimento de redemocratização política que se efetivava nesse período.

O discurso neoliberal apresentou-se no Brasil como solução aos prejuízos políticos e econômicos das décadas anteriores, encontrando no processo de redemocratização brasileira (após 1985) a brecha necessária que justificaria a implantação de um novo regime em oposição ao anterior. No entanto, o processo de redemocratização brasileira, que tinha como especificidade a grande participação popular na reivindicação de direitos e na pretensa participação popular no novo regime de governo, apresentava-se como possível obstáculo à implantação do neoliberalismo como doutrina regente do novo governo. O contexto histórico em que se deram tais transformações coincide com a falência das ditaduras no hemisfério Sul. Temos aí duas vertentes explicativas para o período as quais se mostrarão nas justificativas ou condenação à implantação das reformas:

Examinando essas duas lógicas – particularmente visíveis no Brasil dos anos de 1980 – podemos entender por que os economistas chamam a esse período de “década perdida” e por que, por outro lado, ao ler os estudos de outros cientistas sociais, temos a impressão de que é outro o rótulo que devemos utilizar – uma década de espaços conquistados. Os economistas conservadores logo irão explorar essa combinação, declarando solenemente que se trata de uma década perdida *por causa* dos espaços conquistados. Com esse argumento, anuncia-se o imprescindível “ajuste estrutural”, o das reformas doloridas (MORAES. Apud: KRAWCZYK; CAMPOS; HADDAD, 2002, p. 37).

A participação popular indicava a possibilidade de reivindicação de seus direitos sociais, e esta característica soou negativamente ao projeto de implantação neoliberal na política brasileira como resquício do populismo próprio dos governos da América Latina. Segundo Moraes (2000, p. 16), assim como o Estado de bem-estar social caracterizava-se como o inimigo do neoliberalismo nos países de capitalismo desenvolvido, o populismo e o sindicalismo eram as mais expressivas forças a serem combatidas na política dos países menos desenvolvidos economicamente.

A contradição no discurso pró-neoliberalismo no Brasil no início da década de 1990 deu-se na necessidade de contenção da participação social efervescente

do período, resultante do processo popular de redemocratização, uma vez que essa exacerbada participação da sociedade implicaria a reivindicação indesejada de políticas sociais. Por outro lado, tal discurso, como assinala Moraes (2002, p. 17), deveria convencer acerca da necessidade de se remediar a situação econômica e política, ainda que os “remédios” fossem amargos. As medidas “amargas” que implicavam a reforma estatal brasileira encontraram nas “políticas sociais focalizadas” o artifício necessário para tornar tais contenções aceitáveis uma vez que “[...] os benefícios focalizados reduzem custos – setores no extremo da pobreza são conquistáveis com recursos limitados” (MORAES. Apud. KRAWCZYK; CAMPOS; HADDAD, 2002, p. 38).

O processo de redemocratização brasileiro eclodiu em meio a uma reestruturação econômica global, portanto, a retomada da democracia efetivou-se tendo em vista sua inserção nesse processo. Sob a justificativa da modernização econômica para a inserção do país no movimento capitalista global, fez-se o discurso consensual acerca da necessidade da reforma do Estado como pré-requisito para essa inclusão. No entanto, a compreensão da reforma do Estado brasileiro prescinde a explicitação da concepção de Estado adotada neste trabalho bem como a caracterização de Estado e sua configuração na sociedade capitalista.

Apontamos alguns elementos que denotam a concepção de Estado nesta análise, observando que a educação, enquanto política, assume diferentes “faces” para cada sociedade e Estado (HOFLING, 2001). Dessa forma a discussão acerca da política educacional para a Educação de Jovens e Adultos do campo prescinde considerar as especificidades do contexto histórico que contempla determinada concepção de Estado e de sociedade.

Consideramos neste trabalho o Estado como o define Saes (1.998) em seus estudos sobre a teoria do Estado burguês, na qual entende que o Estado, em todas as sociedades marcadas pela divisão de classes, é a organização responsável por neutralizar a luta entre as classes antagônicas e garantir as relações capitalistas.

Nessa perspectiva neutralizadora da ação do Estado, consideramos a existência de condições ideológicas que embasam tais ações e tais condições ideológicas são criadas pelo próprio Estado no objetivo de conter qualquer forma

de luta contra os donos dos meios de produção, dessa forma, o objetivo dessas ações é a criação de um consenso. Segundo Poulantzas, a criação do consenso faz com que a sociedade permita “[...] assegurar a inserção prática dos agentes na estrutura social, visa à manutenção – a coesão – desta estrutura, o que quer dizer, antes de mais nada, a exploração e a dominação de classe” (POULANTZAS, 1971, p. 33).

A manutenção do consenso caracteriza-se como estratégia para a reprodução do capital, função esta que cabe ao Estado assegurar. Para exercer sua função nesse contexto, utiliza-se da ideologia que possibilita esse consenso e esta se vincula à dominação política e econômica da classe dominante sobre as demais por meio do poder de controle estatal. De acordo com Neto (2001), na nova fase do capitalismo, contemporânea à década de 1990, cabe ao Estado regular a força de trabalho, na manutenção tanto da parcela ocupada (empregada), quanto da parcela de mão de obra excedente. Esse controle, entretanto, se efetiva no atendimento às demandas das classes subalternas por meio das políticas sociais focalizadas. As políticas sociais se tornam dessa forma um mecanismo de controle, pois fomentam a dependência do sujeito em relação ao Estado, sujeitando-o às determinações deste, condição para conquista da sonhada cidadania.

Para o Estado capitalista, no cumprimento de sua função correspondente à fase atual do capitalismo, a função das políticas sociais está atrelada à finalidade de manter e controlar a força de trabalho, de corresponder à manutenção do capital, associando-se às lógicas do mercado. Neto (2001) salienta que essa forma de atendimento é condizente com a configuração do Estado burguês que tem por objetivo atender às demandas do capitalismo monopolista. A atuação intervencionista (na medida em que o mercado permite tal intervenção) do Estado nas relações econômicas, sociais e ideológicas se coloca a serviço das relações de produção, transformando-se a cada fase de desenvolvimento do capital.

É bem verdade que o papel do Estado em relação à economia modifica-se não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágios e fases do próprio capitalismo. De qualquer forma, estas modificações não podem, em hipótese alguma, inscrever-se numa figura topológica de base, pois o Estado, instância sempre exterior à economia, ora interviria

nas relações de produção penetrando no campo econômico, ora manter-se-ia de fora, agindo apenas em sua periferia. O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução (POULANTZAS, 1971, p. 21).

Observamos que a etapa atual do capitalismo, caracterizada pela mundialização do capital, intensificada entre final do século XX e início do século XXI, acarretou novas exigências para o Estado e, por sua vez, estas acarretaram novas faces para as políticas sociais. Bresser Pereira (1.995b) afirma que “o Estado é o resultado político-institucional de um contrato social por meio do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que o mesmo possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos” (1.995b, p. 07). Cabe aqui a ressalva de que, em uma sociedade capitalista dividida em classes sociais, a ordem mantida pelo Estado tem a função de reproduzir a dominação da classe dominante, ou seja, a proprietária dos meios de produção, bem como a garantia de direitos se faz na mesma perspectiva, é efetivamente a garantia dos direitos de uma classe.

A realidade econômica em que se pautaram as novas medidas, a nova face do Estado, partiu do surgimento de um novo padrão de acumulação do capital, que caracterizou a superação da crise de sua própria estrutura, juntamente com a difusão de um ideário neoliberal. Resultante desse processo, temos a flexibilização da organização do trabalho e da produção, pautada na racionalidade econômica como aponta Harvey (2.003, p. 151) ao escrever que “o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis”. Tais mudanças alteraram as relações sociais, uma vez que possibilitaram uma concentração maior do capital por um pequeno grupo de países, aprofundando as desigualdades sociais, deixando à margem um sem número de países pobres.

Hoje, o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos do controle de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas (HARVEY, 2003, p.160).

A nova ordem econômica mundial necessitou re-configurar o papel do Estado a fim de atender às novas expectativas, e tais readequações seguiram a premissa do ideário neoliberal. Essa nova ordem e, portanto, esse novo Estado firmavam-se sobre a crítica ao estado de bem-estar social apontado como ineficiente e pouco produtivo a fim de consolidar o Estado neoliberal e seus ajustes que levariam ao consenso sobre as relações sociais vigentes.

Os princípios dos ajustes para a readequação do Estado à nova ordem econômica consta da década de 1980, principalmente em se tratando dos países periféricos que, para reverter os efeitos da crise do capitalismo da década anterior, recorreram aos empréstimos das agências financeiras internacionais tendo que, em contraponto, aderir às reformas neoliberais.

[...] estes empréstimos de caráter político são concedidos pelas instituições com a condição de que o governo nacional adote um programa de estabilização econômica e de reformas de estruturas econômicas, de acordo com as exigências do prestador (TOUSSAINT, 2002, p. 200).

Tais restrições reafirmam a subordinação a que são submetidos os países de capitalismo periférico com relação aos países centrais regidos pela nova lógica do capitalismo, e a homogeneização do pensamento capitalista global se faz em parte pela imposição das determinações internacionais por meio do condicionamento dos financiamentos. Conforme Toussaint (2002), a internacionalização econômica impossibilita o desenvolvimento da economia nacional, tornando esses espaços fontes de mão de obra e recursos naturais abertos à exploração internacional. As reformulações exigidas pelas agências internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), redefiniram o papel do Estado, reduzindo sua atuação no campo das políticas sociais e focalizando o atendimento aos mais pobres com recursos mínimos em nome do enxugamento dos cofres públicos.

As reformulações do capitalismo em sua fase monopolista de capital internacional tornaram a atuação do Estado restrita à oferta e controle de compensações, sem, entretanto, deixar de garantir a manutenção da ordem social, cada vez mais preocupante à medida que as reformas econômicas acentuam os problemas sociais. No intuito de assentar as mudanças do período,

a década de 1990, sob o domínio do capital em sua nova fase, estabelece novas estratégias de relação entre Estado e sociedade. Bresser Pereira (1995b, p. 12) desvela as relações estratégicas de legitimidade do poder do Estado em relação às classes sociais ao afirmar que

O Estado é apenas uma das instituições pela qual a classe dominante legitima seu poder e a sociedade como um todo se organiza e se reproduz. [...] A legitimidade do poder do Estado, ou, mais precisamente, a legitimidade da elite política governamental que dirige o Estado em nome da sociedade, depende da sua capacidade de estabelecer uma hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1995b, p. 12).

A implantação de políticas neoliberais conforma com a necessidade de manutenção da dominação de uma classe sobre outra na configuração da sociedade capitalista atual. No entanto, Saes atenta para a readequação dos princípios liberais nessa nova fase do capitalismo, que não deve confundir-se com a doutrina da economia liberal, quando escreve:

Tais políticas não podem concretizar incondicionalmente os princípios econômicos liberais, já que elas não são implementadas num espaço social vazio, destituído de qualquer historicidade, e sim em sociedades capitalistas históricas, nas quais a política estatal repercute, há décadas, a influência de outros princípios econômicos (2001, p. 81-82).

Atentando para a realidade do contexto brasileiro, a implantação das políticas estatais neoliberais, apesar de ser projeto existente desde a redemocratização, concretiza-se maciçamente durante o governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 - 2002. O governo FHC, ao propor a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, objetivou reverter os efeitos da crise fiscal e fortalecer a economia do país a fim de inseri-lo no mercado internacional. Nesse intento, apresentou os direitos sociais, enquanto privilégios e empecilhos ao desenvolvimento econômico, tomando diversas medidas que possibilitaram flexibilizar a legislação do trabalho, privatizar empresas estatais, reduzir os gastos públicos e promover a abertura do mercado para a entrada de investimentos transnacionais (SILVA, 2003). Notamos as características neoliberais na política brasileira do período, pois as determinações

da política FHC condizem com as recomendações neoliberais para o “novo Estado” necessário para a manutenção da nova forma de acumulação do capital.

A implantação de tais medidas corresponde às reformas estruturais exigidas pelas agências financeiras internacionais e sua inserção foi viabilizada pela criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que apresentou em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em que se justificava o novo papel do Estado e, portanto, sua reforma, face ao novo contexto capitalista mundial:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

Observamos que a mudança no papel do Estado, justificada nos novos arranjos do capital, incide diretamente em seu papel junto às políticas sociais, e aquele se submete às regras de mercado, assumindo um papel secundário como expressa o documento: “[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde” (BRASIL, 1995, p. 13).

A Reforma do papel do Estado, de acordo com Peroni (2003), resultou da busca da superação de um momento de crise do capital, no tempo em que a forma de administrar o Estado não correspondia mais aos anseios da classe dominante, pois, não favorecendo o acúmulo de capital, havia a necessidade de reformar o aparelho do Estado, ou seja, a sua atuação administrativa. Sobre a necessidade de reestruturação do Estado no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” encontramos uma responsabilização pela crise no mau funcionamento deste: “Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos deparemos com uma crise” (BRASIL, 1995, p. 09). No entanto, a constatação de que uma das partes vai mal

não incide na responsabilização do mercado pela crise, mas aponta no Estado a culpa para o mau funcionamento da economia.

O processo de reestruturação do Estado resulta da necessidade de adequação da política à nova conjuntura do capitalismo global, das internacionalizações das relações financeiras iniciadas no final do século XX. Essa conjuntura econômica, ao determinar a readequação da política, interfere nas relações sociais estabelecidas a partir do modo de produção. No Brasil a implantação da Reforma do Aparelho do Estado segue a conformação internacional, que alega a necessidade de um Estado mais flexível de acordo com as novas tendências capitalistas e que siga as novas tendências do mercado.

Essa nova característica do Estado tem como função desobrigá-lo das políticas sociais que, na nova concepção neoliberal, sobrecarregam os gastos e a administração pública, e esta função de execução passa a ser descentralizada, não residindo mais no poder central, mas encontrando-se em novos atores como a sociedade civil organizada em movimentos ou organizações não governamentais:

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo (...) que entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p.12/13).

A caracterização do público não estatal pode ser dada de acordo com a definição de Bresser Pereira quando retrata que

Há toda uma série de formas de propriedade que podem ser definidas como públicas não-estatais. Públicas porque orientadas para o interesse público, porque são propriedades de todos os cidadãos, mas não-estatais porque não fazem parte do aparelho do Estado (1995b, p. 06).

Observando a afirmação acima, cabe indagarmos o deslocamento das responsabilidades, uma vez que o interesse público passa a ser gerido no âmbito privado, senão o Estado, enquanto representante da coletividade/sociedade, a quem cabe a administração dos interesses coletivos? Nesse contexto de reforma,

o novo papel do Estado prioriza a economia que tende a se fortalecer e desfavorece as políticas sociais, muito onerosas, nessa concepção de Estado-gestor.

A Reforma do Aparelho do Estado se mostrou como o início de uma fase de reformas que caracterizou o período, conseqüentemente, acrescida à reforma do Estado tivemos em escala menor a reforma educacional como parte integrante do projeto da sociedade submetida à lógica do mercado. Como estratégia para a reforma da educação, a descentralização foi um conceito presentes para o financiamento, e na EJA, mais especificamente, notamos como se deu a descentralização, que mantém a centralidade das decisões no âmbito do Estado.

Se a reforma educacional dos anos 1990 foi eficiente em operar a descentralização da oferta e do financiamento do ensino básico e de jovens e adultos, o Ministério da Educação (MEC) reteve para si funções de regulação e controle, mediante a fixação de referenciais curriculares e criação de programas de formação de educadores que, embora sejam apresentados formalmente como livres opção dos estados e municípios, tornaram-se compulsórios na prática, à medida que a adesão àqueles programas passou a condicionar as transferências de recursos federais para as instâncias subnacionais de governo (DI PIERRO, 2001, p.325).

Destacamos, como palavras de ordem do documento, privatização, desregulamentação e terceirização, objetivando tornar o Estado mínimo para as políticas públicas a fim de reduzir a atuação da aparelhagem estatal em favorecimento do mercado. Para este fim, a proposta explicitada no documento passa para o setor público não estatal a responsabilidade com relação aos serviços como: saúde, educação, cultura e pesquisa científica, considerados não exclusivos do Estado. Como ações concretas dessa proposta, temos a adoção de programas que ideologicamente incentivaram o envolvimento efetivo da sociedade na responsabilização dos serviços.

A descentralização como eixo da reforma educacional possibilitou ao mesmo tempo a desobrigação do Estado com relação ao atendimento das políticas sociais e o controle sobre as mesmas. Com a manutenção de programas focalizados de atendimento à população menos favorecida, o Estado evidencia seu caráter classista ao apoiar um sistema privado de resposta às minorias que

podem pagar pelos serviços em conjunto com um sistema estatal fraco de atendimento às maiorias.

O discurso reformista do Estado condiz, em sua linguagem pautada na economia e eficácia, com os princípios empresariais que regem a lógica do mercado no contexto do capitalismo monopolista, centrado na modernização e crescimento econômico que se apropriam dos princípios da gestão empresarial, os quais foram necessários para moldar o Estado à rearticulação do capital.

É nesse contexto que se desenha a nova “face” das políticas educacionais para jovens e adultos do campo, no período pós-1990, a partir da reestruturação econômica do País, evidenciada nos anos de 1990, em conformidade com os preceitos neoliberais de reestruturação do capital, que atribui centralidade à educação como elemento privilegiado na concretização de tais ajustes e na subordinação à ordem vigente como podemos perceber em Gentili (2002):

A escola é uma instância de integração dos indivíduos ao mercado, mas não todos podem ou poderão gozar dos benefícios dessa integração já que, no mercado competitivo, não há espaço para todos (GENTILI Apud LOMBARDI, et alii, 2002, p. 52).

A educação, nesse processo de readequação, surge como possibilidade de propagação do ideário neoliberal e tem a função de conformar o indivíduo à realidade capitalista. As mudanças educacionais do período têm fortes influências das agências de financiamento internacional, como o Banco Mundial, que tem papel de destaque como financiador das políticas sociais de países em desenvolvimento. Confirmamos, assim, a orientação neoliberal para a educação da mesma forma como para a reformulação do papel do Estado, em que se sobrecarregam os atores civis das tarefas antes realizadas pelo Estado que, de executor, passa a legislador e regulamentador.

O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos, inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (MORAES, 2002, p. 15).

Observamos essa mesma orientação na implantação do neoliberalismo enquanto doutrina ideológica que embasa a nova atuação do Estado, e a retirada deste poder do centro das decisões é substituída pelo posicionamento do mercado como determinante das ações necessárias ao desenvolvimento social. Ele determina as ações e os direcionamentos aos quais todas as esferas devem conformar-se.

2.1 A Educação de Jovens e Adultos no contexto das reformas

A Reforma Educacional da década de 1990 assim como a Reforma do Aparelho do Estado contaram com a assessoria de organizações internacionais que compartilham do ideário neoliberal e se responsabilizam pela sua difusão enquanto ideologia que sustenta essa nova forma de atuação do Estado e da economia. Essas organizações responsáveis por assessoria respondem também pelos empréstimos de recursos (necessários para a superação da crise), e, como dito anteriormente, essas mesmas agências estabeleceram metas a serem cumpridas no intuito de adequar o Estado ao mercado. Assim, sob a nova lógica do mercado, estabelece-se um determinismo quanto ao posicionamento do Estado, este agora se caracteriza como gestor das políticas e não mais como executor: “É o Estado de classe, hegemonizado pelas elites do setor financeiro, neste período particular do capitalismo, e que se torna mínimo apenas para as políticas sociais” (PERONI, 2003, p. 50).

Essas reformas conjunturais, na forma de administrar o Estado, geram uma nova forma de se pensar a Educação para a formação de cidadão para esse contexto. A reforma condicionada pelas metas do ajuste econômico redefine o papel do Estado quanto ao financiamento e oferta do serviço educacional, sendo caracterizada pelos conceitos de descentralização, privatização e parceria (Machado, 2001). Estas características impostas à educação do período, por meio da reforma educacional, podem ser observadas claramente na elaboração das políticas para EJA nesse período, intensamente permeadas pelas orientações internacionais.

Analisar as políticas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no período de 1990 sob a ótica das orientações internacionais para a educação no

Brasil exige, primeiramente, uma apresentação das ações governamentais para esta modalidade de ensino. Antes de analisarmos as características do atendimento à EJA, apontaremos sua configuração nesse período.

Nos anos de 1990 temos como políticas para EJA projetos de caráter descontínuo com relação às ações de governos anteriores para atendimento dessa população. As ações para atendimento da demanda educacional de jovens e adultos conformam com as orientações das agências internacionais (principalmente UNESCO, Cepal e Banco Mundial) que adotam a política de priorizar o atendimento à educação básica² (7 a 14 anos), ou seja, a Educação de Jovens e Adultos. Na concretização da reforma é posta a margem do processo educativo que se encontra centralizado na educação regular. Tal posicionamento contradiz os próprios discursos políticos orientadores das agências internacionais que propagam a necessidade da “erradicação do analfabetismo” como meio de desenvolvimento social e econômico.

Com a declaração do ano de 1990 como: “Ano Internacional da Alfabetização”, pela UNESCO, acontecem em todo o país diversos debates, encontros, congressos e seminários realizados por entidades governamentais e não governamentais com a finalidade de discutir e apresentar propostas para a solução ao analfabetismo no Brasil. Nesse período, de reorganização política do país, os interesses políticos levam o governo à criação de diversos programas que não beneficiavam diretamente a população analfabeta, de forma descontínua aos anteriormente realizados, que nessa reestruturação acabam extintos. O então Presidente da República: Fernando Collor de Melo cria o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), porém este não tem um funcionamento regular.

O PNAC se propôs a promover e mobilizar ações de alfabetização, através de comissões municipais, estaduais e nacional, envolvendo os diversos setores interessados das esferas públicas e da sociedade civil em geral. Enquanto as comissões se mobilizaram, o governo federal assinava convênios, repassando fundos mediante critérios clientelistas e sem controle

² Cf. CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. Revista Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200 disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf> “A educação básica é um conceito, definido no art. 21 como um nível da educação nacional e que congrega, articuladamente, as três etapas que estão sob esse conceito: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. E o art. 22 estabelece os fins da educação básica”.

destas comissões, tanto do volume de recursos, quanto do número de projetos e a quem se destinavam (HADDAD, 1994, p. 97).

Entre outras medidas relacionadas à EJA referentes ao mesmo período, temos a formação de uma nova comissão para tratar do Plano Decenal de Educação para Todos³ -1.993/2.003, as discussões para a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1.996 e a elaboração das Diretrizes para uma Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos de 1994. Apesar de propagar a preocupação com a EJA, as diretrizes foram contrapostas pelas políticas de favorecimento à Educação Básica, realizadas no período em conformidade com as orientações internacionais que, em suas publicações, priorizam o acesso à educação básica. Tal posicionamento se torna visível na retirada da EJA dos cálculos do Fundef para a distribuição de verba, marginalizando financeiramente o atendimento a esta modalidade educacional.

As ações para a EJA permaneceram descontínuas durante a década de 1990 entre os governantes que se sucederam no poder, caracterizando ações de governo e não efetivação de políticas, com a implantação de programas e campanhas de alfabetização em resposta à demanda.

Toda a mobilização realizada para elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e os encontros estaduais, regionais e nacional, realizados no ano de 1996, para levantamento da realidade do atendimento à EJA e propostas de avanço para o mesmo, foi desconsiderada com a promulgação da LDB, também conhecida por Lei Darcy Ribeiro (Lei Nº 9394/96) e com a implantação do Programa Alfabetização Solidária (PAS), a partir de setembro de 1996. A nova LDB nº 9.394/96 não considerou as propostas levantadas, apesar de todo o debate construído em torno de sua elaboração e, o PAS surpreendeu com o anúncio do lançamento deste programa sem a devida consulta aos delegados reunidos no Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos realizado em Natal-RN em 1996.

³ Documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. Esse documento é considerado "um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país". Dicionário Interativo da Educação Brasileira (DIEB), disponível em <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>

O que vemos concretizado em termos de políticas públicas para a EJA nesse período segue a tendência das políticas sociais neoliberais no que se refere à descentralização das responsabilidades, promovendo ampla participação de todos os setores da sociedade. No entanto, tais ações não vieram seguidas de uma proposta clara quanto à definição dos recursos de viabilização, isto é, sua origem, gastos e prestação de contas, como podemos observar na análise da distribuição de recursos via Fundef:

[...] a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (Fundef) e deixou a EJA de fora dos cálculos desse Fundo, com o veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao inciso II do parágrafo 1º do art. 2º [...]. O Fundef é, por nós, considerado um mecanismo para assegurar a focalização dos recursos financeiros para o ensino fundamental dos sete aos quatorze anos. Com as restrições à inclusão dos alunos da EJA nos cálculos do Fundo, muitos estados e municípios se viram impedidos de oferecer educação continuada à população jovem e adulta, impedindo a propalada universalização do ensino fundamental (CHILANTE, 2005, p. 34-35).

As orientações internacionais, propostas para adequação da educação ao novo contexto econômico da década de 1990, iniciadas com a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1.990, Jomtien, Tailândia), inauguraram uma tendência para EJA na adequação dessa modalidade educacional às necessidades do mercado. Essa tendência, no entanto, não se apresentou tão inovadora para a realidade brasileira, se pensarmos o princípio do atendimento à educação de adultos no Brasil enquanto fruto da necessidade de qualificação de mão de obra desde a década de 1940, data da sua regulamentação, consequência da realidade econômica do país em vias de industrialização.

Nesse movimento se centralizam os resultados e desvaloriza-se o processo, tomando-se distância do princípio educativo. A Declaração de Jomtien (1990), documento final resultante dessa conferência, em suas proposições finais se apresenta com dupla intencionalidade, pois, ao mesmo tempo em que não discursa a favor da primazia da educação escolar infantil em relação à EJA, propondo ampliação dos procedimentos e recursos educacionais, dos conteúdos, dos recursos humanos e financeiros, sugere a ampla participação do Estado, como a que não se restringe apenas aos Ministérios da Educação, mas também,

a que envolve os setores privados e as agências não governamentais em um movimento de descentralização.

A partir das políticas para a EJA do período de 1990, consolidadas na forma de ações de governo, em adequação ao novo contexto, caminhamos para a análise dos conceitos propostos pelas agências internacionais para a educação e que se mostram condizentes com o novo contexto econômico, observando a presença dessas orientações nas políticas do período para a Educação de Jovens e Adultos.

2.2 – Agências internacionais e suas concepções de descentralização

Partindo da reestruturação capitalista em direção às reformas educacionais da década de 1990 e, mais especificamente, às implicações dessa reforma para a Educação de Jovens e adultos, à contextualização da Reforma do Estado e de como a educação forçadamente se adequou às novas necessidades do capital, necessitamos pontuar alguns conceitos determinantes no destino das políticas educacionais. Os conceitos de descentralização, focalização e parceria, repetidamente presentes nas políticas educacionais do período, não têm geração espontânea ou é característica particular da política educacional brasileira; tais termos correspondem ao posicionamento político neoliberal proposto pelas agências internacionais em suas orientações disseminadas por meio de publicações que, pretensamente, auxiliam a educação a conformar-se ao contexto econômico global.

A uniformização dos termos, das políticas e dos objetivos educacionais faz parte do contexto reformista próprio da década de 1990. A Reforma do Estado e, conseqüentemente, da educação como veículo da ideologia do Estado, está inserida em um processo de homogeneização mundial pelo qual passou a economia e tende a passar a educação. Sob a ótica “igualitária” de uniformização dos interesses em nível global, se oculta a seguinte indagação: seremos todos iguais em interesses e compartilharemos dos interesses de quem? As conquistas objetivadas pelas reformas vêm nelas inseridas, pensadas para nós, nossa economia, política e educação, por agentes externos. Essa questão retórica, pelo

menos no contexto deste trabalho, direciona a nossa análise dos discursos das agências internacionais em suas determinações para a educação.

Consideramos para tal análise a afirmação de que “os sentidos não são dados nos documentos, são produzidos; estão aquém e além das palavras que os compõem” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p. 427) atentando para a utilização dos termos e conceitos. A análise das publicações permitiu o desvelamento das orientações internacionais para a educação, não só pelo que dizem, mas pelo que os documentos ocultam.

Ao tratar a reforma educacional sob a influência das orientações internacionais e analisarmos sua vinculação estritamente relacionada às necessidades das reformas econômicas do período, observamos a utilização dos termos econômicos nas orientações internacionais, tais como “descentralização”, e cremos que não coincidentemente esses termos se encontram aqui aplicados:

Esses termos, difundidos maciçamente, expressam também um certo modelo de controle pelo Estado que tende a reificar os textos políticos, ao tomá-los de forma descontextualizada. Separados dos contextos políticos em que foram produzidos, os discursos oficiais tendem a ocultar também a dimensão valorativa que os informa (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

A aplicação de termos econômicos nas determinações educacionais pode parecer (e ser) ocasional, entretanto, as autoras chamam a atenção para o fato de que um discurso descolado de seu contexto pode ocultar a intenção ou embasamento do mesmo. Dessa forma podemos compreender que os discursos para a reforma educacional podem ocultar a sua origem econômica ao apresentar uma linguagem econômica ao contexto educacional, ocultando a pretensa subordinação da educação à economia nesse contexto de reestruturação capitalista.

2.2.1 - Orientações da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Em 1992, a CEPAL publicou, conjuntamente com a UNESCO, o documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, no qual veicula a necessidade de uma ampla reforma dos sistemas

educativos com o objetivo de criar as condições propícias para que se possam transformar aceleradamente as estruturas econômicas, aumentar a competitividade e reforçar a organização institucional e os valores democráticos nos países da América Latina e Caribe. Para isso, propõe como estratégia uma articulação em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização).

No que se refere especificamente à reforma institucional, a CEPAL recomendou que se reorganizasse a gestão educacional visando, por um lado, descentralizar e conferir maior autonomia às escolas e outros centros educacionais e, por outro, integrá-los em um âmbito comum de objetivos definidos, visto ser esta a única forma pela qual a educação poderia contribuir para o fortalecimento da coesão de sociedades cada vez mais segmentadas. O documento em questão registra expressamente que

Com autonomia os estabelecimentos podem inserir-se efetivamente nos ambientes locais e regionais e funcionar em função das condições peculiares de cada um, desde que neles não se confinem – a educação tem que olhar sempre além do horizonte temporal e local. Mas a conexão administrativa deve estar o mais perto possível da localização da escola, o que ademais facilita a participação da sociedade envolvente, que como os professores e demais profissionais da educação deve ter voz ativa na gestão educacional (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 209).

Na perspectiva da CEPAL, a centralização do regime educacional elimina a diversidade e oprime a iniciativa local. Desta forma, argumenta no documento que

Unidades educacionais dotadas de iniciativa, sem a opressiva dependência burocrática de um organismo central, estarão em melhores condições de responder às exigências do meio e assumir, ante a comunidade e o país, a responsabilidade pelos resultados de sua atividade (CEPAL/UNESCO, 1995, p. 209).

Em seus estudos acerca da Educação de Jovens e Adultos no contexto da Reforma, Machado (2001) esclarece que essas recomendações vão à contramão dos princípios das políticas enquanto direitos, pois conduzem a uma nova abordagem da EJA.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que faz a defesa da existência de estabelecimentos escolares mais descentralizados e autônomos, a CEPAL destina ao governo central um papel protagonista na administração do sistema educativo, incumbindo-o de definir os conteúdos mínimos da educação obrigatória, avaliar os resultados obtidos pelas unidades descentralizadas e estabelecer as normas gerais para o sistema educacional.

2.2.2 - Orientações do Banco Mundial (BM)

Três anos depois (1995), o Banco Mundial lançou seu documento de política setorial *Prioridades y estrategias para la educación*, enfatizando também a necessidade de os países em desenvolvimento promoverem uma urgente reforma educativa com vistas a adequarem o referido setor às novas estruturas econômicas. Nesse sentido, a reforma do financiamento e da administração da educação adquiriu centralidade.

Para o Banco Mundial (BM), os principais problemas que afetavam os sistemas educativos dos países em desenvolvimento e que se colocavam como desafios fundamentais eram: (a) acesso; (b) equidade; (c) qualidade; e (d) redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Para fazer frente a esses desafios, recomendava que os países em desenvolvimento promovessem mudanças nos sistemas de financiamento e gestão da educação, além de acelerarem a reforma educativa. Nas palavras do BM:

A maioria dos sistemas de educação são administrados diretamente pelo governo central ou estadual, que dedica um esforço considerável para ocupar-se de questões como a negociação dos salários dos professores, os programas de construção de escolas e a reforma dos planos de estudo. Esta administração central, que abarca inclusive os insumos da educação e os meios de aprendizagem, deixa pouco lugar para a flexibilidade que promove uma aprendizagem efetiva na aula (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6-7, tradução nossa⁴).

⁴ La mayoría de los sistemas de educación son administrados directamente por el gobierno central o estatal, que dedica un esfuerzo considerable a ocuparse de cuestiones como la negociación de los salarios de los maestros, los programas de construcción de escuelas y la reforma de los planes de estudio. Esta administración central, que abarca incluso los insumos de la educación y el medio de aprendizaje, deja poco lugar para la flexibilidad que promueve un aprendizaje efectivo en el aula (Banco Mundial, 1995, p.6-7).

Com base em sua análise sobre o sistema escolar dos países em desenvolvimento, o BM sugeriu a mudança para uma forma de gestão educacional descentralizada, a qual podia resultar em possíveis benefícios: maior eficiência e autonomia, melhoria da qualidade escolar, maior acompanhamento e participação da comunidade na gestão escolar, bem como a permissão da cobrança da responsabilidade pelos resultados escolares.

Em sua publicação, o BM afirmava claramente que “a qualidade da educação pode melhorar quando as escolas têm a autonomia necessária para usar os insumos educacionais de acordo com as condições locais e da comunidade e são responsáveis ante os pais e as comunidades” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 14).

O BM destacava, ainda, que em todo o mundo os pais e as comunidades estavam participando cada vez mais na gestão das escolas de seus filhos. Segundo o documento:

Pode-se conseguir que as instituições de ensino assumam mais responsabilidade, com respeito ao rendimento escolar, se consegue que os familiares participem mais nas atividades das instituições em que assistem os membros da família. Os pais que participam nas atividades das escolas podem ficar mais satisfeitos com as escolas e, o que é, todavia, mais importante, mais dispostos a contribuir para sua eficácia (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 134, tradução nossa⁵).

Fica explícito nos documentos do BM que a participação dos pais e das comunidades não se restringe apenas à questão da gestão escolar, mas envolve também a participação financeira para a sustentação da infraestrutura escolar. Nesse sentido, salientamos que a participação da família e da sociedade está cada vez mais ligada ao aspecto financeiro da educação.

2.2.3– Orientações da UNESCO

⁵ Se pudesde lograrar que las instituciones de enseñanza asuman más responsabilidad con respecto al rindimiento si se logra que los hogares participen más en las actividades de las instituciones a que eaisten los miembros de la familia. Los padres que participan en las actividades escolares suelen estar más satisfechos con las escuelas y, lo que es todaviamás importante, más dispuestos a contribuir a su eficacia (Banco Mundial, 1995, p. 134).

Sob o título *Educação: Um tesouro a descobrir*, o “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI”, publicado em 1996, mostra que esta agência também advoga a descentralização educativa.

O documento da UNESCO afirma ser favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais. Argumenta, ainda, que é preciso abrir as instituições educativas às necessidades da sociedade e introduzir fatores de dinamismo nos mecanismos internos da gestão educativa.

No capítulo VIII, especificamente, o documento traz sublinhada a importância das medidas de descentralização em matéria educativa. Textualmente:

[...] existe certo número de argumentos a favor da transferência de responsabilidades para o nível regional ou local se, de fato, se pretende, em especial, melhorar a qualidade da tomada de decisões, aumentar o sentido de responsabilidade das pessoas e das coletividades e, de um modo geral, estimular a inovação e a participação de todos (UNESCO, 1998, p. 172).

Embora o discurso da UNESCO seja mais “social”, tentando resgatar o significado de descentralização e autonomia, na prática as proposições desta agência (assim como de outros organismos/agências internacionais, agências financeiras de menor porte e instituições regionais) subordinam-se às propostas de viés economicista do BM, que exerce grande influência na definição das políticas educacionais nos países em desenvolvimento em função de seu grande poder de financiamento.

O documento da UNESCO declara, ainda, que as medidas de descentralização podem ser levadas a cabo em todos os países, independente do modelo político adotado (democrático/autocrático). No entanto, reportando-se às experiências de descentralização ocorridas na América Latina, adverte para o fato de que medidas descentralizadoras podem reforçar a desigualdade, já existente, entre regiões e entre grupos sociais.

Nessa perspectiva, da mesma forma que os documentos da CEPAL e do BM, o documento da UNESCO argumenta que, independentemente do grau de centralização ou descentralização do sistema educativo, o Estado deve desempenhar o papel de regulamentador do conjunto do sistema, exercendo função redistributiva, normativa e avaliadora.

2.3 - A aplicação das orientações internacionais na legislação educacional brasileira

Podemos observar a presença dessas orientações nas políticas brasileiras para a educação por meio da análise dos documentos produzidos no período. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) com criação prevista no art. 60 § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e definitivamente criado por meio da LEI N.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996 apresentava uma nova política educacional com característica descentralizada e focalizada.

O Fundef foi o mecanismo da reforma educacional que operacionalizou as diretrizes federais de desconcentração do financiamento e da gestão do ensino básico em favor dos estados e municípios e de sua focalização no ensino fundamental de crianças e adolescentes (DI PIERRO, 2001, p.324/325).

Na distribuição dos recursos do Fundo, a EJA ficou excluída devido ao veto presidencial que impediu contabilizar as matrículas desta modalidade para a distribuição dos recursos. O Presidente da República vetava a contagem dos alunos de EJA na distribuição do fundo na MENSAGEM Nº 1.439, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996 e apresentava as seguintes justificativas:

Razões do veto:

Considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiveram a oportunidade de freqüentar o ensino regular, é temário do ponto de vista da precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:

a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos.

b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.

c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de frequência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno (BRASIL, 24 de dezembro de 1996).

Com o veto que incluía a EJA na educação básica para a distribuição de recursos, a União restringiu a liberdade dos estados e municípios sobre a manutenção do Fundo, direcionando a maior parte dos recursos para a aplicação no ensino fundamental (de 7 a 14 anos). Essa focalização na garantia da educação básica, determinada por idade, atende às orientações das agências internacionais para a educação.

Outra característica abordada da educação no contexto da reforma educacional foi a focalização da oferta de programas. A implantação de programas para populações focalizadas se baseava na ideia de que, na falta de recursos que atendessem a todos, a solução se encontraria no atendimento aos mais necessitados:

Essa orientação implica o rompimento do princípio de universalidade dos direitos e conduz à segmentação das políticas sociais, que assumem progressivamente a configuração de programas compensatórios destinados a mitigar a pobreza (DI PIERRO, 2.001, p.325).

Di Pierro (2.001) afirma que com essa forma de atuação a escola deixa de ser um espaço comum de desenvolvimento da cidadania e passa a reproduzir a sociedade segmentada em que podem ser atendidos aqueles que não têm condições de buscar atendimento nas redes particulares. O favorecimento às organizações particulares (privatização) também acontece na abertura dessas brechas ao atendimento universal não garantido no atendimento dessas demandas na forma de programas. Na educação de Jovens e Adultos, além de os recursos serem escassos, vemos proliferar o atendimento da população sob a forma de programas que atendam a populações específicas, como exemplo. a de Jovens e Adultos do Campo.

Quanto à privatização dos serviços educacionais, a Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece a gratuidade do ensino em todos os níveis, não havendo a possibilidade de transferência do atendimento da educação do setor público para o setor privado, impossibilitado de transferir suas responsabilidades ao setor privado, e o que houve então foi um aumento da oferta de serviços educacionais privados. Uma vez que o Estado não atendia de maneira plena a essas áreas, deixou em aberto um espaço para o crescimento desse mercado. O que afeta maciçamente a Educação de Jovens e Adultos nessa nova conformação (conceito de privatização) são as práticas de parcerias que podem ser associadas ao conceito de publicização que seria a criação do público não estatal.

Para a concretização dessa nova forma de gerir a EJA, como a educação de forma mais ampla, temos, primeiramente, o recuo do Estado como financiador, seguido pela atribuição de nova função e atuação do empresariado e a delegação de funções de execução aos demais atores da sociedade civil sob o conceito de parceria, conceito este reconhecido pelos movimentos sociais do campo como espaço de luta para garantia de Educação de Jovens e Adultos do e no campo.

A parceria, assim como os demais conceitos abordados, é observada na política educacional brasileira da década de 1990 e segue orientações internacionais, objetivando a desoneração do Estado dos gastos com políticas sociais que passam a ser executadas pela sociedade civil organizada e financiada por iniciativas privadas, contra a alegação de que a parceria é uma iniciativa natural, pois permite maior participação da sociedade. DI PIERRO (2.001) esclarece que

A disseminação de provedores e de práticas de parceria nada tem de “natural”, mas resulta da redefinição do papel do Estado no financiamento e na provisão de serviços sociais básicos, que deixou abertas lacunas, progressivamente ocupadas por agentes sociais diversos (DI PIERRO, 2.001, p.327).

A parceria que pode ser abordada a partir de duas significações aparece nas discussões das políticas educacionais dos anos 1990 amplamente presente por representar concepções diferentes que podem ser utilizadas em momentos diversos.

O regime de parceria comporta uma ambigüidade latente: ao mesmo tempo que permite ao Estado deixar de se responsabilizar pela garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, possibilita também a constituição de espaços públicos não-estatais de gestão democrática de políticas sociais, o que oferece a possibilidade de ampliação do controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado (DI PIERRO, 2001, p.331).

O discurso de parceria destinado à sociedade tende a remeter ao significado que liga a parceria à maior participação da sociedade, no sentido de maior democratização, baseado na ideia de gestão democrática, enquanto o significado de parceria presente nas políticas para EJA está associado ao sentido de divisão de responsabilidade quanto à execução e financiamento dos programas.

A convergência desses dois movimentos instaurou uma tendência ao desenvolvimento de políticas públicas de formação de jovens e adultos em regime de parceria entre organismos governamentais e não-governamentais, e colocou no centro do debate o conceito de serviço público não-estatal (DI PIERRO, 2001, p. 335).

Os distintos significados da parceria, suas configurações e orientações não são fixos, mas encontram-se em constante elaboração e disputa nos espaços públicos de atuação compartilhada, permeada por essas mesmas políticas. A distinção entre os sentidos de parceria está presente de forma conflitante na relação entre Estado e Movimentos Sociais na busca por efetivação de políticas públicas que contemplem a educação do campo.

O Estado característico desse período torna-se incapaz de cumprir suas funções que incluem regular os conflitos sociais, cumprir suas funções econômicas e sociais mínimas, dentre as quais, a de prover educação para todos. Como consequência dessa sobrecarga de funções, o Estado brasileiro emerge em uma crise enfrentada desde a década de 1990, resultando em ajustes e reformas que implicaram a redefinição das fronteiras entre o público e o privado. Nesse contexto o direito da população adulta à alfabetização e ao ensino fundamental, assim como outros temas sociais, é colocado em um processo político que tende a classificar o analfabetismo e a baixa escolaridade, no âmbito

das carências e necessidades, como uma filantropia das políticas sociais e deslocamento da responsabilidade pública por oferta de ensino para jovens e adultos, do Estado para a sociedade civil.

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p.13).

Esse processo se articula de modo contraditório a um movimento das organizações da sociedade civil que, no intento de ampliar a cidadania, promover a participação política e alargar a esfera pública democrática, dispõe-se a realizar parcerias com os órgãos governamentais no cumprimento de suas funções sociais, assegurando a publicidade de tais políticas por mecanismos de cogestão democrática.

A noção de *serviço público-não-estatal* implícita neste raciocínio é meramente econômico-instrumental, reduzindo o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de prestadoras de serviços públicos, abstraindo totalmente as questões ético-políticas implicadas no conceito da esfera pública democrática (DI PIERRO, 2001, p. 330).

No campo da Educação de Jovens e Adultos, esta tendência é particularmente nítida, por ancorar-se na história, tradição e práticas dos movimentos de educação e cultura popular.

2.4 - A Educação do Campo

A educação do campo consiste em tema relativamente novo no cenário da pesquisa educacional brasileira, e isso se deve em parte pela sua recente consolidação como especificação do atendimento educacional legalmente

estabelecido e à marginalização com que o campo historicamente foi tratado em relação comparativa ao urbano.

O desenvolvimento da educação do campo, porém, não é algo recente, pois sua consolidação é fruto de um longo processo de busca por reconhecimento e efetivação do atendimento específico aos povos camponeses, obedecendo às suas características fundamentais. Dessa forma, objetivamos aqui traçar um histórico das ações que possibilitaram o desenvolvimento da educação do campo e, por fim, sua consolidação, na década de 1990, concomitante ao processo de reestruturação capitalista, estatal e educacional legalizado no Brasil.

A educação do campo, agregadora de territórios do saber, contempla uma proposta de educação dirigida especificamente para a realidade das populações que vivem no e do campo e construída com os povos camponeses. O conceito de povos do campo está relacionado à diversidade de sujeitos e de processos produtivos e culturais, os quais são formadores do Movimento da Educação do Campo por populações organizadas politicamente.

O espaço social para atuação desse movimento no processo de reformulação educacional se encontra na LDB 9.394/96 em vigor que, de início, conceitua educação em uma abordagem ampliada na questão do espaço/território.

Art. 1º - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, Lei nº 9.394/96).

Nessa perspectiva ampliada de educação relacionada ao mundo do trabalho e prática social, entendemos que a educação deve estar ligada ao espaço de vivência e produção da vida dos grupos sociais, como da população camponesa, de forma específica, considerando como fator determinante das formas de oferta a diversidade sócio-cultural.

A nova postura educacional frente às diversidades pressupõe a adoção de práticas pedagógicas inovadoras a partir do contexto da vida no campo, em relação contínua com a prática social do agrupamento populacional. A proposta deriva das matrizes da renovação pedagógica iniciada na década de 1970, que

opõe pedagogia vivencial *versus* pedagogia da fala autoritária, em que se separa a vivência dos sujeitos concretos. O projeto de educação do campo perpassa os limites educacionais e se propõe à construção de uma relação entre educação básica e políticas de desenvolvimento para o campo: uma educação para sujeitos históricos concretos *versus* educação padronizadora. Nesses dois polos temos a expressão da contradição entre a concepção de Educação garantida pelo Estado e da proposta pelos Movimentos Sociais que discutiremos sob a ótica da contradição e do consenso na terceira seção.

Pontuamos, a partir da década de 1990, o desenvolvimento de ações antecedentes às políticas de atendimento educacional às populações do campo, evidenciando a iniciativa da sociedade civil organizada, de onde parte o movimento pela busca da efetivação de atendimento à educação campesina. Em um movimento que surge da mobilização de massas populares para organização de base social, observamos a inserção da educação do campo na esfera política nacional por meio da luta que abrange os povos camponeses, considerados aqui como sujeitos do campo: pequenos agricultores, sem-terra, povos da floresta, pescadores, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, assalariados rurais temporários, entre outros.

De acordo com a Secretaria de Educação e Diversidade do MEC,

[...] “a partir dos anos 1990, os povos organizados do campo conseguem agendar na esfera pública a questão da educação do campo como uma questão de interesse nacional, ou pelo menos, se fazem ouvir, como sujeitos de direito” (Elementos para um Plano Nacional de Educação do Campo – SECAD/MEC).

Em 1997 se realizou o primeiro Encontro Nacional de Educadores para a Reforma Agrária, ENERA, este promovido conjuntamente pelo MST⁶, UNESCO⁷, UnB⁸, UNICEF⁹ e CNBB¹⁰. Temos aí definido o conceito de povos do campo relacionado ao modo de vida em relação com a produção, tempo e espaço, meio ambiente, organização da família e do trabalho.

⁶ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

⁷ Organização das Nações Unidas para a Educação, A Ciência e a Cultura

⁸ Universidade de Brasília

⁹ Fundo das Nações Unidas para a Infância

¹⁰ Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

No ano de 1998 aconteceu a I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, realizada pela Articulação Nacional por uma Educação do Campo, composta pelos membros da Secretaria Executiva da Conferência, UNICEF, UNESCO, CNBB, (CPT¹¹, CIMI, MEB¹²), MST (ITERRA¹³) e UnB (GTRA¹⁴), com os objetivos de mobilizar os povos do campo para a construção de políticas públicas de educação e contribuir na reflexão político-pedagógica, partindo das práticas existentes.

Podemos apontar como pontos centrais da Conferência a luta por uma pedagogia e organização escolar ligada às identidades culturais e aos tempos e espaços dos modos de vida do campo; a vinculação do debate educacional à discussão política sobre o espaço do campo na construção de um projeto de nação; e a ligação entre as políticas públicas de educação do campo ao desenvolvimento social deste espaço.

Em 1998 foi criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) realizado pelo conjunto de ações do MEC e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Programa propunha escolarização formal para trabalhadores rurais assentados por meio da atuação em redes de universidades públicas e escolas técnicas, movimentos sociais e sindicais, bem como Secretarias de Educação em todos os estados; o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão em diversas áreas do conhecimento; a construção de estratégias para a promoção do desenvolvimento rural e melhoria nas condições de vida; e a qualificação para atuar no desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Em 2002, no âmbito do MEC, tivemos a criação do Grupo Permanente de Trabalho (GPT) de educação do campo, que contou, no mesmo ano, com a aprovação das diretrizes operacionais por meio da resolução nº1/2002 CNE/CEB em um “processo inovador da construção de política pública na relação do governo federal juntamente com os governos estaduais e municipais, com a sociedade civil organizada e com os povos do campo” (texto de (MEC/SECAD – 2.004)).

¹¹ Comissão Pastoral da Terra

¹² Movimento de Educação de Base

¹³ Instituto Terra

¹⁴ Grupo de Apoio à Reforma Agrária

Em 2004 o governo federal, por meio do MEC, instituiu a Secretaria de Educação Continuada de Alfabetização e Diversidade (SECAD) responsável pela EJA, e suas funções foram divididas em áreas específicas relacionadas ao desenvolvimento e articulação institucional, avaliação e informação educacionais e educação para a diversidade e cidadania. Dentro da área de diversidade e cidadania, organizaram-se cinco coordenações responsáveis pelo desenvolvimento de:

- ações educacionais complementares;
- diversidade e inclusão social;
- educação ambiental;
- educação do campo;
- educação indígena.

De acordo com os Elementos para um Plano Nacional de Educação do Campo, a coordenação da educação do campo tem sua atuação direcionada à construção das políticas públicas que atendam a essa demanda, objetivando a construção de uma base científica que possibilite a superação da dicotomia campo-cidade e que faça a mediação entre a educação e desenvolvimento sustentável, além da construção da esfera pública na intervenção democrática entre o poder público e as organizações da sociedade civil, buscando a eficiência administrativa da máquina do Estado para realizar os encaminhamentos gerados na participação social.

Consideramos neste trabalho que os princípios regentes da Educação do Campo perpassam a ética da autonomia, responsabilidade, solidariedade e do bem comum, respeitando aos princípios políticos dos direitos e deveres da cidadania, exercendo a capacidade crítica, o respeito à democracia, explicitando o papel da escola na construção de um projeto alternativo de desenvolvimento do campo, de maneira sustentável, tendo por princípio a interdisciplinaridade da construção do conhecimento a partir do contexto local, a preservação ambiental, por entender que o desenvolvimento sustentável supõe novas formas de relação entre os seres humanos e os demais seres dos ecossistemas.

A escola do campo, na concepção de educação aqui citada, compreende como princípio metodológico a adoção da pesquisa para além da concepção de ferramenta de trabalho, mas entende-a enquanto uma postura ante a realidade

investigada, valorizando a identidade étnica e racial dos diferentes povos a que atende o princípio político-pedagógico da organização escolar e da construção do conhecimento parte das referências do mundo do trabalho, das relações sociais e da cultura vivenciada pela população camponesa.(reveja)

A apresentação do macrocenário onde se desenvolve o nosso objeto de pesquisa possibilita uma especificação da problemática pretendida para este trabalho. A reestruturação do capital pela implantação de um novo modelo de produção, acompanhado pela ideologia neoliberal que fundamenta as adequações necessárias para a sociedade, no processo de mudança, permite a compreensão do universo no qual se desenvolvem as políticas educacionais para a Educação de Jovens e Adultos e, de modo específico, no campo.

O desenvolvimento do atendimento à demanda educacional dos jovens e adultos, no entanto, ainda que inserido nesse contexto amplo, apresentou uma transformação ao longo do tempo na política nacional, nas formas e intencionalidades com que se desenvolveu. A construção de uma análise histórica e política que trilhe pelas bases legais que garantem esse desenvolvimento permitirá a localização contextual de nosso objeto na delimitação temporal identificada neste trabalho com a década de 1990.

3- AS BASES LEGAIS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E PARA SEU ATENDIMENTO À POPULAÇÃO CAMPONESA

Analizamos as bases legais que regulam a Educação de Jovens e Adultos, partindo do pressuposto de que o atendimento a esta modalidade não é um fato isolado na história da educação brasileira, portanto, analisá-la compreende relacioná-la com os demais acontecimentos que permeiam o seu desenvolvimento em determinados períodos. Com este intuito, apresentamos, além da configuração atual, o desenvolvimento legal da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, bem como suas especificidades com relação à garantia de atendimento à população camponesa.

Caminhamos metodologicamente na análise, do universal para o singular, do fundamento das orientações internacionais condizentes com a realidade do mercado, que, tendo novas exigências, no sentido de qualificar o trabalhador na perspectiva flexível de produção, determina as características necessárias ao profissional atuante no mercado nesse momento histórico. Dessa forma as transformações econômicas têm determinado as readequações políticas nas quais se inserem as educacionais, o que inclui a Educação de Jovens e Adultos do campo. No entanto, é no singular da educação brasileira que a nossa problemática se realiza, é na política educacional que tal percepção da singularidade do campo se torna possível.

Analizamos a configuração legal da EJA no período recente do pós-1990 e utilizamos como fontes primárias a Lei nº 9.394/96, a qual estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; a Resolução CNE/CEB nº. 1/2.000, em que se instituíram as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA; o Parecer CNE/CEB nº. 11/2.000 que apresenta um relatório sobre a EJA; a Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação; e o Parecer CNE/CEB nº 36/2.001, aprovado em 04/12/2001, estabelecendo as Diretrizes Operacionais para a Educação do Campo. Pontuamos o papel do Estado na elaboração de garantia de atendimento à EJA e à Educação do Campo além de relacionar a participação dos Movimentos Sociais do Campo na elaboração dessa base legal em conjunto com o Estado. Iniciamos este trabalho, historicizando separadamente o desenvolvimento da Educação de Jovens do desenvolvimento

da Educação do Campo a partir da análise das bases legais que estabelecem o atendimento a tais demandas. Ainda que tenhamos observado a relação próxima no surgimento da Educação de Adultos com a educação da população adulta do campo, a mantemos como separação didática, devido às diferenças entre o atendimento à população camponesa, ligada ao movimento de êxodo rural, iniciado com a industrialização e urbanização nacional da década de 1940, e o conceito recente de Educação do Campo.

O contexto educacional compreendido por meio de documentos que regulam a educação nacional não se limita às questões legais, mas registra a percepção do que se ausenta na legislação, mas que se apresenta na realidade dos educandos. Nossa investigação documental inicia-se, remetendo ao período de 1940, pois observa, assim, como argumenta Beisiegel (2001), que, anterior a esse período, não encontramos garantias constitucionais ou ações centradas que representassem uma política de atendimento a esta área educacional, ou seja, educação destinada a jovens e adultos ou à população rural, efetivamente.

Consideramos, na análise, as determinações da Constituição Federal de 1988 bem como dos documentos provenientes do movimento “Por uma educação básica do campo”, resultado de conferências nacionais e de publicações que delas derivaram como forma de analisar a realidade educacional do período pós-1990.

3.1. Histórico do desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos no Brasil

O atendimento educacional a pessoas adultas advém de períodos anteriores ao delimitado para o presente estudo, ou seja, a década de 1990. Porém, a fim de elucidar as transformações ocorridas nesse período, no campo educacional, é necessário retomar ao início desse atendimento. Pontuamos a década de 1940 como período inicial de nosso histórico, observando a inexistência ou insuficiência de garantias de atendimentos sistematicamente organizados, anteriores a esse período, para a população adulta camponesa do Brasil.

Quanto à legislação e suas garantias educacionais, entendemos que a demanda educacional de atendimento à população adulta ocorre no Brasil desde os tempos coloniais, entretanto, iniciaremos nossa retomada a partir da Constituição de 1824¹, quando se encontrava o governo sob o Regime Imperial. Portanto, na área educacional, a Constituição referida garantia “uma instrução primária e gratuita a todos os cidadãos” e a todos os cidadãos e incluía os adultos. Vale observar que, para ser cidadão no referido período, era necessário se comprovar rendimento e posição social, critérios estes estabelecidos no texto constitucional. Haddad (1.991) pontua que a Constituição trazia em si, nas suas propostas e redação, a influência do liberalismo europeu. Entretanto, não há confirmações de que tenha havido ações concretas durante o período imperial quanto ao atendimento educacional da população adulta, o que não se efetivou, ficando aquela relegada às reivindicações populares ou a iniciativas provinciais.

De acordo com Haddad (1.991), o fato se deu devido, primeiramente, à restrição à cidadania que era concedida a poucos, homens livres, brancos e donos de propriedades, em sua maioria, descendentes de portugueses e, posteriormente, à política de descentralização que transferiu a responsabilidade da educação para as províncias por meio do ato adicional de 1834 que, no entanto, não estabelecia uma legislação que regulasse em âmbito federal o atendimento educacional nas províncias. O governo central se responsabilizava por oferta de educação às elites e esta (des)organização com relação à estrutura fazia com que os números chegassem à porcentagem de 82% de analfabetos entre a população maior de cinco anos.

A Constituição de 1891², primeira Constituição Republicana, não trouxe mudanças significativas com relação ao ensino de atendimento primário, tampouco com relação à educação de adultos, mantendo a característica descentralizada da educação que permaneceu sob a responsabilidade dos estados e dos municípios, garantindo a educação das elites. Destacamos que se mantinha a população analfabeta, ao mesmo passo que se restringia o direito ao voto aos letrados, deixando a população adulta pobre, à margem da vida política.

O Estado do século XIX brasileiro restringia-se a atender, em tudo quanto lhe fosse possível, às demandas de segurança das

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm

oligarquias que o sustentavam, relegando a um vasto e obscurecido pano de fundo as necessidades e as aspirações de um povo sem terra, sem dinheiro e sem *status* (BOSI, p.208, 1987).

Nessa configuração, assumida pelo poder governamental na fase transitória entre Império e República, as questões educacionais aparecem apenas citadas nas constituições do período, as quais não trazem especificações satisfatórias quanto à sua garantia com relação a quem proveriam os recursos, as porcentagens ou locais a se realizar e “a educação reduzia-se a assunto privado, de que a República poderia na prática desonerar-se” (BOSI, 1987).

A Proclamação da República se mostrou transformadora à medida que propôs um novo governo, uma nova administração da nação. Esse movimento, no entanto, acarretou transformações nos diversos segmentos da sociedade brasileira, que, conjuntamente, mudou os rumos da história do Brasil e de sua educação conseqüentemente. Pontuamos aqui a década de 1930, como linha divisória desse momento de transformações políticas, a linha entre o modernismo dos anos 1920 e o nacional desenvolvimentismo das décadas posteriores (1940-1950).

Historicamente, a década de 1930 caracterizou-se pela transição da imagem econômica nacional. A realidade brasileira do período encontrava-se em transformação, passando do domínio econômico da oligarquia rural predominantemente cafeeira às aspirações da burguesia ascendente que objetivava a inserção do Brasil no movimento industrial global.

A década de 1930 caracterizou-se, no Brasil, pela perda da hegemonia pelos latifundiários cafeicultores e pela emergência da burguesia industrial brasileira. A estruturação do Brasil urbano-industrial e o projeto liberal-industrializante, sobrepondo-se às elites rurais, desenharam, de forma gradual, uma nova configuração da acumulação capitalista no País, no sentido da implantação de um núcleo básico de indústrias de bens de produção, bem como na redefinição do papel do Estado em matéria econômica, visando tornar o pólo urbano-industrial o eixo dinâmico da economia (VENTURA, 2001, p.02).

Apesar do crescente investimento na indústria de produção brasileira a fim de colocar-se a par do movimento global de industrialização, tivemos no Brasil uma história específica da industrialização, uma vez que, mesmo se opondo ao

modelo de produção econômica rural, a indústria contraditoriamente dependia do capital acumulado pela produção cafeeira. Nesse momento “o café era a base do crescimento industrial nacional porque proporcionava o pré-requisito mais elementar de um sistema industrial – a economia monetária” (DEAN, 1971, p.10). Essas contradições presentes no desenvolvimento da produção de capital brasileiro interferiram no desenho social e educacional do período.

Tal como ocorreu na vida política, o período de 1930 a 1945 apresenta, em matéria educacional, fases bem diferenciadas; refletem-se na esfera educativa as transformações do regime político. No primeiro momento revolucionário, ao assumir o governo provisório, Vargas incluía em seu programa de “reconstrução nacional” a “difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico profissional, estabelecendo para isso um sistema de estímulos e colaboração direta com os estados” (PAIVA, 1987, p. 113).

O governo de Getúlio Vargas, com a criação do Ministério da Educação – MEC, (1930-1945) apresentou mudanças importantes com relação à educação. Chilante (2005, p. 20) destaca os três períodos educacionais do governo Vargas, pontuando o primeiro período (1930-1934) em que se “evidenciou a difusão do ensino público e a construção dos liceus industriais em alguns estados, com a preocupação, principalmente, com cursos de caráter técnico-profissional”. No segundo período (1934-1937), “a União apoiou os estados na tarefa de difusão do ensino elementar, com preocupações voltadas à qualidade do ensino” e, posteriormente, a que a autora denominou de terceiro período (1937–1945), houve um retorno da educação às aspirações quantitativas.

Indissociavelmente, a educação e o nacionalismo da proposta do primeiro período do governo de Getúlio Vargas se estabeleceram de forma contraditória. O caráter autônomo de desenvolvimento se mostrou restrito e contraditório à medida que incluiu o Brasil no processo capitalista mundial, ao mesmo tempo em que o limitou a uma posição subordinada aos interesses internacionais.

Assim, o período que vai dos anos 30 aos anos 60 foi importante tanto para a consolidação do capitalismo no Brasil, com a industrialização, como também para a penetração efetiva de uma nova ideologia educacional, que proclamava a importância da escola como via de reconstrução da sociedade brasileira,

advogando para tal a necessidade de reorganização do ensino (BRITO, s/d, p. 12).

Destacamos, ainda, nesse período anterior à década de 1940 conquistas como a criação do Conselho Nacional de Educação e as reformas educacionais intituladas “Reforma Francisco Campos” e “Reforma Capanema”³ - as quais conferiram à educação brasileira, respectivamente, a criação de um sistema nacional de educação, a organização do ensino secundário e comercial nos moldes “getulistas” e a correspondência à divisão econômico-social do trabalho. “Assim, a educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis atribuídos às diversas classes ou categorias sociais”. Destacamos nesse mesmo a atuação do governo na criação do Instituto Nacional de Pesquisas em Educação Anísio Teixeira⁴ e do SENAI⁵ na finalidade de qualificar o trabalhador na perspectiva de formação para o trabalho, relacionando educação e trabalho.

A Educação de Adultos, organizada sistematicamente por volta de 1940, de acordo com Beisiegel (1.974, p. 67), ligava as práticas educativas às demandas sociais e às educacionais formais para o mercado de trabalho do período. A população brasileira, ao requerer uma educação que atendesse a todos os habitantes, pressionou o Estado que se viu obrigado a legislar para a futura abertura de vagas na realização de uma educação ampla que atendesse aos reclames populares de oferta de escola pública, gratuita, de qualidade e leiga.

Dentre os marcos de desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, destacamos na história dessa modalidade educacional a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) regulamentado em 1945 com o intuito de difundir a educação elementar por meio da participação financeira da União em apoio aos estados (PAIVA, 1.987), além da criação do Serviço de Educação de Adultos inserido no Ministério da Educação e Saúde, no ano de 1947, bem como a elaboração do Plano Nacional de Educação Supletiva para atendimento de

³ Cf. ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 1986., p. 135)

⁴ Cf. <http://www.inep.gov.br/institucional/historia.htm>

⁵ Cf. http://www.senai.br/br/institucional/snai_his.aspx

adolescentes e adultos analfabetos, observando que, do total de recursos destinados a este atendimento, 25% vinham do FNEP (BEISIEGEL, 1.974).

O desenvolvimento da sociedade e suas transformações desde a década de 1930 que culminaram nas ações da década de 1940 apontavam para os novos rumos da educação. Havia necessidade de organização de atendimento (campanhas) específico para o atendimento educacional à população adolescente e adulta, separadamente do ensino elementar, com recursos da União. No empenho para ampliação do atendimento educacional registrado na história da educação brasileira entre os anos 1940 e 1950, o país assistiu a grandes campanhas de alfabetização de adultos.

O lançamento da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), coordenada pelo Departamento Nacional de Educação (DNE) em 1947, e o primeiro Congresso de Educação de Adultos no mesmo ano, de acordo com Paiva (1.987), ilustram o momento em que a educação de adultos se mostrava permeada por ideias marxistas. Posteriormente, foi marginalizada devido às condições internacionais que se fizeram sentir, em consequência do mundo após a Segunda Grande Guerra e a bipolarização mundial ocasionada pela Guerra Fria⁶:

No lançamento da CEAA, entretanto, já estava presente seu objetivo de sedimentação do poder político e das estruturas sócio-econômicas. Escolhida a democracia liberal pelos detentores do poder político, com a derrubada do Estado Novo, era preciso difundir entre as massas os postulados do novo regime. (...) Fazer funcionar a democracia liberal significava dar oportunidade a um maior número de pessoas de participar da vida política, ampliando os contingentes eleitorais (PAIVA, 1.987, p.176).

Prevaleceu na criação e implantação da CEAA⁷ a ideia salvacionista da educação de adultos, relacionando o analfabetismo à exclusão econômica e, por isso mesmo, social e o analfabeto à incapacidade de desenvolvimento, passível de salvação somente por meio da educação. Na realização do I Congresso

⁶ Cf. <http://www.suapesquisa.com/?cx=partner-pub-1420707002894849:g5r8oh-475&cof=FORID:11&ie=ISO-8859-1&q=guerra+fria&sa=Pesquisar>

⁷ A campanha possuía duas estratégias: os planos de ação extensiva (alfabetização de grande parte da população) e os de ação em profundidade (capacitação profissional e atuação junto à comunidade). O objetivo não era apenas alfabetizar, mas aprofundar o trabalho educativo. Essa campanha – denominada CEAA, atuou no meio rural e no meio urbano, possuindo objetivos diversos, mas diretrizes comuns.

Nacional de Educação de Adultos se enfatizava o caráter entusiasta da educação, idealizando que educar a população adulta estava relacionado ao exercício da democracia, da cidadania e do aumento da produção.

A CEAA apresentava uma ação ligada ao atendimento rural, remetendo à orientação de Vargas durante o Estado Novo no que dizia respeito à fixação do homem do campo ao meio rural, no intuito de conter a “migração rural-urbana”, tornando-se o “primeiro programa a colocar esta orientação em prática em larga escala” (Paiva, 1.987, p.176). Efetivamente, essa campanha esteve menos ligada aos ideais ruralistas de Vargas que às mudanças do equilíbrio eleitoral no interior, que podem ser observadas na não adequação do ensino ao meio em que se davam, sendo que havia um currículo único para o atendimento urbano e o rural.

A CEAA se mostrou entrelaçada às diversas faces do sistema político-econômico do período. Seu surgimento, remetendo às propostas ruralistas de Vargas durante o Estado Novo (1937-1945), contraditoriamente se associava aos interesses industriais urbanos. Dessa forma, a campanha se justificava em diferentes argumentos para corresponder às diversas demandas e se manter em pé naquele momento de mudanças políticas e econômicas.

Seu fundamento político ligado à ampliação das bases eleitorais se acompanhava das idéias de ‘integração’ como justificação social e de incremento da produção como justificação econômica. Era preciso impedir a desintegração social, lutar pela paz social e promover a utilização ótima das energias populares através da recuperação da população analfabeta que ficara à margem do processo de desenvolvimento do país (PAIVA, 1.987, p. 179).

As transformações próprias do momento de transição da economia e da política, respectivamente industrial e desenvolvimentista, passavam a não corresponder mais às aspirações e justificativas das campanhas de alfabetização realizadas até então, ainda que a existência de tais campanhas resistisse até meados da década de 1960. A realização do II Congresso de Educação de Adultos em 1958 representou um marco no desenvolvimento da EJA, uma vez que apresentava a falência em massa desta forma de atendimento educacional.

A década de 1950, modificando a postura educacional adotada pelo governo durante a década de 1940, apresentou forte ligação entre os projetos de desenvolvimento intensivo do governo com a erradicação do analfabetismo. A

necessidade de mudança dos rumos educacionais da educação de adultos levou à convocação do II Congresso Nacional de Educação de Adultos, o qual apresentou, como solução, a criação da Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA), que propunha o atendimento à educação popular, em geral, embasado em um realismo educacional próprio da época em oposição ao entusiasmo pedagógico da década anterior. De acordo com Paiva (1987), a CNEA conformava com o ideal de que o desenvolvimento econômico, por si só, não alavancaria o desenvolvimento educacional, ao contrário, acreditava-se que o desenvolvimento educacional possibilitaria o desenvolvimento econômico do país.

As ações governamentais entre o período de 1940 -1950 cumpriram com o objetivo de baixar as taxas do analfabetismo, conforme esclarece Haddad (1991, p. 76) ao apontar que, em 1960, a porcentagem de analfabetos com idade superior a cinco anos era de 46,7%, no entanto, este número caracterizava grande parte da população.

Observamos que o encaminhamento tomado pela Educação de Jovens e Adultos esteve permeado sequencialmente pelas propostas político-econômicas dos governos que assumiram o país do período de 1940 a 1970, no desenvolvimento do êxodo rural e industrialização urbana. A transformação da EJA nas décadas de 1940 e 1950 acompanhou, conjuntamente, a das paisagens sociais e a transição política do governo de Getúlio Vargas para o de Juscelino Kubitschek. De acordo com Saviani (2008), o governo “JK” visou estabelecer de forma maciça a industrialização no país apoiado na relação contraditória entre a ideologia nacionalista desenvolvimentista e a implantação de capital estrangeiro de empresas que se estabeleciam em uma desnacionalização da economia.

Esta relação contraditória, por sua vez, mantinha unidos pelo ideal de desenvolvimento nacional grupos nacionalistas atraídos pela ideia de crescimento industrial e nacionalização e grupos economicamente interessados na desnacionalização da economia enquanto maior fonte de lucros.

Efetivamente, se os empresários nacionais e internacionais, as classes médias, os operários e as forças de esquerda se uniram em torno da bandeira da industrialização, as razões que os moveram na mesma direção eram divergentes. Enquanto para a burguesia e as classes médias a industrialização era um fim em si mesmo, para o operariado e as forças de esquerda tratava-se

apenas de uma etapa. Por isso, atingida a meta, enquanto a burguesia buscou consolidar o seu poder, as forças de esquerda levantaram nova bandeira: nacionalização das empresas estrangeiras, controle da remessa de lucros, *royalties* e dividendos e as reformas de base (tributária, financeira, bancária, agrária, educacional) (SAVIANI, 2.008, p.03).

Essa relação contraditória acabou opondo partes até então unidas por interesses comuns. Enquanto as forças de esquerda pretendiam nacionalizar a economia, as de direita visavam desnacionalizar a ideologia das forças de esquerda atuantes no Brasil. Nesse movimento de superação da contradição, a defesa da economia nacional se fez por meio das mobilizações populares de sindicatos e movimentos sociais. Ao mesmo tempo se organizavam as forças empresariais em associação com as forças militares, na finalidade de combater o considerado perigo ao desenvolvimento econômico: o “comunismo”, vindo da mobilização das bases, e o populismo do governo “JK”, o que resultou no golpe militar de 1964. De acordo com Saviani (2.008), é a superação da contradição anterior, oposição pela vitória dos interesses socioeconômicos, o que fez com que a ideologia de esquerda se organizasse no novo contexto.

Nesse contexto, o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, realizado em 1958, foi marcado pela apresentação de duras críticas às políticas educacionais anteriores, em especial a CEAA, apontada como criadora de eleitores, segundo Paiva (1.987), o que decretou sua ineficiência bem como sua futura extinção. Destacou-se nessa realização a inicial expansão das ideias de Paulo Freire que relacionavam o analfabetismo às causas sociais e suas consequências. A relação entre educação de adultos e desenvolvimento econômico, própria da política desenvolvimentista implantada no Brasil em fins da década de 1950, considerou que a sociedade moderna necessitava de sujeitos capazes de inserir-se nesse contexto industrial e esta inserção seria possibilitada pela educação. Paiva (1.987, p. 208) aponta a ênfase dada ao fator de que a modernidade requeria novas capacidades dos trabalhadores, como a de ler e escrever, compreender os valores morais, espirituais e políticos da cultura nacional.

A partir da consideração de que o analfabetismo está relacionado com os problemas sociais e na superação das ideias de que a educação é a responsável

pelo desenvolvimento econômico e que observa a educação de adultos sob a ótica do desenvolvimento, de cima para baixo, a década de 1960 inovou na concepção de educação, relacionando-a à formação da consciência com a participação expressiva da Igreja Católica em conjunto com o Ministério da Educação na implantação do Movimento de Educação de Base (MEB), idealizado por Paulo Freire. O Movimento se tornou reconhecido por meio do estabelecimento de um convênio com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), utilizando-se do sistema radiofônico para o fim educacional. Relacionado o período educacional com o de efervescência política ocorrido, consideramos as ações do Governo de Juscelino Kubitschek (1.955 – 1.960) para a mudança do país e suas ações para com a educação em fins de seu governo, como a federalização da Universidade da Paraíba, a criação da Universidade Federal Fluminense, entre outras.

Fato essencial que demonstra as mudanças do período é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4.024/1961 que foi criada em meio a diversas discussões acerca das diferentes propostas apresentadas⁸, aprovada 13 anos após a Constituição Federal de 1946 ter previsto a sua criação.

Pontuamos o surgimento de outras iniciativas de mesma orientação que o MEB, como o Movimento de Cultura Popular do Recife, os Centros de Cultura Popular da União Nacional dos Estudantes (UNE) e a campanha de alfabetização “De pé no chão também se aprende a ler”, do município de Natal-RN, para a Educação de Jovens e Adultos.

O desenvolvimento dessas ações, voltadas ao atendimento educacional de adultos na perspectiva conscientizadora, possibilitou o encaminhamento da proposta para a organização em 1963, em Brasília, da Comissão Nacional de Alfabetização. Esta comissão objetivava a elaboração de um programa de alfabetização de adultos de acordo com o pensamento de “Paulo Freire” que possibilitaria a inserção de novos indivíduos na vida política por meio do direito ao voto. A iniciativa, entretanto, não foi bem sucedida devido ao Golpe Militar de 1964, que pôs fim à atuação do movimento por considerá-la subversiva. A caracterização e associação da Educação de Jovens e Adultos à atuação de organizações da sociedade civil durante a década de 1960 representaram a

⁸ Cf. NISKIER, Arnaldo. Educação Brasileira 500 anos de história. 1996

participação popular nas ações educativas por politização dos educandos em oposição ao governo autoritário consolidado no Golpe Militar de 1964. A Educação de Jovens e Adultos, reconhecida como Educação Popular, encerrava uma abordagem à cultura local na construção do conhecimento para a “conscientização”.

Educadores e grupos populares descobriram que Educação Popular é, sobretudo, o processo permanente de refletir a militância; refletir, portanto, a sua capacidade de mobilizar em direção a objetivos próprios. A prática educativa, reconhecendo-se como prática política, se recusa a deixar-se aprisionar na estreiteza burocrática de procedimentos escolarizantes. Lidando com o processo de conhecer, a prática educativa é tão interessada em possibilitar o ensino de conteúdos às pessoas quanto em sua conscientização (FREIRE, 2001, p. 16).

A marginalização dessa corrente pedagógica em franca expansão se deu com a efetivação do golpe militar instituído em 1964, sob a associação de tais práticas à subversão. Essas foram oficialmente extintas e ainda no mesmo ano foi revogada a criação do Programa Nacional de Alfabetização do MEC, que foi substituído pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), criado somente três anos depois, em 15 de dezembro de 1967 e regulamentado apenas em 1969.

De acordo com Romanelli (1999), o Regime Militar (1964-1985) apresentou características contraditórias em suas ações econômicas e políticas que se imprimiram nas opções de atuação educacional do período. O contexto histórico apresentava um favorecimento da internacionalização da economia por meio da intervenção de capital estrangeiro. Esta intervenção, por sua vez, desfez a relação estável entre governo e indústrias nacionais, uma vez que estas não se sentiam mais favorecidas pelo governo e, portanto, retiraram o seu apoio ao mesmo. Dessa aplicação de capital estrangeiro resultou a intervenção internacional no tocante à educação, responsável pela formação do trabalhador necessário àquele momento. Tal intervenção correspondeu à substituição das campanhas de massa em favor de uma nova forma de atuação mais técnica.

De modo geral os técnicos brasileiros, já amplamente imbuídos da idéia de planejamento educacional, manifestaram-se clara e

sistematicamente contra as campanhas de massa a partir de meados da década; ao atendimento dos objetivos políticos eles opõem à necessidade de organizar programas rentáveis do ponto de vista econômico e social. São recomendadas experiências de alfabetização funcional ao invés de campanhas de alfabetização em massa e educação de adultos (PAIVA, 1987, p. 261).

O Mobral, constituído como um dos principais programas de alfabetização, respondeu adequadamente às necessidades de dar continuidade ao atendimento educacional da população adulta diferindo, porém, da perspectiva transformadora das propostas populares anteriores. Uma vez que o atendimento educacional encontrava-se em andamento, o governo militar, a fim de não interromper o atendimento educacional necessário à formação de mão de obra para o período, o fez de acordo com os pressupostos que regiam sua forma de governo. Na educação do período prevaleceram a orientação tecnicista bem como a manutenção do ideal industrializante.

Os ideais econômicos predominavam sobre os educacionais na análise do Plano de Educação, instituído pela Lei nº 5379 de 15 de dezembro de 1967, que determinava a criação da Fundação Mobral. A educação para adultos, tal como consta no Plano, se destinava primeiramente aos cidadãos produtivos (em idade possível de emprego) e, portanto, de maior interesse para o desenvolvimento da economia nacional. Na mesma direção as determinações das localizações onde se realizariam os primeiros testes correspondiam ao desenvolvimento econômico uma vez que determinavam a preferência por zonas de maior industrialização ou produção agrícola, como podemos verificar na redação do referido Plano.

8. Fixação das seguintes prioridades em relação aos cursos diretos previstos no item seis:

- a) Prioridade Número um: condições socioeconômicas dos municípios, dando-se preferência aos que oferecem melhores condições de aproveitamento dos efeitos obtidos pelos educandos e maiores possibilidades quanto ao desenvolvimento nacional;
- b) Prioridade número dois: faixas etárias que congregam idades vitais no sentido de pronta e frutuosa receptividade individual e de maior capacidade de contribuição ao desenvolvimento do País (BRASIL, Lei nº 5379 de 15 de dezembro de 1967).

A redação do Plano refere-se à aplicação direta da mão de obra então qualificada pelo programa ao colocar como preferência os municípios que

ofereciam “[...] melhores condições de aproveitamento dos efeitos obtidos pelos educandos” bem como ao citar o termo “idades vitais” que na verdade correspondia à ideia de idade produtiva. A educação, principalmente a educação de adultos, nesse contexto assumiu papel de destaque, pois traduzia as necessidades da sociedade moderna (moderna no sentido de inovadora) em transformação.

O Mobral contou com uma ampla política de propaganda que alardeava a promessa de emprego fácil mediante a qualificação educacional. Ansiava, da mesma forma, elevar as aspirações de consumo dos trabalhadores, acordando com o processo capitalista mundial baseado no consumo excessivo. Tal posicionamento acarretou diversas críticas construídas antes mesmo que os objetivos do programa fossem alcançados. Os teóricos da educação de correntes educacionais divergentes teceram suas críticas acerca da metodologia adotada pelo Mobral que desconsiderou as reflexões sobre o meio social onde o sujeito educando se encontrava e atuava e que não possibilitava uma consciência crítica de sua própria realidade; da inexistência de considerações sobre as especificidades regionais demonstrada na elaboração de um programa único que considerava as necessidades de um “homem brasileiro”, termo inexistente dada às dimensões geográficas e culturais brasileiras que permitiam o desenvolvimento de diversas identidades nos variados espaços de um mesmo território.

Gadotti (1981), um dos teóricos educacionais de posição contrária à educação apresentada pelo Mobral, expressou sua crítica à insuficiência dos objetivos metodológicos em oposição aos objetivos econômicos e à questão dos índices utilizados como apresentação de resultados e garantia de eficiência ao escrever que

Nossos governos nunca trataram o problema do analfabetismo como um problema humano, político-social, mas como um problema puramente econômico. O insucesso ou sucesso do Mobral só pode ser medido pela qualidade de vida dos alfabetizados e não pela sua ‘integração’ ao sistema econômico brasileiro sem dele se beneficiar (1981, p.102).

Ao visualizar a sociedade enquanto sociedade de classes, em uma referência às concepções marxistas de divisão social, Gadotti debateu essa forma

de educação enquanto mecanismo de governo para acentuar cada vez mais essa divisão, o que tornava a educação uma reprodução da sociedade, que, sendo sociedade de classes, fazia na educação uma diferenciação de classes. Dessa forma, limitavam-se as possibilidades de transformação pelo sujeito de si mesmo e de sua realidade. A ideia de escola enquanto espaço de reprodução não é reafirmada pelo autor, mas, ao criticar, apresenta o ideal de escola como de espaço em potencial para a transformação do homem por meio da conscientização quanto ao seu papel social.

As críticas nesse sentido, tecidas nesse contexto, fundamentaram-se no pensamento e método freireano⁹, que entende a educação de adultos enquanto possibilidade de o sujeito transformar-se, e, por meio da alfabetização, construir uma análise da sociedade onde se encontra, partindo do conhecimento do seu meio e de palavras que fazem parte do seu vocabulário ou se relacionem à sua vivência, não para reproduzir o meio em que vive, mas para se tornar um agente transformador do mesmo.

A contraposição das ideias sobre a educação de adultos que margeava, de um lado, um programa de expansão educacional que possibilitou ao trabalhador a participação econômica, e somente econômica, no contexto capitalista industrial em desenvolvimento no Brasil do período e, de outro lado, uma concepção conscientizadora da educação que pretendia inserir o educando não mais como espectador, mas como ser efetivamente participativo, trouxe consigo a superação do momento conflitante por meio de novas formas de atuação da sociedade civil organizada em Movimentos Sociais que se apoiavam na primeira forma de se pensar a educação na década de 1970.

A configuração da Educação de Jovens e Adultos durante a década de 1970, de acordo com os estudos de Di Pierro (2001), foi uma repetição do padrão que marcou esse atendimento na década de 1960 no que diz respeito à sua oferta predominantemente estadual ou conveniada com os municípios, com a elaboração dos projetos em âmbito federal e desenvolvimento desses em regime de cofinanciamento. Exemplificando a forma de desenvolvimento da Educação de

⁹ Pensamento do Educador Paulo Freire, para quem a educação deve partir do sujeito e de sua realidade, especialmente na educação de adultos, e visar, além da alfabetização, a conscientização política, a fim de que o sujeito, ao enxergar sua realidade, enxergue também a sua capacidade de transformá-la.

Jovens e Adultos desse período, Di Pierro afirma que “O Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), concebido em 1969 e realizado pelo Regime Militar entre 1971 e 1985, foi um caso extremo de programa territorialmente difuso, porém centralizado no plano político pedagógico” (DI PIERRO, 2001, p.323).

Quanto aos acontecimentos político-sociais do período, a década de 1970 se configurou como marco da repressão fortalecida por parte do Governo Militar nesse momento, historicamente conhecido como “os anos de chumbo” devido às determinações do Ato Institucional nº5 (AI – 5) que determinou o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, que só voltariam a funcionar quando o Presidente os convocasse. Isso conferiu plenos poderes ao Governo Militar (Presidente) e intensificou a censura que ficou sob o comando da Divisão de Censura do Departamento de Polícia Federal, em Brasília. Em resposta a esse movimento, a organização popular reprimida - a sociedade civil organizada em movimentos sociais - tomou novo posicionamento, que, posteriormente, no processo de redemocratização, caracterizou a nova forma de atuação dos movimentos sociais em relação ao Estado, de forma mais participativa, buscando sua colocação no interior do mesmo.

A participação da sociedade civil restringida no Regime Militar (1964 a 1985) ganhou força no processo de redemocratização por meio da elaboração da Constituição Federal aprovada em 1988. Surgiram os chamados “novos movimentos sociais¹⁰” que participavam ativamente por meio de reuniões, associações, entre outras formas de organização para discutir a elaboração da Constituição Federal e garantir a presença na redação da Carta Magna dos direitos por eles reivindicados, entre eles, a educação.

A década de 1980 foi a década da retomada de consciência dos direitos, da relação entre educação e o protagonismo das classes populares, que se materializa na sua constituição em Movimentos, no desejo de sua participação efetiva na cena política e na

¹⁰ Os movimentos populares e sindicais da época ficaram conhecidos como “novos movimentos sociais”, tendo em vista a participação de novos sujeitos e de novas lutas que rompiam não apenas com o terror imposto pelo autoritarismo do Regime Militar, mas também com as formas tradicionais de organização, o que significaria o surgimento de “um novo tipo de expressão dos trabalhadores, que poderia ser contrastado com o libertário das primeiras décadas do século, ou com o populista após 1945” (SILVA, 2003, p.30).

construção de um novo projeto de sociedade (PALUDO, 2005, p.04).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 significou avanços quanto à educação e, especificamente, à Educação de Jovens e Adultos, pois garantiu bases legais para a efetivação de políticas da EJA. Trata-se na Constituição da educação enquanto direito subjetivo, de todos os cidadãos. Representa, portanto, uma ampliação do direito ao atendimento educacional por parte de todos aqueles reconhecidamente pertencentes ao grupo de cidadãos brasileiros. A garantia de atendimento determinada possibilitou a atuação de diversos grupos que se utilizaram da brecha deixada pela Constituição para requerer o atendimento, por parte do Estado, às demandas de jovens e adultos ainda não escolarizados.

A Constituição Federal, aprovada em 1988, ampliou o atendimento aos jovens e aos adultos ao considerar como dever do Estado a oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram a ele acesso na idade apropriada. No final da década de 1980, criou-se, internamente, uma expectativa de ampliação da Educação de Jovens e Adultos no Brasil, já que, institucionalmente, com a nova Constituição, criaram-se condições legais para isso (CHILANTE, 2005, p. 29).

A Constituição de 1988, entretanto, não se fez de maneira harmônica, e a Assembleia Nacional Constituinte, na construção do novo Estado, quase que determinadamente, representou o momento conflitante, pois estava para instituir uma nova ordem no poder, ao mesmo tempo em que deveria modificar ou destruir, revogar a ordem política anterior. De acordo com Souza (s/d), o fundamento para a elaboração do novo se faz apoiado na experiência do passado recente, na busca pela superação, portanto, esse momento se fez rico em aspirações, expectativas e anseios múltiplos, potencialmente conflitantes nos interesses.

A década de 1990 representou a superação dos conflitos por meio da efetivação das propostas da Constituição Federal de 1988, portanto, se tornou efetivamente a materialização do conflito.

3.2 A Educação de Jovens e Adultos no contexto das transformações da década de 1990: O que dizem os documentos oficiais sobre a EJA?

O desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos na década de 1990 caminhou e caminha, relacionando-se constantemente com a economia e a política, ora em correspondência aos interesses dessas, ora contradizendo as propostas de tais esferas de poder para a sociedade. A educação, assim, se torna indissociável das demais esferas sociais. Concordamos aqui que tal relação é necessária socialmente considerando que a

Educação é a formação do homem pela sociedade, ou seja, o processo pelo qual a sociedade atua constantemente sobre o desenvolvimento do ser humano no intento de integrá-lo no modo de ser social vigente e de conduzi-lo a aceitar e buscar os fins coletivos (PINTO, 1994, p. 30).

A Educação de Jovens e Adultos corresponde a essa concepção de educação, uma vez que prepara o sujeito para atuação social, sujeito este que já se encontra inserido socialmente no mundo do trabalho e excluído do mundo das palavras. No entanto, a perspectiva de Chilante (2005) alerta para a marginalidade com que a EJA foi tratada nas políticas da década de 1990. Também associa tal realidade ao contexto geral das reformas educacionais brasileiras que tiveram como diretrizes o atendimento à economia e à política internacional com a assessoria do Banco Mundial¹¹, na finalidade de priorizar as políticas de governo que causassem menor impacto econômico, e considera a educação primária como a que apresenta retorno econômico individual e social mais rápido. Por este motivo, as ações priorizaram essa modalidade de ensino.

A caracterização da Educação de Jovens e Adultos no Brasil, a partir das orientações internacionais disseminadas na década de 1990, se ateve ao atendimento às demandas socioeconômicas insuficientemente como nas ações de governos anteriores. A diferenciação, no entanto, se deu na focalização do

¹¹ O Banco Mundial (BM), fundado em 1944 e contando atualmente com 185 países membros, atualmente, faz empréstimos que visem à minimização da pobreza. Ressaltamos que a distinção entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BM se dá ao passo que o Fundo deve controlar a balança de pagamento a todos os países membros, enquanto que o BM presta auxílio aos países em desenvolvimento para financiar projetos de Educação, Infraestrutura e meio ambiente. Enfatizamos, porém, que as funções das organizações internacionais tiveram mudanças em seu foco de financiamento a partir da década de 1970. Conforme Fonseca (2001), as ações passaram a ter um caráter mais social, como o de combate à pobreza. Consultar: FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.) **Gestão democrática da educação**. 3ª Ed. Petrópolis – RJ: vozes, 2001.

atendimento. As ações governamentais do período, programadas com tempo determinado, concordaram com metas de diferentes orientações políticas. De acordo com CHILANTE (2005), no desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, as mudanças se relacionam com o atendimento ao mercado e esta constante adequação é sempre paralela ao desenvolvimento econômico.

Na América Latina, sob o auspício do Banco Mundial, a educação passou a ser “discutida, sobretudo sob a ótica dos ‘homens de negócios’ e dos especialistas em ‘governabilidade’”. Estes têm como horizonte a “subordinação do ensino às necessidades mais imediatas e míopes do capital, por isso enfatizam que aos países do Sul bastam apenas o ensino elementar e o treinamento para o trabalho”. Assim desejam “difundir ‘habilidades mínimas’, ‘competências específicas’ e ‘valores favoráveis ao mercado’, conforme os postulados da ‘sociedade do conhecimento’” (CHILANTE, 2005, p. 100).

Na elaboração de políticas específicas para EJA, no contexto de reestruturação capitalista da década de 1990, observamos a ausência de recursos que garantam a efetivação dessa prática social como direito. No cenário educacional brasileiro essa forma de oferta educacional configura um apêndice ao ensino básico regular, mesmo considerando os recursos programados para atendimentos setoriais como, por exemplo, o atendimento ao sistema prisional, à educação do campo, à educação indígena, entre outras demandas.

A Educação de Jovens e Adultos apresentou avanços na garantia de sua oferta a partir da Constituição Federal de 1988 e falhas quanto à garantia de seu financiamento, pois não há clareza sobre a responsabilidade por sua manutenção, o que evidencia a negligência com que esta modalidade é tratada. A EJA figura nas ações governamentais para o desenvolvimento econômico como política social, focalizada¹², característica comum às ações governamentais a partir da década de 1990 em conformidade com as orientações internacionais para a educação no contexto capitalista neoliberal em que se encontra a economia global, na qual se insere o Brasil. O atendimento à Educação de Jovens e Adultos se diferencia nesse contexto quanto à participação da sociedade no atendimento

¹² Focalizada, pois atende apenas às parcelas menos atendidas em seus direitos, pois, uma vez que o Estado não suporta o atendimento à população de forma geral, recorre então ao sistema de parcerias com a sociedade civil para dividir as responsabilidades quanto à oferta de educação na elaboração de atendimento específicos para as necessidades de grupos isolados.

da demanda educacional por meio de parcerias estabelecidas entre Estado e organizações sociais.

O Estado é ainda o principal meio para assegurar o direito à educação para todos, porém é necessária a expansão das parcerias com a sociedade civil. Seu novo papel não é o de mero provedor de educação, mas de consultor e agente financiador que monitora e avalia ao mesmo tempo, igualmente, todos os ministérios – e não só o da educação – que devem estar envolvidos na promoção da educação de adultos (GOMES, 2001 p.29).

Na década de 1990, com a descentralização do financiamento da educação, ficou a cargo dos estados e municípios prover os recursos necessários à EJA (com exceção quando da insuficiência de recursos por parte daqueles). Além da permanência da manutenção de caráter provisório das ações para a Educação de Jovens e Adultos, manteve-se o caráter supletivo das ações para a consolidação de políticas para a Educação de Jovens e Adultos. A descentralização é uma ação que visa à divisão de responsabilidades quanto ao financiamento. As diretrizes que norteiam a EJA são centralizadas no Estado. A justificativa para a efetivação da descentralização remete à qualidade de ensino avaliada por meio de resultados estatísticos.

A descentralização está, portanto, catalogada como uma reforma que aumenta a produtividade da educação e, por isso mesmo, contribui de maneira significativa para aperfeiçoar a qualidade dos recursos humanos de uma nação, respondendo melhor às necessidades dos pais e conferindo às autoridades locais uma maior autonomia de decisão no campo da educação (CARNOY, 2002, p.77).

As características que permanecem no atendimento à EJA, no decorrer do seu desenvolvimento e em seu movimento por efetivação de políticas públicas que atendam à demanda, demonstram a forma secundária como vem sendo tratada em relação ao ensino básico, ao qual foi inserida de forma não satisfatória ao atendimento da necessidade historicamente reprimida por contingências determinadas política e economicamente.

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos rumos para a educação brasileira como um todo, no processo de superação do período anteriormente

vivido. Nesse movimento de superação da forma de governo, a participação popular e a democracia foram enfatizadas entre os princípios presentes na Constituição que determinou uma ampliação no atendimento educacional, a partir da sistematização real demandada para o sistema educacional.

A percepção ampliada da educação se torna visível para a Educação de Jovens e Adultos nas determinações presentes na Constituição Federal promulgada em 1988, em vigor até os dias atuais, e, ao mesmo tempo, contraditória. Em seu artigo 208, a Constituição determina que “O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Chilante (2005) observa que esta redação dada pela ementa 14/96, mudando a anterior que garantia a obrigatoriedade e não somente a gratuidade e transformando também a questão que se refere à universalização do ensino substituída pelo termo *progressivo*, responsabiliza o educando pelo acesso à escola, à educação que é direito subjetivo conquistado sob o princípio da igualdade.

Uma análise pormenorizada da legislação brasileira permite a indagação acerca de dois termos, também contraditórios: a educação básica e a idade apropriada. Ainda que o artigo 208 da Constituição Federal garanta o acesso de todos à educação básica, há que se considerar o básico que se restringiu à educação de nove anos prevista pela Lei nº 11.274 de 06/02/2006, ou seja, o Ensino Fundamental do 1º ano 9º ano, o que, conseqüentemente, não garante o acesso efetivo ao Ensino Médio que, em conjunto com a utilização do termo “idade própria”, determina que haja idade correta para o aprendizado e forma o cenário que perpetua o caráter compensatório do atendimento à EJA, de acordo com as análises de Di Pierro (2000).

A legislação nacional para a educação, embora inovadora na ampliação de atendimento, para a EJA reafirmou o caráter utilitarista expresso anteriormente em outros programas de atendimento a essa demanda. A ligação entre educação e trabalho, de acordo com Di Pierro (2000), tem sido reafirmada nas políticas de atendimento à EJA, o que demonstra a intencionalidade dos governantes na repetida justificativa da necessidade de educação como preparação para o

mercado de trabalho em que o educando adulto atua e poderá atuar de forma mais aproveitável.

A nova realidade nacional, expressa na elaboração da Constituição Federal de 1988, trouxe em si a necessidade da elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional que correspondesse às novas concepções de educação, em superação à LDB anterior (Lei 4024/61) que se tornara obsoleta.

A LDB de 1996, na função de organizar a educação nacional, a divide em níveis e modalidades. Os níveis se apresentam divididos em: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio e Ensino Superior, enquanto as modalidades compreendem a Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Especial, Educação Indígena e Educação a Distância. Em substituição ao termo “educação supletiva”, utilizado na LDB de 1961, utiliza-se o termo Educação de Jovens e Adultos, que visa a uma ação de direito e não de compensação apesar de as ações não confirmarem essa visão. Na redação da LDB, a EJA se encontra anexada à educação básica, estendendo o direito ao ensino fundamental e médio àqueles que não tiveram acesso ou possibilidade de continuidade “em idade apropriada”.

A Educação de Jovens e Adultos é tratada na Lei 9.394/96 nos artigos 37 e 38 da seção V, que compõe o Título V – Dos Níveis e Modalidades de Educação e Ensino – no Capítulo II – Da Educação Básica à qual está anexa. Dentre as determinações dos artigos 37 e 38 das LDB/96, estabelece-se que é competência dos sistemas de ensino assegurar gratuitamente as oportunidades educacionais apropriadas à demanda da população, por meio dos cursos e de exames supletivos, e que o poder público viabilizará o acesso e a permanência dessa população jovem e adulta na escola. Notamos a permanência do termo supletivo ao tratar dos cursos e exames de qualificação em uma visível contradição entre os objetivos expressos e as determinações legais para atendimento à EJA.

Dentre as leis que regulamentam a educação brasileira, temos a Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000, e o Parecer CNE/CEB 11/2000. Ambos versam sobre as formas legais para organização da EJA em âmbito nacional, atentando para as especificidades devidas da modalidade de ensino em questão. Ao considerar a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio que, inicialmente, aplicar-se-iam à EJA, para os casos

frequentes de dúvidas acerca da normatização necessitadamente específica para essa modalidade, aos quais o Conselho Nacional de Educação (CNE) atendia em forma de respostas pontuais, acreditando ser este atendimento insuficiente para a demanda, dá-se a necessidade de debate mais aprofundado sobre os direitos e sistematização da Educação para Jovens e Adultos por meio de pareceres que culminarão no estabelecimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para essa educação.

O parecer nº 11/2000, ao relatar as reais condições e necessidades da EJA no Brasil, pontua, primeiramente, a necessidade de diretrizes específicas para normatizar esta modalidade, dada a especificidade desta, seja em seus sujeitos ou em seu fazer-se, buscando a superação das dicotomias até então apresentadas que dividiram a sociedade em opostos: campo *versus* cidade, alfabetizado *versus* analfabeto, entre outras tantas. Para a superação desta relação, são atribuídas três funções à EJA: Reparar, Equalizar e Qualificar¹³ o educando. Justifica-se a função reparadora a partir da exclusão histórica do direito à educação às populações socialmente marginalizadas, como os negros, as mulheres, os pobres, em outros períodos, projetando na educação a divisão de classes excludente assim como se apresentava na sociedade; atribui-se também a necessidade de se reparar a dívida histórica à focalização característica das políticas educacionais do período que manteve alto o índice de analfabetos no Brasil ao passo que centrou as atenções no atendimento ao ensino fundamental, o que, reconhecidamente, ampliou o número de crianças na escola.

A função equalizadora, por sua vez, pretende oferecer iguais oportunidades aos sujeitos afastados do processo educacional por motivos diversos, colocando-os em “pé de igualdade” aos educandos do ensino regular que estão em equivalência idade/ano escolar. A equidade considera a heterogeneidade dos demandantes da EJA e as condições educacionais pelas quais passaram. Leva em conta também que a Educação de Jovens e Adultos, por atender aos anseios de uma classe inserida no mercado de trabalho ou desejosa por inserir-se, não deve limitar-se à alfabetização, mas deve compreender os diferentes níveis

¹³ Cf. CHILANTE, E.F.N. **A Educação de Jovens e Adultos Brasileira Pós-1990: Reparação, Equalização e Qualificação** (dissertação mestrado) 2005 Universidade Estadual de Maringá

educacionais, capacitando o educando às possibilidades de desenvolvimento pessoal, intelectual e profissional.

O parecer do CNE, ao trazer a educação enquanto “chave do desenvolvimento” nesta sociedade em via de transformação, dada a nova realidade econômica, apresenta a imposição da educação como fator diferencial para a inserção do sujeito na sociedade. Faz com que a Educação de Jovens e Adultos seja entendida como possibilidade efetiva de desenvolvimento individual e social por meio da participação do sujeito, o que se daria mais proveitosamente por meio da capacitação educacional.

A função qualificadora da EJA, por sua vez, diz respeito à continuidade da educação que deve acontecer “por toda a vida”, sugerindo que o sujeito pode e deverá qualificar-se sempre. Observamos aqui a ausência de especificação quanto à continuidade de sua formação/qualificação. O “aprender por toda a vida” significaria uma descontinuidade no processo, sem apresentar, no entanto, os prejuízos consequentes desta opção. A qualificação atende, então, à necessidade do sujeito no seu tempo possível, no momento em que a educação se faça necessária para este ao longo de sua vida. Atribui-se ao educando a responsabilidade sobre o processo de aprendizagem. A Educação ao Jovem e Adulto é garantida por lei ao mesmo tempo em que, é dependente da procura do aluno. Na análise do termo reparação aplicado à EJA, observamos o ideal inclusivo desta; inclusivo aqui está relacionado à inserção do educando na sociedade por meio da sua participação economicamente produtiva. Dessa forma, a educação torna-se condicionante para a participação do sujeito no modo de produção e este, por sua vez, é o condicionante da participação do sujeito na sociedade. Há um condicionamento determinante uma vez que a cidadania ou a participação social aqui está determinada por níveis educacionais do sujeito, sendo ao mesmo tempo fator de inserção e exclusão a própria expressão da contradição política.

Chilante (2005 p.172) atenta para as análises devidas às produções do período que são na verdade frutos de um pensamento vigente. Ao analisarmos os documentos, constatamos que as palavras utilizadas atendem a um modo de pensar que expressam um posicionamento político ante o fato. A autora destaca a utilização da palavra “equalizar”, que, em seu sentido como retirado da obra de

Aristóteles apresentada no parecer, significa dar oportunidade iguais aos diferentes, a alguns, como correção do que deveria ser igual a todos. O termo equidade se torna corrente nas produções da década de 1990 em substituição à igualdade, o que justificará o atendimento focalizado a parcelas da sociedade de acordo com o entender dos poderes instalados no Estado. Lemos aqui uma reprodução da desigualdade social uma vez que não atende às diferenças, mas as acentua ao reconhecer o direito de cada um, mas não necessariamente o garante e atenda.

A função qualificadora da EJA deve ser analisada em conjunto com as transformações do mundo econômico em fins de século XX e início do XXI. A flexibilização do modo de produção, conforme as páginas da presente dissertação, insere-se nas concepções educacionais à medida que a formação do trabalhador também tem que ser flexível em atendimento às exigências do mercado. A qualificação permanente do trabalhador está relacionada à diversificação do mesmo frente ao trabalho. Não há mais nessa nova forma de produzir um espaço único a ser ocupado por este trabalhador, mas espaços diversos que exigem uma educação dinâmica para que ele possa sempre se recolocar no mercado em diferentes e múltiplas ocupações.

A Constituição Federal, ao legislar sobre a educação, sua organização e a criação de demais leis que a regulamentam, em seu artigo 214, determina a criação do Plano Nacional de Educação de duração plurianual que visará à articulação e desenvolvimento dos diferentes níveis de ensino e que, entre outros objetivos, propõe a erradicação do analfabetismo ao expor tais necessidades da seguinte forma:

Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e à integração das ações do poder Público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – formação para o trabalho;

IV – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

(Brasil, Constituição Da República Federativa do Brasil, 1988)

Analisando o Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁴, observamos que, apesar de tratar separadamente das EJA, caracteriza a educação básica e as condições econômicas regionais como fatores decisivos na ampliação do número de analfabetos, reconhecendo que, “para acelerar a redução do analfabetismo”, é necessário “agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações”, em uma ação coordenada de atendimento à EJA e à Educação Básica, afirmando resolver ambas as questões em uma única ação conjunta.

Identificamos no documento a relação entre educação e mudanças econômicas ao ler a necessidade de se preparar o educando para a nova realidade do mercado de trabalho em transformação - a educação de um sujeito flexível que se eduque *ao longo da vida*, educação na qual não basta ler e escrever, mas que a EJA equivalha às oito séries do ensino fundamental, em uma clara referência à qualificação exigida pelo mercado empregador. A observação da proximidade entre educação e mercado de trabalho se torna ainda mais possível se considerarmos as orientações do documento com relação à EJA profissional.

A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional aumenta sua eficácia, tornando-os mais atrativos. É importante o apoio dos empregadores, no sentido de considerar a necessidade de formação permanente – o que pode dar-se de diversas formas: organização de jornadas de trabalho compatíveis com o horário escolar; concessão de licenças para frequência em cursos de atualização; implantação de cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho (BRASIL, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

O documento ainda atenta para o atendimento educacional às mulheres adultas, no intento de melhorar a educação das gerações futuras, e para as desigualdades regionais que deveriam ter metas diferenciadas de atendimentos, de acordo com a região. Dada a demanda populacional, também propõe a criação de estratégias específicas para a população rural, a qual identificamos por meio de nossos estudos como camponeses.

¹⁴ O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Federal nº 10.172/2001, traça as diretrizes e metas para a educação brasileira, que devem ser cumpridas no período de uma década. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

Quanto ao financiamento da Educação de Jovens e Adultos, o PNE incentiva a participação civil das empresas e demais organizações, conformando com as orientações internacionais de desoneração do Estado com relação às políticas sociais, sem as quais se tornaria difícil alcançar os objetivos pretendidos para esta modalidade.

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização (BRASIL, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Os objetivos e metas enumerados em 26 tópicos são determinados para o cumprimento em uma década, após a qual, serão avaliados com o objetivo de precisar sua função social, observando a necessidade de torná-la uma política permanente de Estado, uma política pública com orçamento permanente garantido.

Dentre os objetivos apresentados está o estabelecimento de programas que atendam dez milhões de adultos em cinco anos; o atendimento a 50% da população analfabeta maior de 15 anos; o fornecimento de material didático específico; o estabelecimento do regime de colaboração entre Estados e União para manutenção desta modalidade; a expansão do atendimento a jovens e adultos na modalidade a distância; e a inclusão da EJA, a partir do PNE, nas formas de financiamento da educação básica, entre outras metas. A porcentagem de renda disponível para utilização na Educação de Jovens e Adultos de acordo com o plano será proveniente das seguintes tributações:

(...) 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos municípios (IPTU¹⁵, ISS¹⁶, ITBI¹⁷, cota do ITR¹⁸, do IRRF¹⁹ e do IOF²⁰ – ouro, parcela da

¹⁵ IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano

¹⁶ Imposto Sobre Serviços

¹⁷ Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e o Distrito Federal (IPVA²¹, ITCM²², cota do IRRF e do IOF – ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos) (BRASIL, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

As determinações do PNE para a EJA estabeleceram diversas metas e objetivos alcançáveis por outra sem números de orientações. No entanto, uma avaliação do Plano Nacional de Educação, conjuntamente com um retrospecto das ações para Educação de Jovens e Adultos, como propõe Di Pierro (2010), demonstra a manutenção da marginalidade na contradição entre a constatação das necessidades de atendimento à EJA e a valorização da Educação Básica.

Quando dirigimos a atenção para as retóricas educativas, os acordos internacionais e a legislação nacional do período, somos levados a crer na existência de um amplo consenso em torno do direito humano à educação, em qualquer idade, e à necessidade da formação continuada ao longo da vida. Entretanto, quando analisamos as políticas educacionais levadas à prática, constatamos a secundarização da EJA frente a outras modalidades de ensino e grupos de idade (p.940).

Dentre as políticas desenvolvidas a partir da década de 1990 para o atendimento educacional à população adulta, observando o assinalado sobre a focalização dos programas em atendimento às orientações internacionais ou consenso sobre as formas de gerir a educação, podemos citar a existência do Programa Alfabetização Solidária (PAS); o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor); o Programa Recomeço e o Programa Brasil Alfabetizado que, analisados em conjunto com o momento histórico e seus agentes construtores, poderão desvelar a relação entre Estado e sociedade civil na efetivação do atendimento educacional do período pós 1990. Tais programas se fizeram com a participação dos diversos setores da sociedade, como as empresas, sindicatos, universidades e movimentos sociais, o que caracterizou uma mobilização da

¹⁸ Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

¹⁹ Imposto de Renda Retido na Fonte

²⁰ Imposto Sobre Operações Financeiras

²¹ Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores

²² Imposto Sobre a Transmissão “Causa Mortis”

sociedade civil em direção ao Estado na busca pela garantia de atendimento aos seus direitos, sob o regime de parceria.

3.3 A trajetória da educação para a população camponesa: da Educação Rural à Educação do Campo

Ao abordarmos as políticas para a EJA destinada ao sujeito do campo na década de 1990, observamos a variada abrangência do tema de estudo, seja pela forma como se desenvolvem os conteúdos, políticas, ou pelos espaços em que se realiza. A amplitude de possibilidades faz surgir a necessidade da delimitação a partir do momento em que propomos a análise. Dada as apresentações históricas quanto à Educação de Jovens e Adultos, nos atemos aqui ao atendimento desta modalidade no contexto da Educação do Campo, contextualizando o objeto desta pesquisa, em seu desenvolvimento na história da educação brasileira.

A análise das políticas para a Educação de Jovens e Adultos do Campo necessita do histórico do desenvolvimento da Educação do Campo a partir da denominação “Educação Rural”, posteriormente substituída dadas as mudanças posturais do governo com relação à população e ao senso de pertencimento da mesma ante o papel da educação e a relação desta com o sujeito e o seu espaço de vivência. Tratamos aqui das origens, objetivos e ações pontuais para o atendimento educacional à população camponesa com ênfase às ações de atendimento à população adulta a partir da década de 1940, relacionando o desenvolvimento da educação com o contexto político e econômico, ou seja, histórico, em que essas ações de desenvolveram.

Inicialmente, a educação em atendimento às populações das áreas rurais é caracterizada pela sua não garantia ou oferta. A princípio, legalmente no Brasil temos a negação deste atendimento via ausência de garantia na legislação que provê a educação. A Constituição Federal de 1824²³ referencia-se à educação da seguinte forma: “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”, o que não especifica o atendimento sistematizado, quem o realizará, ou onde isso será feito, bem como demonstra o (des)interesse na educação dos populares no período imperial, dadas as possibilidades que a educação traria de participação na vida

²³Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

pública. Em sequência, a Constituição de 1891²⁴, sendo a primeira Constituição da República, expressa os interesses das organizações políticas do país para com a federalização nacional e, no tocante à educação, responsabiliza-se apenas pelo Ensino Superior da Capital, em seu artigo 34º, por instrução Militar, em seu artigo 87º, e, em seu artigo 35º, menciona vagamente seu apoio ao desenvolvimento da educação ao determinar a função de "animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências", função esta não exclusiva do Estado. Notamos em ambas as constituições a ausência da palavra educação nas determinações para o ensino nacional, em uma clara desresponsabilização ou desobrigação quanto à garantia da mesma.

A Constituição de 1934, inovadora no que diz respeito à educação do campo, o é à medida em que garante o atendimento a esta população e também em que estabelece o financiamento das escolas das zonas rurais nos seguintes termos em parágrafo único: "Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual." Sendo a primeira a fazer referência a esse tipo de atendimento, o faz a partir do modelo latifundista, propondo atendimento à população rural de acordo com as necessidades de qualificação do sujeito para o desenvolvimento do latifúndio.

A transição de poder das elites agrárias para as industriais evidencia-se na Constituição de 1937. Consideramos a redação da Constituição no artigo 129º que favorece o ensino profissionalizante para as "classes menos favorecidas" de acordo com as aptidões e vocações de cada um, além de subsidiar a iniciativa de indústrias quanto à qualificação dos filhos de seus operários ou associados com recursos concedidos pelo Poder Público, em um claro financiamento do privado pelo público. Este subsídio, no entanto, não se aplica a nenhuma ação para a educação rural sequer citada. O artigo 132º, ao citar o papel do Estado quanto à garantia de educação ou apoio às instituições que o façam, garante apenas que

O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e

²⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm

o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.

Observamos a necessidade educacional de atendimento ao mercado de trabalho na garantia de períodos de trabalho nos campos ou oficinas como efetiva formação profissional. Notamos a inserção do espaço rural na educação neste trecho apenas como área de treinamento profissional. O treinamento, ao objetivar a formação da disciplina moral e o adestramento físico, demonstrou uma concepção de educação ligada à uniformização do sujeito, este então responsável pelo desenvolvimento nacional, no entanto, não conceituou desenvolvimento ou incluiu objetivos para o desenvolvimento pessoal do sujeito. A educação do período em nome do desenvolvimento (leia-se desenvolvimento econômico) marginalizou o sujeito do processo educacional.

A Constituição de 1946, por sua vez, não apresentava nenhuma significativa mudança com relação à Carta anterior; no inciso III do artigo 168, lê-se: “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes”. Esta redação observou as obrigações industriais e agrícolas quanto à educação, não especificando de que forma esta educação se faria para uma ou outra. A educação rural foi regulamentada por meio do Decreto-Lei 9.613, de 20 de agosto de 1946 que estabeleceu a Lei Orgânica para o Ensino Agrícola, que tinha como objetivo essencial a preparação profissional de trabalhadores para a agricultura. O decreto previa atender aos interesses dos trabalhadores do meio rural, por meio de formação técnica e humana, aos proprietários, por meio da formação de mão de obra qualificada, e à nação, por meio da “mobilização de construtores de sua economia e cultura”.

Fruto do contexto histórico escravocrata substituído pelo contexto da industrialização, a discriminação que associou o campo com a inferioridade se fez presente na educação das populações camponesas desde o início de seu atendimento educacional na dicotomia: campo *versus* cidade. Essa separação, também associada à distinção entre a educação das elites e a das classes populares, foi explicitada nas Leis Orgânicas da Educação Nacional, promulgadas a partir de 1942. De acordo com essas Leis, o objetivo do ensino secundário e normal seria “formar as elites condutoras do país” e o do ensino profissional seria

oferecer “formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, aqueles que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho” ²⁵.

A década de 1950, permeada por aspirações de investimentos de capital industrial estrangeiro, principalmente desenvolvido no governo JK como anteriormente apresentado, representou para a educação, de acordo com Souza (1999), “a intolerância aos valores sociais e ao modo de vida do homem rural, ou seja, um projeto de subordinação da cultura popular à cultura moderna”. A autora destaca que a representação do camponês analfabeto, enquanto empecilho ao desenvolvimento nacional, revela a posição política marginal a que o Estado, em conjunto com as classes industriais dominantes, definiu para o mundo rural.

Neste contexto, o papel da educação rural foi o de criar as condições necessárias para a modernização da produção, na medida em que “modernizava” o homem do campo – preparando-o para as novas exigências do trabalho e da formação econômico-social e cultural – ao mesmo tempo em que combatia formas organizativas populares autônomas, como a ação das Ligas Camponesas (SOUZA, 1999, p.04).

A autora conclui que, no desenvolvimento da educação dos povos rurais no Brasil, o processo de construção deste atendimento esteve articulado ao projeto de urbanização/industrialização que objetivou subordinar o campo à lógica das relações capitalistas de produção em uma “homogeneização econômica do território brasileiro e adaptação da população rural aos preceitos da cultura moderna”.

O sistema de organização educacional anterior foi reforçado na Constituição de 1967 e na emenda constitucional de 1979, no entanto, teve suas especificações quanto à educação rural na consideração do contexto em que a Constituição se apresentava. Dado o Regime Militar instaurado desde o ano de 1964, a Constituição do período apresentou as concepções de sociedade, economia, educação e campo, próprias do governo em vigor. Inicialmente observamos na Carta de 1967, em seu artigo 168, que a educação inspira-se nos

²⁵ Leis orgânicas (Decreto-Lei n.º 4.244/42 – Ensino Secundário); (Decreto-Lei n.º 4.073/42 – Ensino industrial); (Decreto-Lei n.º 6.174/43 – Ensino comercial); (Decreto-Lei n.º 8.529/46 – Ensino primário); (Decreto-Lei n.º 8.530/46 – Ensino normal) e (Decreto-Lei n.º 9.613/46 – Ensino agrícola).

princípios de unidade nacional assim como propagandeava o governo Militar com relação aos seus objetivos para a nação. No artigo 170 ficaram obrigadas as indústrias agrícolas, bem como as comerciais, de prover educação aos filhos de seus operários, mas somente às empresas comerciais e industriais se aplicava a obrigação de ofertar educação aos trabalhadores “menores”, o que não se obrigava às indústrias agrícolas. A Emenda Constitucional de 1969, apesar de alterar diversas leis da Carta anterior, tendo sido comparada a uma nova Constituição, não apresentou mudanças significativas quanto à educação. A Emenda Constitucional nº 24 de 1983 apresentou transformações ao fixar uma porcentagem de recursos a ser destinada à educação em regime de cooperação entre União, estados e municípios.

A década de 1960 caracterizou-se no tocante à educação rural pela exacerbada preocupação da elite brasileira com o crescimento do número de populações periféricas nos grandes centros urbanos, populações resultantes do movimento de êxodo rural. A educação rural²⁶ foi adotada pelo Estado como estratégia de contenção do fluxo migratório do campo para a cidade. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961, ficou estabelecido que “os poderes públicos instituirão e ampararão serviços e entidades que mantenham na zona rural escolas capazes de favorecer a adaptação do homem ao meio e o estímulo de vocações profissionais” (art. 105).

O mesmo enfoque de ordenamento social veio caracterizar a formação de técnicos para as atividades agropecuárias. Em meados da década de 1960, quando da implantação do ensino técnico agropecuário, os currículos foram elaborados com enfoque *tecnicista* para atender ao processo de industrialização em curso, reforçando a ideia da existência do campo como prestador de serviço para a cidade.

Até a década de 1980 não houve referência constitucional quanto à educação destinada aos sujeitos do campo que considerasse suas especificidades, sua participação enquanto sujeitos construtores, porém, tal educação existe na esfera informal dos grupos populares. No contexto da resistência à ditadura militar, a sociedade civil organizada em movimentos,

²⁶ Denominada de Educação Rural, pois ainda não considerava as especificidades do campo, mas era transposta do meio urbano para o meio rural por entender que as necessidades dos sujeitos do campo e da cidade eram as mesmas.

especialmente os ligados à educação popular, na sua efervescência de ações, incluiu a educação do campo na pauta dos temas estratégicos para a redemocratização do país. A ideia era reivindicar e, simultaneamente, construir um modelo de educação ligado às particularidades culturais, aos direitos sociais e às necessidades próprias da vida dos camponeses. Dessa forma, aproximava-se, de maneira efetiva, a educação do campo às lutas dos movimentos sociais, não somente os relacionados às lutas por terra (reforma agrária) mas também os associados à concepção de Educação Popular, objetivando o estabelecimento de um sistema público de ensino para o campo baseado no paradigma pedagógico da educação como elemento de pertencimento cultural.

Deste ponto parte o direcionamos do nosso olhar à política educacional destinada ao atendimento da população camponesa posterior à década de 1990. A mobilização social anterior à década de 1990 consolidou algumas ações de compromisso do Estado para com a sociedade brasileira como a garantia, na Constituição Federal de 1988, em promover uma educação que priorizasse o direito ao respeito e a adequação da educação às singularidades culturais e regionais. Em complemento a este movimento, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96) estabeleceu a adequação da educação e do calendário escolar às peculiaridades da vida rural e de cada região.

A Constituição Federal de 1988, a primeira carta de direitos e com a definição de um regime de governo democrático representativo, representou uma conquista quanto aos direitos de forma geral e, significativamente, no tocante à educação. Garante a educação como direito de todos e o dever do Estado em provê-la, e este aparece na redação antes da família, considerando que é dever primeiro do Estado garantir a educação a todos. Ao não estabelecer uma restrição à educação, a Constituição federal deixou abertas as brechas para a reivindicação de uma educação que atendesse às particularidades culturais e territoriais dos povos do campo.

A Carta Magna de 1988 redefiniu os espaços de participação: antes se configurava de forma espontânea, agora, tem uma organização formal e institucional. Nesse momento, os movimentos sociais vêem nos mecanismos institucionais um novo rumo para a democracia. Se as lutas sociais conviviam com o silêncio e a omissão do Poder Público, pois não havia ainda

mecanismos legais realmente eficazes, após 1988, os direitos são garantidos em leis e com punição civil e criminal, caso não cumpridos pelo órgão responsável. O Brasil vive um momento de euforia democrática. Os movimentos sociais acreditam que os espaços institucionais ampliariam a representação e atuação da sociedade civil, antes negada pela burocracia e centralização estatal (SANTOS; GERMANO, 2009, p.03).

A concepção alargada de educação expressa na nova Constituição foi reafirmada e garantida mais especificamente na Lei de Diretrizes e Bases de 1996, de nº 9.394, que substituiu a de 1971 em vigor até então e que não concordava com os ideais de educação expressos naquela Constituição. A concepção ampliada de educação está presente no primeiro artigo, na definição de educação que então passa a abranger os processos formativos desenvolvidos nos espaços escolares oficiais, na família, nos movimentos sociais, nas manifestações culturais e em outros espaços. O dever com relação à educação é da família e do Estado em ordem inversa ao escrito na Constituição Federal e a educação passa a ter como objetivo a formação do cidadão anterior à qualificação profissional. Nesse sentido, o educando passa a ser o sujeito principal da educação em oposição ao determinismo que o Estado, junto às classes dominantes, representou outrora.

A educação do campo é garantida na LDB de 1996 no artigo 28, o qual especifica o atendimento a esta demanda nos seguintes termos:

Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente

I – conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II – organização escolar própria, incluindo adequação ao calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III – adequação à natureza do trabalho na zona rural (Lei n.º 9.394/96 *grifo nosso*).

Analisando a redação da legislação, atentamos para o termo “adequação”, que, em seu significado literal, tem como sinônimos acomodar, adaptar, e, dessa forma, observamos uma limitação na garantia de atendimento próprio de acordo com os saberes culturais de que a educação do campo necessita, uma vez que

esse atendimento deve ser feito mediante a adequação às peculiaridades locais, pois pressupõe a inexistência da possibilidade de criação de educação própria. Há o respeito às particularidades, no entanto, estas são respeitadas mediante “adequações”. Outros termos para os quais atentamos é a adaptação do calendário escolar e a adequação “à natureza do trabalho na zona rural”, nos quais questionamos a ligação entre o atendimento educacional do campo e o trabalho, uma vez que um se subordina às necessidades do outro, até mesmo na sua organização, permitindo que o educando possa trabalhar nos períodos necessários. Dessa forma, apresenta-se a educação do campo na legislação educacional brasileira. Ela está presente, garantida no atendimento educacional a todos, respeitadas as diversidades espaciais e culturais.

A década de 1990 caracterizou-se pela consolidação das reivindicações anteriores e trouxe à cena novos atores, os sujeitos partícipes da construção de seus direitos, reclamantes da efetivação da educação enquanto direito constitucional e inseridos no interior do Estado enquanto agentes de execução desses mesmos direitos. O fazer-se da educação do campo, datado do mesmo período, caminhou em direção inversa às garantias anteriores, contrariamente às ações que, partindo do Estado, ofereciam soluções para as demandas educacionais populares. A sociedade organizada em movimentos sociais de trabalhadores propõe ao Estado soluções pensadas por esses sujeitos que delas necessitam; as soluções propostas por estes são mais pontuais, pois partem da realidade vivenciada e por eles e seus pares, teorizada.

A elaboração de políticas públicas, que atendam às demandas de EJA, apresentadas por Movimentos Sociais do campo aos governos, por uma educação de qualidade, condizente com a realidade imediata do campo, confronta as ações governamentais, por meio dos programas de campanhas de alfabetização, de maneira provisória.

Constatamos, a partir da década de 1990, a mobilização dos movimentos organizados do campo em eventos, marchas, ocupações, debates políticos, na inserção de seus componentes na educação formal, na criação de escolas técnicas, na formação de educadores, nos cursos de graduação e pós-graduação das universidades públicas.

Essas transformações que incluem a Educação para o sujeito do campo nas políticas educacionais exigiram a mudança do termo “educação rural” para “educação do campo” uma vez que esta se faz no espaço do campo e objetiva atender às demandas e anseios daqueles determinados sujeitos.

As lutas sociais, travadas entre Movimentos Sociais do Campo e Estado, têm sido a matéria prima das ações para a consolidação de políticas que atendam a essa população. No movimento da contradição as políticas são construídas. As ações recentes consolidadas para a EJA do campo visam superar o antagonismo campo/cidade por meio da valorização do espaço rural (campo), colocado em equivalência com o da cidade apesar de consideradas as especificidades dos modos de organização da produção da vida.

A problemática dessas ações para a educação do campo se encontra na consolidação de ações na forma de parcerias entre os Movimentos Sociais dos Trabalhadores do Campo e o governo. A contradição desta relação se encontra no conflito entre a busca por uma política efetiva que garanta a educação do campo com todas as modalidades, incluindo a EJA, e, por parte do governo, medidas programadas para atendimento de público específico por tempo determinado. O sistema de parcerias estimulado pelas orientações de organizações internacionais como a UNESCO²⁷ tem sido adotado pelo governo federal e estimulado para as outras instâncias no desenvolvimento de programas no atendimento dessas populações.

As parcerias configuram uma estratégia duplamente conveniente ao poder público, pois atendem às demandas de participação dos movimentos e organizações sociais, ao mesmo tempo em que permitem desonerar a máquina pública de encargos permanentes, como a contratação de pessoal docente (UNESCO, 2008, p.53).

A Educação de Jovens e Adultos do campo se encontra inserida nestas determinações para a EJA pós-1990 e no movimento articulado para a efetivação de políticas públicas para a educação do campo. A década de 1990,

²⁷ A UNESCO é uma agência que faz parte da Organização das Nações Unidas (ONU), atua principalmente na educação, cultura, ciências humanas e sociais, foi criada em 1945 com a finalidade de promover a paz por meio de ações entre os países, no período do pós-guerra mundial, sendo responsável atualmente pela disseminação das orientações para a “cultura da paz” e da redução da pobreza.

caracterizada pela internacionalização das orientações para a educação, tem como marco inicial das orientações a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990). No contexto brasileiro são apresentadas políticas que conformam com tais orientações e com o estabelecimento de metas para a realização das adequações necessárias para um consenso global de ações.

Na investigação acerca da construção de políticas para a Educação de Jovens e Adultos do campo, a relação contraditória entre a busca por políticas públicas e a oferta de programas torna necessário o esclarecimento a respeito das determinações educacionais pós 1990, sua contextualização com o momento de readequação global e suas definições nacionais e internacionais para a compreensão do objeto em sua totalidade.

Em 1998, foi criada a “Articulação Nacional por uma Educação do Campo”, entidade que promove e gere as ações conjuntas para escolarização dos povos do campo em nível nacional. Dentre as conquistas alcançadas por essa articulação estão a realização de duas Conferências Nacionais por uma Educação Básica do Campo – a de 1998 e a de 2004; a instituição, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, em 2002; e a instituição do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), em 2003.

A criação, em 2004, no âmbito do Ministério da Educação, da Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade (SECAD), vinculada à época à Coordenação Geral de Educação do Campo, significou a inclusão na estrutura estatal federal de uma instância responsável, especificamente, pelo atendimento de suas necessidades e singularidades e por reunir sob uma organização central todas as ações para uma educação do campo.

Como base legal que regulamenta a Educação do Campo, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo constitui o início efetivo de uma política pública de atendimento à população do campo. Seus trâmites se iniciam pela discussão e sua aprovação no CNE em 2001 sendo homologada pelo Ministro da Educação e sua resolução publicada em 2002. Com relação à sua elaboração, as diretrizes significaram, no seu processo de elaboração, um debate e participação ativa de diferentes instituições, organizações e movimentos sociais que atuam no campo.

As diretrizes constituem a primeira política para a educação do campo e têm seu mérito inovador no reconhecimento do modo próprio de vida social no campo, enquanto elemento de constituição da identidade da população, e na necessidade de garantir estratégias próprias para assegurar o acesso à educação básica e profissional nessa perspectiva de reconhecimento.

A educação do campo é uma resignificação nominal e significativa da educação rural, mudam-se não só a nomenclatura, mas a concepção de educação e o papel dos sujeitos que passam a ser não só os destinatários da educação, mas os construtores da mesma.

A expressão “do campo” é utilizada para designar um espaço geográfico e social que possui vida em si e necessidades próprias, como “parte do mundo e não aquilo que sobra além das cidades”. O campo é concebido enquanto espaço social com vida, identidade cultural própria e práticas compartilhadas, socializadas por aqueles que ali vivem (INEP, 2007, p. 08).

Ao estabelecer os direcionamentos da educação do campo de forma específica, as diretrizes traçam primeiramente um histórico do atendimento à educação rural nas Constituições Federais. apontadas aqui no intento de evidenciar as transformações decorridas no processo de estabelecimento de políticas efetivas para atendimento do campo.

A transformação efetiva que possibilitou maior participação da sociedade civil organizada na busca pelo atendimento da população do campo se deu a partir da promulgação da Constituição de 1988, que estabelece a educação como direito de todos e que trouxe consigo a necessidade de elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que se deu em 1996, garantindo o atendimento à educação para diversidade.

Apesar de a educação do campo ser tema recente no debate das políticas educacionais, a educação rural tem suas origens no início do século XX, embasada no pensamento latifundiário empresarial, visando à preparação para o trabalho no desenvolvimento da agricultura. No ano de 1923, no I Congresso de agricultura no Nordeste, a educação estava presente como forma de desenvolvimento da agricultura. Já a educação do campo tem suas origens a partir da luta e articulação dos movimentos sociais, tendo como marco, em 1997,

a realização do I Encontro de Educadores da Reforma Agrária (ENERA) e, em 1998, da I Conferência Por uma Educação Básica do Campo.

As diferenciações entre a educação rural e a educação do campo estão, entre outras, na concepção de campo. Temos na educação rural uma concepção de campo ligada à visão reprodutivista, como espaço de reprodução econômica a partir dos interesses do capital, excluindo os que não se enquadram na lógica da produtividade. Na educação do campo a concepção deste espaço está relacionada ao ambiente de vida e de resistência dos camponeses que lutam para ter acesso e permanecerem na terra, como espaço de produção material e simbólica das condições de existência, de construção de identidades.

As concepções de educação também são divergentes. Enquanto a educação rural concebe a educação enquanto definida por necessidades do mercado de trabalho, pensada a partir do mundo urbano, retratando o campo a partir do olhar do capital e seus sujeitos de forma estereotipada, inferiorizada, a educação do campo o faz enquanto construída com e por sujeitos do campo, tendo a formação humana como direito e pensada a partir do contexto e da especificidade do campo e de seus sujeitos.

Os alicerces que deram origem às diretrizes para a educação do campo foram as lutas e organizações dos povos camponeses e a construção de movimentos pedagógicos do campo, bem como a afirmação da educação como direito público subjetivo na Constituição Federal de 1988 e reafirmada na LDB de 1996, que reconhece, também, a especificidade e o direito à igualdade e à diferença.

A linha que direciona este trabalho tem sido a construção de tais políticas para o atendimento à demanda educacional dos jovens e adultos ligados ao campo. Dessa forma, o caminho percorrido até aqui é o chão sólido onde as políticas têm se desenvolvido e o que parte das análises realizadas até então é a problemática sobre tal construção. A presença cada vez maior da educação do campo nas agendas políticas da educação nacional não é gratuita, mas conquista de um movimento articulado entre sociedade e Estado que se encontram em vias de conflito e consenso para a constituição de políticas que atendam a ambos os lados.

4- A CONTRADIÇÃO E O CONSENSO NA PARCERIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A análise das relações estabelecidas entre Estado e Movimentos Sociais tem nesta seção o olhar voltado às questões que envolvem a contradição e consenso na elaboração das políticas de atendimento à Educação de Jovens e Adultos em especial à população camponesa. A compreensão desta relação dinâmica e complexa se realiza na mediação entre as políticas educacionais efetivadas, a teoria materialista e o movimento de reestruturação do capitalismo em um processo de diálogo entre o material e o teórico.

Consideramos que a relação com o objeto de pesquisa se enraíza na compreensão teórica do mesmo, no entanto, nosso objeto encontra-se em construção dinâmica e, portanto, para sua compreensão, tornam-se necessários o diálogo com as fontes existentes e a relação dessas com a macrorrealidade que permite a visualização de nossa problemática e análise da mesma.

A abordagem da consolidação de políticas educacionais na década de 1990 parte dos apontamentos realizados anteriormente na finalidade de localizar historicamente o desenvolvimento do atendimento educacional aos jovens e adultos identificados com o campo, bem como contextualizar este atendimento ante as mudanças educacionais que corresponderam às transformações em âmbito global de reestruturação do modo de produção.

O consenso e a contradição permeiam a análise dos documentos produzidos nesse período, pois estão intrínsecos na materialidade, no processo de produção dessas fontes. Nessa perspectiva é que procuramos entender as relações entre Estado e Movimentos Sociais, enquanto “jogo de interesses” contrários, porém, de diálogo necessário neste contexto atual pós-reformista.

Os documentos analisados não têm como objetivo aprofundar os estudos acerca de uma ou outra política especificamente, ao contrário, na investigação de diferentes ações para o atendimento educacional de jovens e adultos e da população do campo no período delimitado é que construímos a nossa reflexão acerca da utilização intencional do discurso ora contraditório, ora consensual por ambas as partes.

Comumente associada à oposição e objeção, à incompatibilidade de acordos, a contradição, enquanto categoria de análise, define-se como expressão da dinâmica do real, o motor das relações sociais tal como nos explicita Cury (1995). A dinamicidade das relações deve ser entendida a partir da premissa de que a realidade se constitui em um espaço de lutas e se, portanto, a educação é parte da realidade social, tal definição a abrange da mesma forma. Devemos considerar a educação, enquanto processo contraditório em seu fazer-se, como não homogênea e cuja funcionalidade não se caracteriza em reproduzir simplesmente as relações de classe, mas articular tais relações à realidade concreta, de acordo com a sociedade e o momento em que se realiza, podendo caracterizar-se, inclusive, como instrumento de transformação social.

A contradição, base da metodologia dialética, revela a tensão entre o que já foi e o que virá a ser, o que está se fazendo. Cury afirma que “todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários” (CURY, 1995, p.31). Para a compreensão da realização das políticas educacionais do período de 1990, não pudemos ignorar o processo contraditório em que elas se deram no intento de analisar tais relações reais não como paisagens retratadas, das quais se retiram o movimento próprio do que é real, mas na dinâmica do cotidiano. Consideramos a leitura de Sander (1.984) para tal afirmação, baseando-nos na ideia de que:

Com a adoção do conflito como fato central, as noções de ordem e progresso de organicismo positivista são substituídas pelos conceitos de movimento e transformação. [...] Ao considerar o conflito como conceito chave, o processo social e organizacional passa a apresentar-se como um jogo de forças antagônicas, ao invés de um equilíbrio baseado na integração harmônica (SANDER, 1.984, p. 29).

As definições de contradição seguem aqui a proposta dialética de análise, considerando as diversas faces do real, que não se realiza historicamente a partir de um único ponto de vista, mas se relaciona com todas as esferas sociais em graus de envolvimento e posicionamentos diversos. Em uma perspectiva dialética de análise, a oferta de atendimento educacional à EJA do campo, por meio das políticas existentes, e as publicações acerca da educação produzida pelos movimentos sociais do campo com relação à educação devem ser observadas a

partir do real em que estas se realizam e da contradição própria desta realidade identificada com o momento político e econômico do país dada a reforma do Estado. Devem também considerar o consenso estabelecido entre os lados contrários na efetivação das políticas, e a relação entre Estado e Movimentos Sociais se estabelece, dessa forma, no conflito de ideias e supera-se no consenso dos atos.

A consideração do Estado como expressão material da divisão e da separação constitui parte do processo de compreensão da relação dialética entre Estado e Movimentos Sociais, como expressão singular das novas relações estabelecidas na atual conjuntura estatal. Nesse esforço, rompemos com a visão de Estado enquanto superior, externo e alheio às relações antagônicas de força entre as esferas da sociedade, afirmando o caráter dialético desta relação na análise das articulações estabelecidas na elaboração de propostas e políticas educacionais (GUHUR; SILVA, 2009).

Analizando o desenvolvimento histórico do Estado brasileiro na perspectiva de Soares do Bem (2006), observamos a associação da imagem do Estado como elemento superior à sociedade até fins do século XX e as inúmeras tentativas de unificação do Estado que se apoia na anulação das contradições sociais existentes. A superação dessa imagem do Estado brasileiro no novo contexto capitalista está associada à redefinição do papel do Estado, enquanto local onde as contradições se realizam, portanto, parte da sociedade.

[...] pode-se dizer que a emergência dos movimentos sociais politicamente organizados foi moldando, pouco a pouco, novas facetas nos modos de estruturação da tensa e contraditória relação entre Estado e sociedade, forçando-o a uma permanente negociação e integração das demandas sociais (SOARES DO BEM, 2006, p. 1154).

A nova face que esta relação assumiu no contexto de reestruturação do capital está associada à lógica mercadológica de inserção dos contrários no processo de mudança, como estratégia de contenção de ações contrárias à instalação desse projeto societário excludente, próprio do capitalismo. Nesse processo de reestruturação, a participação da sociedade na dinâmica do Estado é a representação da contradição indissociável desse sistema, uma vez que

caracteriza a união de forças de objetivos historicamente contrários na construção de uma política que, no entanto, representa intencionalidades opostas observadas em um mesmo discurso. “Tais organizações assumiram o papel não apenas de fazer oposição ao Estado, mas de participar da elaboração de políticas públicas, contribuindo, assim, para ampliar a esfera pública para além da esfera estatal” (SOARES DO BEM, 2006, p. 1153).

A contradição, enquanto característica do real, apresenta-se na elaboração de políticas conjuntas entre Estado e Movimentos Sociais, na contradição de projetos, de pontos de vista e de intencionalidade, no entanto, o posicionamento participativo das organizações sociais no interior do Estado, na nova configuração assumida por este, abriu o campo das possibilidades de atuação e brechas/espacos para assegurar a garantia dos direitos ainda que nos moldes da política econômica neoliberal, ou seja, como políticas focalizadas. Essas participações conjuntas entendemos como consenso, que não se caracteriza como aceitação ou submissão, mas acordos estabelecidos a partir de negociações/diálogos entre as partes relacionadas.

Atentamos em nossa análise para a questão do discurso e suas particularidades de análise, recorrendo à investigação das palavras na busca pela subjetividade nelas contidas, pois concordamos que

A linguagem não se dá como evidência, não é transparente. Por esta razão, nosso interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p. 439).

A análise de documentos a partir do estudo dos termos para a compreensão da intencionalidade e subjetividade do dito e do obscurecido parte da ideia que “O estudo aprofundado sobre que conceitos e argumentos são privilegiados e quais os intencionalmente ‘desprezados’ nos aproxima da lógica ou racionalidade que sustenta os documentos”, possibilitando a compreensão da realidade em que o documento foi produzido e a função a que ele se destina.

A repetição dos termos nas publicações das agências internacionais e a frequente aplicação destes mesmos termos na redação das políticas educacionais

brasileiras expressam o esforço pela formação de um consenso acerca do projeto educacional desejável para o contexto atual. Dentre os termos utilizados nos documentos internacionais e nacionais, destacamos a importância dos conceitos de descentralização, privatização (como explicitado anteriormente) e pontuamos a repetição do termo parceria, sobre o qual discorreremos, objetivando o debate acerca da sua ambiguidade de significados e sentidos.

4.1 – A questão da parceria

Como já apresentado anteriormente, o Estado de posicionamento neoliberal age em favor do mercado, sob as determinações desta instituição invisível que, no entanto, determina os direcionamentos políticos nacionais. Essa inversão de papéis nas determinações políticas justifica-se no novo contexto produtivo mundial, regido pela competitividade em que o menor custo gera o maior lucro, ou seja, o Estado, seguindo essa concepção de administração, deve evitar o maior número possível de gastos que não lhe tragam retorno. Nesse quadro de gastos de retorno em longo prazo (indesejável nessa nova concepção produtiva) se localizam as políticas sociais e, entre elas, a educação. Dessa forma as orientações do mercado para a administração do Estado é que tais gastos sejam eliminados ou reduzidos de forma drástica.

Ausentar-se da garantia das políticas sociais não significou nesse contexto a inexistência de tais políticas, mas a transferência de responsabilidades quanto ao cumprimento das mesmas. A adoção do termo parceria nas políticas propostas pelo governo retomou, na segunda metade da década de 1990, um conceito ligado à participação social na administração do governo, dada a proximidade do processo de redemocratização pelo qual o país passara recentemente, e o discurso da parceria remetia à ideia de administração conjunta. No entanto, Machado (2001 p. 327) atenta para a ambiguidade do termo utilizado; parceria nesse contexto não significa a divisão do poder decisivo, mas a concentração do poder regulamentador sob os domínios do governo enquanto o poder executor ficou a cargo da sociedade civil organizada.

A afirmação: “A concepção de ‘educação para todos’ e ‘todos pela educação’ supõe abertura do Estado e co-responsabilização da sociedade na

construção de ações comuns” (SETUBAL, 2000, p. 75), no entanto, expõe um discurso em que se sobrepõem as ações (denominadas comuns) à questão dos interesses (indefinidos, se comuns ou particulares), na dispersão da intencionalidade das ações.

Essa nova atuação da sociedade é associada ao termo “terceiro setor”, uma terça parte do poder responsável pela sociedade, em que se encontram a sociedade civil organizada, os movimentos sociais, os representantes da economia solidária, entre outros. É a intermediação entre o Estado e o Mercado – aquilo que não está sob a competência do Estado e não é dever do Mercado passa a ser, nessa nova lógica, competência da sociedade. Esse movimento caracteriza, segundo Guhur e Silva (2009), uma resignificação do termo sociedade civil, “de um lado, estimula-se a participação em movimentos caracterizados pela busca de soluções individuais; e de outro, promove-se a desmobilização dos sujeitos políticos coletivos representantes da classe trabalhadora” (p. 340).

Com base em estratégias de participação e de co-responsabilização derivadas do modelo de Gestão e Qualidade Total, a descentralização da gestão significou um aumento das responsabilidades das instituições escolares e das famílias no provimento de recursos financeiros, materiais, humanos, etc., bem como na resolução de problemas, minimizando a responsabilidade do Estado sem, entretanto, configurar uma transferência efetiva de poder (GUHUR; SILVA, 2009, p.346).

Questionamos a atuação do terceiro setor na educação a partir da afirmação: “O trabalho do terceiro setor também tem a consequência da continuidade: o governo muda, mas a organização continua, sendo capaz de trazer a qualidade pelo aprofundamento de políticas governamentais” (SETUBAL, 2000). A atuação do terceiro setor não garante o provimento de recursos específicos por parte do poder público para o atendimento das demandas sociais, um dos fatores que não a descaracterizam como política pública. Por sua vez, a reivindicação dos movimentos sociais não é pela efetivação de políticas de governo, mas pela garantia de políticas públicas, ou seja, permanentes, não submetidas à mobilidade de governos e às ações de instituições não governamentais.

A participação e parceria propostas pelo Estado em sua nova fase limitam-se aos interesses do mercado. A participação dos demais setores, restrita à execução, esbarra na tomada de decisões, que permanece centralizada no Estado como forma de controle das ações dos sujeitos civis organizados. Mostra-se aí a ambiguidade na utilização dos termos para a definição dos papéis dos atores sociais nessa nova realidade. Estimula-se a participação social ao passo em que se restringe o poder de decisão ao Estado, deixando para a sociedade apenas a execução do projeto, proposto e avaliado nos moldes do Estado a serviço do mercado.

O recuo do Estado no financiamento e na oferta dos serviços sociais gerou um deslocamento da fronteira entre o público e o privado que, sob o signo da parceria, disseminou para o conjunto da sociedade responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não-governamentais (MACHADO, 2001, p.327).

A atuação de organizações externas ao meio público na oferta de serviços sociais de forma privada representa um movimento de favorecimento triplo, pois, ao mesmo tempo em que desobriga o Estado de suas funções e gastos, camufla uma participação social no interior deste por meio da constituição das parcerias e, por fim, abre caminho para a atuação do mercado na oferta de serviços particulares como, por exemplo, os de ensino.

Analizamos conjuntamente a visão do empresariado acerca do posicionamento do Estado nesse contexto de “parceria” com entidades externas, ou internas a ele, mas de interesses contrários. Encontramos na publicação referente à avaliação do projeto: “Educação Para Todos”, após dez anos da Conferência de Jomtien – Tailândia, o incentivo à atuação das empresas nos projetos de parceria com o governo, inclusive, nos projetos de área educacional. Espanto encontramos nas justificativas utilizadas para se promover a participação do empresariado nessas áreas.

Ao nos depararmos, na referida publicação, com um tópico de discussão intitulado: “o novo papel do empresariado na sociedade”, observamos o destaque dado ao papel das empresas no que diz respeito à responsabilidade social, enfatizando o papel destas na educação, frente à necessidade de preparar os

sujeitos para a sociedade do conhecimento na qual nos encontramos (sob as determinações do mercado). Pontuamos aqui a argumentação utilizada por Leal, (2000, p. 187) ao escrever que a “responsabilidade social é fator crítico para seu sucesso. Hoje, para as empresas, assumir comportamento socialmente responsável é diferencial e competitivo. No futuro, será pré-requisito”. E termina por afirmar que “dá mais resultado ser socialmente responsável” em um apelo de *Marketing* que relaciona responsabilidade social ao lucro.

A circularidade nos interesses expressos na frase “Empresas melhores contribuem para a construção de uma sociedade melhor que, por sua vez, contribui para melhores empresas” demonstra a preocupação do mercado em utilizar-se do potencial social (educacional) em favor de si próprio. Utilizamos como expressão máxima dessa questão a frase estimulante para a participação empresarial nessa área: “A empresa que não quiser ser socialmente responsável por convicção, terá que ser por exigência do mercado” (LEAL, apud AZEVEDO, 2000, p. 181).

Nesse contexto, os discursos substituem o direito pela solidariedade: “A atuação do conjunto do terceiro setor contribui para a consolidação da democracia norteadas por uma ética de solidariedade”. Analisamos que o discurso atribui à solidariedade a realização das políticas por meio da ação dos atores civis, desresponsabilizando o Estado à medida que não o obriga a garantir direitos por meio da formulação de políticas públicas que são substituídas em seu interior por ações de governo.

4.2– A análise do real: os documentos

As transformações da década de 1990, com relação à política, economia e educação, poderiam ser tratadas sob diversos aspectos, dada a diversidade de propostas e de realizações ocorridas no período. A contextualização deste é imprescindível para a análise dos documentos nele produzidos. Analisaremos tais produções a partir da posição teórica já adotada anteriormente no trato da questão da reestruturação do capital, da reforma do Estado para adequação à nova fase do capital e as correspondências das políticas educacionais nessa direção.

A atuação dos movimentos sociais junto ao Estado, apesar de ser abordada como fato recente, tem uma trajetória de atuação política. No entanto, durante essa trajetória os posicionamentos do Estado e dos próprios movimentos foram se redesenhando, tornando as características dessa relação particulares em cada momento histórico, constituindo a educação para o campo por meio do debate dos territórios do saber.

Dado o momento histórico da década de 1990 na primeira seção deste trabalho, pontuamos a característica participativa da relação entre Estado e movimentos sociais e observamos, no entanto, as contradições que esta relação pode conter. O Estado nesse momento passa a ser um espaço de disputa de posições em que se apresentam as esferas contraditórias da população em luta e as contradições não se expressam somente nas posições políticas dos atores sociais, mas se apresentam nos discursos e documentos elaborados e que são frutos do período.

Esse terreno de disputas não é apenas conceitual; de fato, as disputas impregnam os textos das condições e intenções políticas que marcaram sua produção, expressando interesses litigantes. Vale observar, contudo, que intenções políticas podem conter ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para serem debatidas no processo de sua implementação (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p. 432).

A análise das disputas a partir dos conceitos utilizados ou negados demonstra o contexto de produção do documento, bem como as contradições presentes em seu fazer-se. A visualização desse momento se dá por meio da análise das produções documentais. Devido à grande quantidade de documentos produzidos no período acerca das políticas para a Educação de Jovens e Adultos, bem como do atendimento à população camponesa ainda que a partir de proposta de ações insatisfatórias quanto ao atendimento, tornou-se necessária a delimitação das ações investigadas neste trabalho. Pontuamos aqui algumas ações que apresentam características diferentes e possibilitam a compreensão do desenvolvimento das políticas nacionais para a EJA e para a educação do campo, para além de uma modalidade, como um território específico do saber.

A adoção de novas posições por parte dos atores sociais envolvidos nesse novo período caracterizou as políticas no contexto da década de 1990. Na atuação dos movimentos sociais pontuamos a mudança de posicionamento nesta relação com o Estado, em especial na questão dos conflitos do campo¹. “Os conflitos agrários, que são antigos na história do Brasil, ganharam, no período, uma nova linguagem e passaram a ser articulados a partir de uma franca oposição, frontalmente formulada” (SOARES DO BEM, 2006, P. 1149). A oposição nesse período se faz mais visível exatamente porque mais próxima, porque se faz no interior do Estado do qual os movimentos sociais se tornaram participantes, não por uma ação aberta do governo, mas a partir da reivindicação dos mesmos por maior participação.

4.2.1– Início da década: 1990 e a Declaração de Jomtien em âmbito internacional e o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania PNAC em âmbito nacional

As mudanças do período que coincidiram o processo de redemocratização da política nacional com o processo global de reestruturação da produção capitalista determinaram as ações da década seguinte: a de 1990. No setor de educação de adultos a primeira proposta do período foi a elaboração do PNAC, este veio em substituição do atendimento da educação de adultos realizado anteriormente pela Fundação Educar e, antes ainda, pela Fundação MOBREAL, durante o Regime Militar. A proposta era inserir o Brasil no contexto econômico modernizante a partir do combate a uma das causas do atraso brasileiro, o analfabetismo, portanto, se propôs a redução de 70% do analfabetismo em um período de cinco anos (MADEIRA, 1992, p. 56).

Ao mesmo tempo em que resolvia um problema nacional, a criação do PNAC atendia às necessidades de marcar a participação do Brasil no Ano Internacional da Alfabetização, proclamado pela Assembleia Geral da ONU, ao mesmo tempo em que correspondia às determinações da Constituição Federal de

¹ Sobre o desenvolvimento histórico dos Movimentos Sociais, Cf. GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

1988, na qual ficava determinado que houvesse ações por parte do governo federal que favorecessem o combate ao analfabetismo.

No princípio da década observamos a oferta de educação para adultos que afirma a vinculação entre a relação entre educação e contradições da sociedade brasileira. A publicação "Marcos de Referência" do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania afirma que "os dados indicam, de certa forma, a reprodução da estratificação social", referindo-se à educação enquanto influenciada pela realidade em que se faz. No entanto, a atuação dos sujeitos educandos na garantia de sua própria educação é anulada na manutenção da afirmação que caracteriza a ação governamental enquanto mecanismo reparador das injustiças e dos determinismos estruturais.

Enquanto o Brasil demonstra certa estagnação no conceito de atuação do Estado frente à garantia e execução de direitos, em âmbito internacional observamos o indicativo de mudanças. Nas propostas de Jomtien para a "Educação para Todos" notamos a utilização de alguns conceitos pertencentes à nova realidade estatal que deveria ser implantada ao longo da década. A princípio notamos o indicativo de priorização de atendimento à educação básica (compreendida como educação dos 7 aos 14 anos, nesse período, posteriormente alterada para o período dos 6 aos 14 anos) e justifica-se a priorização de seu atendimento na afirmação de que "Ela é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes". Apesar de tal argumentação, o discurso se põe a favor da ampliação da oferta de ensino para todos os níveis de forma equitativa, ou seja, em igualdade de oportunidades e não de condições reais, é o trato igual a sujeitos diferentes.

O vocabulário do discurso apresenta íntima relação com o do mercado à medida que observamos a incidência de termos como: resultados satisfatórios, definição de níveis de aprendizagem e avaliação de desempenho segundo os níveis propostos. Como inovação, o discurso aponta para a diversificação dos setores participantes da educação, de objetivos e a utilização de recursos externos à esfera educacional para o mesmo fim.

Enfatizamos, na análise dessa publicação, a proposta participativa da sociedade na realização da educação. O documento propõe às autoridades um papel de responsabilização pela educação em seus diferentes níveis, sendo a sua

ação prioritária e não obrigatória de proporcionar educação básica para todos. Ele argumenta, entretanto, o posicionamento de novos atores ao afirmar que “Não se pode, todavia, esperar que elas [as autoridades] supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis”. A contradição do real se apresenta nos dois momentos até então citados, enquanto em âmbito nacional a política proposta demonstra o papel do Estado, enquanto provedor da salvação, por meio da oferta educacional, e em âmbito internacional já se desenham as formas futuras de atuação. O consenso se realizará nesse caso à medida que as regras internacionais forem impostas às políticas nacionais de educação como condicionante de participação no contexto do capitalismo global, justificada na adequação da sociedade à realidade econômica via educação.

4.2.2– Os meados da década de 1996 e as adequações nacionais às orientações internacionais: análise da Lei 9.394/96 e a questão do financiamento pelo FUNDEF

Dado os questionamentos acerca da implantação da política reformista ao contexto educacional brasileiro na década de 1990, restringimos nossa análise aos documentos expressivos para a compreensão do nosso objeto: a Educação de Jovens e Adultos e a educação do campo. No entanto, não há como analisar o contexto reformista se, a partir da constatação da realidade que concorda com a lógica econômica de transformação, não considerarmos as bases que garantiram efetivamente, ou seja, legalizaram tais mudanças.

O caráter reformista da educação no Brasil vem sendo impresso à realidade sob as determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no 9394², publicada em 1996. Por meio de seus 92 artigos, regula a educação brasileira em todos os níveis de ensino – infantil, fundamental, médio e superior – além da educação profissional, Educação de Jovens e Adultos (pessoas que não puderam estudar na idade apropriada) e educação especial. Regula, também, a formação de professores e o financiamento do sistema

²Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lei9394.pdf>

educacional. Em suas determinações podemos observar a correspondência entre as orientações internacionais do início da década e as aplicações para a realidade nacional de acordo com a legislação.

A publicação da LDB 9.394/96, além de regular a educação nacional frente ao novo contexto social que se apresentava, abriu os caminhos, servindo de referência para a elaboração de outros documentos que sequenciaram o processo de reforma da educação brasileira, entre eles, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN³) que serviram para nortear a reforma curricular do ensino fundamental. Nosso objetivo se limita a pontuar aqui as determinações para a EJA e a Educação do Campo, presentes na legislação educacional em sua nova forma de abordagem, e analisar a presença ou ausência de determinações específicas garantidas legalmente para este atendimento.

A LDB 9.394/96 faz referência à Educação de Jovens e de Adultos, enquanto modalidade integrante da Educação Básica que se destina ao atendimento de alunos que não tiveram, na “idade própria”, acesso ou continuidade de estudo no Ensino Fundamental e Médio. Observamos a nova denominação dada a este atendimento uma vez que “Educação de Jovens e Adultos” aparece em substituição a que na Lei nº. 5.692/71 era referido como “Ensino Supletivo”.

A substituição dos termos subjetivamente induz à ideia de mudança quanto ao atendimento da demanda educacional dessa população. Ao considerarmos “educação de jovens e adultos”, observamos a oposição de educação a ensino, o que concebe uma definição mais alargada e participativa do processo educativo, e esta mudança propõe, então, uma nova atuação do Estado frente à educação de pessoas adultas. No entanto, essa mudança de termos tende a existir mais na esfera legislativa que nas ações concretas, uma vez que, observados os programas propostos nesse contexto, temos a participação social definida como “parceria”, em substituição da responsabilidade governamental em garantir atendimento por meio de políticas públicas.

Uma vez que o atendimento se realiza em ações de governo focalizadas, como observado nas orientações internacionais para a educação, as inovações no uso de termos na LDB 9.394/96 se tornam ineficientes, pois ao mesmo tempo

³ Cf. <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>

em que garantem o atendimento às demandas a partir de uma concepção mais ampla de educação, permitem a desobrigação do Estado com relação ao atendimento permanente, fermentando as ações de governo com prazos determinados. Observamos que tais medidas, apesar da nova roupagem, caracterizam ações supletivas, pois estão presas ao atendimento “regular” de ensino e mantêm-se vinculadas às necessidades criadas pela descontinuidade desse processo.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tem a característica “minimalista” e foi promulgada sem vetos porque representava a vontade do Governo FHC. Essa característica permite ao Executivo ampla liberdade na definição da política que deseja implantar, na regulamentação dos diversos artigos da LDB e nas alterações operacionais a serem executadas (Frigotto; Ciavatta, 2006, p. 268 – 269).

Nos artigos 37 e 38 da LDB de 1996, que tratam das determinações para a EJA, explicita-se que, como recurso para oportunizar o atendimento educacional ao sujeito afastado do processo regular de ensino, devem ser oferecidos cursos e exames supletivos. Para essa determinação, mantém-se o termo supletivo, sob a ótica que observa supletivo enquanto complemento; nesse ponto a EJA não é tratada como um processo de aprendizagem, mas como oportunidades focalizadas de atendimento restrito. Em concordância com esse sistema de exames supletivos temos a determinação quanto ao rebaixamento da idade mínima para elaboração dos exames, de 18 para 15 e de 21 para 18, nas etapas de Ensino Fundamental e Médio, respectivamente. Tal determinação, entre outras questões, possibilitou a aprendizagem desvinculada de um processo educativo além de estimular a existência de um sem número de adolescentes que visualizam na EJA a possibilidade de conclusão dos estudos, de maneira simplificada.

Chamamos a atenção para a utilização de termos que indicam uma característica flexível da educação, em especial da Educação de Jovens e Adultos. A repetição desses termos em âmbito internacional e nacional não se devem meramente ao acaso, mas evidenciam a lógica que rege as políticas de EJA: a relação custo/benefício tais quais as que regem o mercado neste novo contexto capitalista global “[...] a flexibilidade dessa modalidade de ensino permite

sua utilização como forma de aceleração de estudos, admitindo o acesso a ela por meio de avaliações de conhecimentos adquiridos de maneira informal” (NOMA, CHILANTE, s/d, p. 05).

Os exames supletivos, não considerados como política pública para a EJA, demonstram a ênfase em uma EJA de função supletiva à escolaridade interrompida, e as políticas públicas, por sua vez, nesse mesmo contexto se voltam para a garantia do ensino dito regular. A realização de exames para conclusão do ensino caracteriza uma ação de regulamentação/aprovação, por parte do poder público, de uma educação que foge às determinações do Estado, uma vez que, ao se avaliar o conhecimento do aluno, não há determinações quanto ao procedimento deste conhecimento, que pode ser formal ou não. O Estado desobriga-se da garantia do processo educativo e o substitui por um processo avaliativo.

Além das determinações legais para a Educação de Jovens e Adultos no âmbito da organização e sistematização desta modalidade de ensino abordaremos a questão do financiamento como fato contraditório nesse contexto educacional da década de 1990. De acordo com o Ministério da Educação, MEC, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), legalmente instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, apenas foi implantado em âmbito nacional em 1º de janeiro de 1998.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação (MEC, 2004).

Como resposta às determinações da Constituição de 1988, que vincula 25% das receitas dos estados e municípios à Educação, a Emenda Constitucional nº 14/96 estabelece que 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Outra questão implícita na criação desse Fundo é a inovação nos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e

municípios, determinando a sua partilha de recursos entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. De forma geral, define-se como fundo o produto de determinadas receitas que, por lei, se destinam à realização de certos objetivos.

O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução, contabilizada de forma específica (MEC, 2004).

As determinações quanto ao financiamento da educação anteriores ao FUNDEF garantiam a aplicação de uma parcela das receitas públicas à educação como um todo. A proposta inovadora, apontada pela criação desse Fundo, consistiu em definir uma parcela de recursos destinada a atender ao ensino fundamental (nessa época, delimitado como período que ia da 1ª à 8ª série). Esta parcela seria aplicada por meio de uma redistribuição dos recursos vindos de impostos recolhidos pelos municípios e estados e repassados à União que, em um segundo momento, transferiria aos estados e municípios de acordo com o número de matrículas existentes.

A aplicação desses recursos regulamentava que os mesmos não poderiam ser transferidos para outras áreas da educação, como ensino médio ou superior, ainda que fossem mantidos pelo governo. No entanto, poderiam ser aplicados na educação básica de jovens e adultos. Dado o valor escasso estar ligado ao número de alunos, e os alunos de EJA não serem contabilizados nessa conta, não se tornava viável a utilização desse Fundo para o atendimento desta demanda, o que ocasionaria a distribuição de recursos em um número maior de alunos.

O Fundef, com duração estabelecida de dez anos, teve o seu fim em 2006, sendo substituído pelo FUNDEB, que apresentou como proposta um investimento mais amplo ao considerar não apenas a educação fundamental, mas com a inclusão do ensino médio na distribuição dos recursos. Em 2007 já começou a vigorar o FUNDEB, com duração prevista de 14 anos.

A implantação de um fundo que capitalize recursos provenientes de impostos dos estados e municípios para redistribuição dos mesmos, de maneira pré-estabelecida em âmbito federal, caracteriza um modelo descentralizador e focalizador de aplicação de recursos na educação nacional, e, portanto, corresponde às orientações internacionais para as reformas da educação. Corresponde à iniciativa de descentralizar à medida que retira da União a responsabilidade de garantir os recursos necessários ao atendimento educacional. Cabe a esta instância, nesse momento, suprir os recursos, caso necessário, na insuficiência do fundo.

A focalização, outra orientação internacional para a educação no contexto global de reestruturação capitalista, é observada na restrição da aplicação dos recursos na educação fundamental, que representa uma quebra entre os níveis de ensino, o que os coloca em posições desiguais quanto às políticas de atendimento que partem do governo.

4.2.3 – 1997: A Declaração de Hamburgo, O Programa Alfabetização Solidária e o I Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária

As ações de governo de meados da década de 1990 representaram a confirmação de uma política educacional que conformava com as determinações econômicas próprias do período de mudanças. As transformações no contexto econômico global, evidenciadas anteriormente neste trabalho, se fazem representadas na esfera educacional a partir da adoção de um discurso consensual quanto às ações e objetivos do atendimento, em especial da população adulta.

Analizamos as representações contidas na Declaração de Hamburgo por considerarmos que tal documento representa um marco importante na consolidação de ações para a EJA na década de 1990. De alcance internacional, esse documento representa a postura política a ser adotada nesse contexto reformista para as políticas da EJA. Adotamos a Declaração referente à V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos como marco referencial das orientações internacionais específicas, na medida em que estabeleceu o vínculo

entre a educação de adultos e o desenvolvimento sustentado e equitativo da sociedade humana.

Observamos aqui as transformações no tratamento dado à EJA bem como na sua caracterização e seu papel social. Considerando o discurso enquanto fruto do contexto em que fora produzido, analisamos a utilização dos termos mercadológicos ou reformistas na caracterização e definição dos objetivos da EJA - primeiramente caracterizada enquanto chave para o século XXI, pois possibilitaria a inserção do sujeito à sociedade ao mesmo tempo em que consistiria em um exercício de cidadania - e questionamos a inserção deste sujeito, pois a forma como essa educação é colocada remete à inserção no mercado de trabalho.

Como orientação às ações para o estabelecimento de políticas para EJA, as determinações resultantes dessa Conferência correspondem às orientações para a reestruturação do Estado no contexto capitalista global. Notamos a ocorrência de termos que não se apresentam coincidentemente citados neste discurso, mas apresentam a intencionalidade subjetiva das orientações para esta modalidade de atendimento. Podemos analisar as necessidades apresentadas, às quais as ações de EJA devem responder, ou seja, as que caracterizam seus objetivos.

A globalização, mudanças nos padrões de produção, desemprego crescente e dificuldade de levar uma vida estável exigem políticas trabalhistas mais efetivas, assim como mais investimentos em educação, de modo a permitir que homens e mulheres desenvolvam suas habilidades e possam participar do mercado de trabalho e da geração de renda (SESI/UNESCO, 1999, p. 26).

Para essa finalidade, se faz necessária uma nova concepção de educação que prepare o sujeito adulto, tornando-o apto à nova realidade econômica, cultural e política, e que considere, como processo educativo de longo prazo, as esferas informais e não formais em conjunto com a educação formal na “qualificação” do educando. A proposta de educação nesse novo contexto enfatiza em seu discurso a diversidade de atendimento de acordo com o público encontrado nos diferentes locais onde a EJA se realiza, e esta diversidade se torna ambígua, pois, ao mesmo tempo em que pode representar o respeito às particularidades de cada

grupo social, corresponde ao atendimento flexível do projeto de educação ao longo da vida.

O discurso em questão tem orientado as ações para a reforma educacional no âmbito da EJA e estas orientações têm concordado quanto à necessidade de adequação da educação frente às necessidades do mercado, como podemos analisar ao ler:

As novas demandas da sociedade e as expectativas de crescimento profissional requerem, durante toda a vida do indivíduo, uma constante atualização dos seus conhecimentos e de suas habilidades. No centro dessa transformação, está o novo papel do Estado e a necessidade de se expandirem as parcerias com a sociedade civil visando à educação de adultos (SESI/UNESCO, 1998, p. 20).

Nessa perspectiva as necessidades da sociedade em transformação produtiva precedem a noção de direito a que deveriam estar vinculados os projetos educacionais e a descentralização proposta demonstra a contradição que se apresenta no real. Refere-se à ampliação do atendimento aos jovens e adultos, por meio das políticas de EJA, ao mesmo tempo em que permite a responsabilização da sociedade civil quanto à organização daquela.

Evidenciamos o posicionamento político das organizações internacionais expressas em suas publicações enquanto expressão de um ponto de vista quanto ao papel do Estado redefinido por esse contexto. Notamos a indicação de atuação desta instituição enquanto centralizadora das avaliações e regulamentações, com papel restrito quanto se trata da participação efetiva na garantia de atendimento e esta participação deve estar sob a responsabilidade da sociedade civil. A adoção dessa concepção de participação pode ser observada na seguinte leitura:

Devemos agir com urgência para aumentar e garantir o investimento nacional e internacional na educação de jovens e adultos. Da mesma forma, devemos atuar de modo a garantir o engajamento dos recursos do setor privado e das comunidades locais nessa tarefa (SESI/UNESCO, 1999, p. 27).

As orientações internacionais para a educação, de forma geral, obedecem às necessidades econômicas do período, entretanto, as orientações para a EJA denotam não só a conformação, mas uma marginalidade contraditória em seu

tratamento. Ora, por um lado a centralização das ações educacionais voltou-se ao atendimento do ensino básico, o qual não compreende, de forma plena e específica, a EJA. Por outro lado, considera-se como chave do desenvolvimento [leia-se desenvolvimento econômico nos moldes capitalistas] a erradicação do analfabetismo e a educação como recurso de salvação, uma vez que esta possibilita a inserção do sujeito ao mercado, de forma qualificada, o que, por sua vez, diminui os gastos, consequentemente aumentando os lucros, e a educação nessa perspectiva se torna economicamente rentável.

Sob a orientação das organizações internacionais em correspondência ao projeto de sociedade global de mútua cooperação, em vigor na década de 1990, a implantação de programas nacionais em acordo com as orientações internacionais demonstrou o esforço nacional para adequação à realidade global de desenvolvimento. As principais características das ações propostas correspondem à descentralização, focalização e parceria, termos amplamente difundidos e aplicados nas políticas educacionais como resquícios da influência econômica na gestão das políticas.

Um dos expoentes dessa política de atendimento compensatório e não de garantia de direitos foi o Programa Alfabetização Solidária (PAS), que, surgido no âmbito das políticas sociais de atendimento à população adulta, expressou seu vínculo ao conceito de terceirização, embutido de forma subjetiva nos discursos de parceria que justificavam a sua existência.

O Programa Alfabetização Solidária foi criado em 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária, e esta, por sua vez, é constituída por um fórum de desenvolvimento de ações sociais, baseado nas ações em forma de parceria entre governo federal, iniciativa privada e sociedade civil. Pode ser caracterizada, ainda, como uma entidade do terceiro setor.

Consideramos, para fins de atuação do Programa, a alfabetização do aluno e o encaminhamento do mesmo a níveis superiores de alfabetização, como a aquisição da leitura e da escrita em um processo contínuo de aprendizagem. O objetivo ao qual a criação desse Programa corresponde é favorecer as ações de fortalecimento da participação da sociedade civil e suas relações com as diversas esferas governamentais além das parcerias necessárias para a institucionalização da EJA como parte de um percurso natural após a alfabetização.

Questionamos a utilização do termo parcerias como principal característica desse Programa, pois parceria, nesse contexto do Alfabetização Solidária, se vincula à execução e financiamento do projeto enquanto as decisões sobre a forma de atuação permanecem centralizadas na esfera governamental responsabilizada pela regulamentação e avaliação do Programa. Esse posicionamento ressalta a permanência de características internacionais na efetivação de políticas nacionais para atendimento à EJA. Nessa perspectiva internacional analisamos o PAS enquanto representante mor de uma política de desresponsabilização do Estado quanto à execução de ações que visem ao atendimento da demanda educacional de jovens e adultos.

O posicionamento adotado pelo governo federal no contexto da implantação desse Programa justifica a ênfase na alfabetização, considerando-a como o primeiro passo no caminho do conhecimento, no qual, entretanto, não há garantias de continuidade, pois o necessário é expresso sem, no entanto, ser garantido ou efetivado.

O Programa comporta ações de extra-alfabetização desde que concorram para a mesma finalidade educativa de acesso a níveis mais elevados de qualificação, superando sua própria dimensão de alcance. O mesmo torna viáveis, mas não satisfatórios, por meio de parcerias, demais projetos que venham ao encontro da implantação da EJA nos diversos municípios em que esta atua.

O modelo de parcerias foi adotado dado que correspondia à nova forma de atuação do Estado objetivada pela Reforma do Aparelho do Estado ocorrida anteriormente. A evolução dessa participação de forma qualitativa e quantitativa se deu se pensarmos nas formas de atuação dos diferentes parceiros. Nessa realidade, o papel de cada parceiro é definido em conformidade com sua função social e com seus objetivos nesse processo.

Assim, há coerência entre a Reforma Administrativa do Estado brasileiro e a terceirização realizada na área das políticas sociais. A legislação, ainda vigente, pode outorgar às Instituições o Certificado de Fins Filantrópicos e o Certificado de Utilidade Pública Federal, isentando-as de impostos. Mas, para poder *terceirizar* a execução das políticas, seria preciso mudar a legislação. Por isso, a Comunidade Solidária concentrou as atividades que culminaram na sanção da Lei 9790/992 que criou

as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs –, visando incluir, dentro do público, as organizações que se dedicam ao desenvolvimento humano e social sustentável, à promoção da assistência social, à cultura, à educação gratuita, à conservação do patrimônio, à saúde gratuita, à segurança alimentar e nutricional, à defesa do meio ambiente, à promoção do voluntariado, ao combate à pobreza, à promoção de direitos, aos estudos e pesquisas (art.3). Ou seja, as ONGs (BARREYRO, s/d, p. 04).

A análise da década de 1990, enquanto território de implantação das ações políticas para a Educação de Jovens e Adultos, serviu para evidenciar a forma como o atendimento à EJA escapou da esfera do direito tal como objetivava a Constituição de 1988, caminhando em direção à filantropia educacional. A “erradicação” do analfabetismo, que parecia ser priorizada nos discursos educacionais de transformação das ações, acabou substituída pelas políticas focalizadas de atendimento ao Ensino Fundamental e, posteriormente, à Educação Básica. Ambas as definições não abarcam apropriadamente a EJA, que permanece circulando entre a área do direito e da filantropia; entre a ação do Estado e da sociedade civil organizada.

A organização da política nacional priorizou o atendimento à educação fundamental, marginalizando o atendimento à Educação de Jovens e Adultos na efetivação de políticas de atendimento e no financiamento para execução de seus projetos. No entanto, os compromissos assumidos internacionalmente na direção de combater o analfabetismo como etapa de desenvolvimento levaram a ações (ainda que focalizadas) que atendessem à reversão dos números alarmantes do país, quanto ao analfabetismo. O ajuste realizado para possibilitar políticas da EJA, no contexto em que se priorizaram o Ensino Fundamental e, posteriormente, a Educação Básica durante a década de 1990, implicou a criação de uma alternativa baseada no menor custo, em que a responsabilização é depositada sobre a sociedade executora ou repassada aos interesses privados como incentivo à ação filantrópica.

Assim, a Educação de Jovens e Adultos, como processo amplo de aquisição de conhecimento em oposição à mera alfabetização e que admite a necessidade de educação formal garantida pelo poder público durante um período maior que o da alfabetização, foi desconsiderada. A concentração dos esforços

governamentais visou à redução do analfabetismo, nos moldes social-assistenciais do governo e não educacionais.

A crítica ao Programa Alfabetização Solidária implicou a caracterização do atendimento ligado a um projeto de terceirização de políticas educacionais. A utilização das Instituições de Educação Superior (IES) para essa finalidade priorizara a terceirização, não pelo critério de participação, mas pela adoção do critério econômico de menor custo e filantropia. O sujeito abarcado por essa política não se constitui como sujeito de direito, mas para ele é atribuído o caráter assistencialista da educação de adultos, em plena década de mudanças. Podemos afirmar que as políticas mudaram para permanecerem as mesmas, uma vez que a adoção de novos termos, objetivos e ações para a EJA modificou os papéis de educadores e educandos para perpetuar uma função antiga do atendimento educacional de jovens e adultos.

No tocante às realizações para a educação do campo, nesse mesmo período, pontuamos a realização do I Congresso Nacional de Educadores da Reforma Agrária (ENERA) no ano de 1997. A abertura dada pela LDB 9.394/96 quanto à diversidade cultural a ser respeitada e até mesmo incluída no processo de ensino/aprendizagem, ao considerar como processo educativo as ações extra-escolares de vivência familiar, comunitária e social, deu margem à realização de debates a respeito da implantação de políticas que garantissem esse atendimento, levando em conta as especificidades da educação do campo.

A realização do I Enera resultou de uma parceria, no sentido mais democrático da palavra, entre o Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília -GT-RA/UnB, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, o Fundo das Nações Unidas para a Ciência e Cultura - UNESCO e a CNBB. O termo parceria significou aqui a ação conjunta de representantes sociais de esferas diferentes no objetivo comum do desenvolvimento da educação do campo enquanto necessidade específica de atendimento à população ligada a essa realidade.

A realização dessa Conferência, em direção contrária às ações políticas educacionais do período, caminhou rumo ao Estado partindo da organização civil em movimento de acordo com a nova realidade participativa da sociedade

inserida nele. Tais realizações eram frutos do novo contexto participativo e representavam um esforço de ação conjunta que partia dos movimentos sociais no intento de efetivação das políticas de atendimento à Educação do Campo, considerando as suas especificidades tal como possibilitava a legislação do período.

A abertura pela qual os movimentos sociais se articulam dentro da esfera política do Estado é possibilitada pela ambiguidade do discurso utilizada a favor da garantia de direitos. Enquanto o termo parceria significou para o Estado a desresponsabilização frente à efetivação de políticas públicas, para os movimentos sociais organizados este termo possibilitou a ação dos mesmos dentro da estrutura do Estado em uma proposta participativa de gestão e não meramente executora.

Nesse sentido, temos o conflito e o consenso se articulando no real concreto das políticas educacionais para a Educação do Campo nesse período. São atores de posicionamentos contrários, dialogando em favor de suas necessidades próprias e acordando em um ponto estratégico de consentimento de ambas as partes que possibilita o atendimento à demanda educacional do campo, ainda que de maneira insatisfatória.

A relevância desse diálogo entre as partes constituintes das políticas educacionais (propositores e executores, que nesse contexto têm posições mutáveis) se encontra na efetivação de atendimento e no crescimento do espaço de atuação dos movimentos sociais dentro do Estado, não só como executor do processo, mas ao mesmo tempo como propositor. Importa não só o que essa realização significou, mas as consequentes ações geradas a partir desse novo posicionamento.

Como resultado desse processo representado pela realização do I Enerà, as conclusões a que os participantes chegaram foi da necessidade de articulação entre os trabalhos em desenvolvimento, a multiplicação dos mesmos, dada a demanda dos movimentos sociais por educação no meio rural em conformação com suas especificidades, e a insuficiência da oferta educacional no campo, visível na ausência de uma política pública específica no Plano Nacional de Educação. Resultante desse mesmo processo há o início das garantias de

atendimento às necessidades educacionais do campo e no campo com a organização de movimentos inseridos dentro da organização estatal que garantiram a elaboração de programas de atendimento como o Pronera já no ano seguinte.

4.2.4 – 1998 e as conquistas para a Educação do Campo: A Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo e o PRONERA

A abertura do Estado à participação dos movimentos sociais na elaboração conjunta de propostas para o atendimento educacional das demandas vivenciadas por estes grupos desencadeou um sem número de ações no sentido de garantir efetivamente a realização de políticas de atendimento às populações em suas especificidades. A educação do campo enquadra-se nesse contexto de busca por espaço de efetivação dentro do Estado pela participação efetiva dos movimentos sociais organizados.

A realização da Conferência Nacional "Por uma Educação Básica do Campo", em julho de 1998, representou uma continuidade quanto ao projeto participativo da sociedade, organizada na busca pela efetivação dos direitos educacionais tais como anteriormente citados. A proposta da Conferência foi possibilitar um processo reflexivo acerca da situação da educação no campo brasileiro.

A preparação de textos que subsidiassem essa reflexão foi considerada a partir do histórico do desenvolvimento do atendimento educacional ao campo situado no contexto agrário do país e da história do desenvolvimento da agricultura. Em um movimento de participação ampla, as discussões iniciadas em âmbito estadual objetivaram apresentar, além da situação precária de atendimento, as experiências realizadas no campo que envolviam as seguintes frentes: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e profissional, educação de jovens e adultos e formação dos professores.

No contexto de elaboração das emendas que farão parte do Plano Nacional de Educação em construção, o debate acerca das experiências realizadas bem como a proposição de novas ações para a educação do campo vêm ao encontro da necessidade observada quanto ao atendimento específico

dessa realidade e representam opções à efetivação de políticas que possam se apresentar no Plano Nacional. Essa necessidade faz-se na medida em que se observa a inexistência de propostas específicas para a educação desenvolvida em área rural, e descartam-se dessa maneira as necessidades de aprendizagem bem como as especificidades da vida do homem ligado ao campo.

Entre as diversas considerações apresentadas no texto que serviu de subsídio para as discussões acerca da importância de uma educação específica para a população do campo, pontuamos a definição de educação, educação básica e do campo expressas no documento analisado. As concepções de educação expressas no documento estão vinculadas às definições legais presentes na LDB 9394/96 e na possibilidade encontrada na mesma legislação de atendimento à educação, considerando os espaços e culturas em que se realiza a educação.

A educação a que se refere o documento e o projeto educacional por uma educação básica do campo abrange uma concepção alargada que se refere ao processo de formação humana como um todo relacionado à vivência do sujeito. A educação básica pela qual se pauta esse documento representa não só o ensino fundamental e médio, que tem como apêndice na legislação educacional brasileira, a EJA, mas representa a luta pela colocação dessas demandas na especificação “Educação Básica”. A busca nesse movimento é para que a educação dos povos do campo deixe de ser uma oferta e passe a ser uma construção conjunta que atenda aos anseios da realidade campesina, em que a educação esteja voltada para os interesses do sujeito.

No contexto da década de 1990, a partir de todas as ressalvas apontadas acerca do processo de reestruturação do capital e do papel do Estado apresentados neste trabalho, contraditoriamente se realiza no seio do Estado o processo de negação das ações realizadas por esta mesma instituição da sociedade. Notamos no surgimento desses movimentos reivindicatórios a presença da contradição como motor de luta pela garantia política de atendimento às necessidades reais. Eles representam, portanto, a dinâmica do real acontecendo nas proposições para a efetivação da educação do campo em suas especificidades.

Não temos como objetivo nos fixar aos resultados das políticas que resultaram desse processo de transformação quanto ao papel do Estado e dos movimentos sociais em relação permanente na elaboração de políticas para o atendimento à população camponesa. Nosso objeto encontra-se no processo de mudança de posicionamento de ambas as partes nesse novo contexto e suas formas de atuação, analisando para isso os acontecimentos e discursos próprios do contexto de mudanças da década de 1990.

Como resultado dessa Conferência, podemos apontar o atendimento, por parte do governo, às reivindicações dos movimentos sociais de forma não satisfatória, porém ela marca o início de uma nova relação entre Estado e movimentos sociais.

Como expoente do resultado desse processo dialógico entre Estado e movimentos sociais de interesses conflitantes podemos apontar o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), alocado no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), cuja missão é ampliar os níveis de escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados. A proposta de uma educação condizente com a realidade do trabalhador do campo surge como cobrança de uma proposta de atuação dos movimentos sociais. Para o Estado, representa uma inovação quanto ao direcionamento das ações que na evolução da educação seguiu em sentido contrário, partindo do Estado em direção à população.

A delimitação desse programa de atendimento para análise desse momento educacional se deve à sua atuação como instrumento de democratização do conhecimento no campo e às proposições de apoio aos projetos de educação que utilizem metodologias voltadas para o desenvolvimento das áreas de reforma agrária, bem como a especificação, em sua proposta, do atendimento à Educação de Jovens e Adultos do campo.

O programa nacional de educação na reforma agrária é uma política pública de educação do campo desenvolvida em áreas de Reforma Agrária, executada pelo governo brasileiro. Seu objetivo é fortalecer o mundo rural como território de vida em todas as suas dimensões: econômicas, sociais, ambientais, políticas, culturais e éticas (BRASIL, 2004, p. 09).

De acordo com o Manual de Operações publicado para subsidiar as ações do Pronera, a realização desse programa está embasada na gestão participativa e descentralização das ações que reúnem em um mesmo objetivo Estado e movimentos sociais para uma ação conjunta.

A atuação desse programa se faz em diferentes níveis de ensino, nos atemos, entretanto, às proposições daquele no tocante à EJA na realidade do sujeito educando relacionada ao campo. As ações do Pronera para o desenvolvimento da EJA estendem-se da alfabetização à continuidade dos estudos escolares nos ensinos fundamental e médio, dividindo-se em três ações básicas: 1) alfabetização e escolarização de jovens e adultos nos dois segmentos do ensino fundamental; 2) capacitação pedagógica e escolar dos educadores no ensino fundamental para a atuação dos mesmos como agentes multiplicadores nas áreas de reforma agrária; e 3) a formação e escolarização dos coordenadores locais para atuarem como agentes sociais organizadores de atividades educativas comunitárias.

As ações do Pronera para a educação do homem do campo embasam-se na promoção do desenvolvimento sustentável, na diversidade cultural e sócio-territorial, considerando o histórico processo de interação e transformação do campo, a gestão democrática e o avanço científico e tecnológico que possibilitam uma nova atuação frente à nova realidade do campo inserido em um contexto mais amplo de sociedade. O Pronera, apesar de ser um projeto educacional, caracteriza-se como parceria entre o INCRA, os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, as instituições públicas ou comunitárias de ensino e governos estaduais e municipais.

Em análise das proposições políticas para a educação do campo nesse contexto, propomos a observação da superação da contradição em uma ação conjunta de elaboração e efetivação de políticas, ainda que não permanentes, de atendimento à população camponesa. Esse movimento, iniciado na década de 1990, se realiza em fins dessa década e início da década de 2000 com a garantia de atendimento por meio da fixação dos interesses dos movimentos sociais do campo em âmbito estatal.

4.2.5 – A contradição e a efetivação nas conquistas pós-1990: O Plano Nacional de Educação e o Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo

A elaboração do Plano Nacional de Educação trouxe consigo o debate acerca das inovações esperadas para o ensino, de forma geral. Atemo-nos aqui às determinações do mesmo para a Educação de Jovens e Adultos e às insuficiências de determinações presentes no mesmo.

Primeiro tomamos os estudos de Di Pierro (2010) que analisa o histórico das propostas, contradições e realizações do PNE 2001 a 2010 para a construção de uma avaliação sobre as necessidades que devem ser abrangidas no novo PNE 2011 a 2020. Contraditoriamente ao consenso geral que parece existir em torno da necessidade de oferta e garantia de educação para todos está a realidade marginal a que a EJA vem sendo relegada sequencialmente na história da educação brasileira. A adoção de um posicionamento que prioriza as políticas educacionais para a educação básica em detrimento da execução de políticas públicas de atendimento à Educação de Jovens e Adultos denota a marginalidade com que as políticas para esta modalidade vêm sendo tratadas.

Na retomada histórica quanto às propostas e garantias do PNE para a EJA, Di Pierro (2010) pontua as características do processo de elaboração que resultou na Lei nº 10.172/2000 ao tratar das proposições para a educação nacional, em especial a educação de adultos.

As duas propostas de PNE que chegaram ao Congresso não diferiam quanto às concepções de formação de pessoas jovens e adultas, não aderiam a perspectivas inovadoras, nem se alinhavam aos paradigmas da educação popular ou da educação continuada ao longo da vida. Ambos os documentos limitavam-se a desenhar estratégias de elevação das taxas de alfabetização e níveis de escolaridade da população, ocupando-se da reposição de estudos não realizados na infância ou adolescência, o que os situa nos marcos da concepção compensatória da EJA (DI PIERRO, 2010, p. 942).

Enquanto que na educação do campo as políticas evidenciam uma mudança que parte da atuação dos movimentos sociais em relação ao Estado, a Educação de Jovens e Adultos tende a permanecer marginalizada por as

determinações privilegiarem o atendimento à Educação Básica. Tais determinações condizem com a realidade econômica que aponta para a educação a necessidade de investimento nas ações de retorno mais rápido. Caracteriza-se dessa forma a Educação Básica, assim o investimento nesta modalidade se torna mais “lucrativo”, em se tratando de qualificação do sujeito para atuação no mercado de trabalho. A constatação da necessidade de atendimento à EJA confronta com a falta de políticas efetivas para este atendimento, evidenciando o caráter contraditório do atendimento educacional da população adulta.

Ainda que o diagnóstico tenha reconhecido a necessidade de políticas focalizadas para reverter as desigualdades educativas observadas entre os grupos étnico-raciais e as populações rurais, o Plano não fixou estratégias ou metas específicas nessa direção (DI PIERRO, 2010, p. 945).

Valente, Romano (2002 p. 101) apontam para o caráter ilusório da aprovação do Plano Nacional de Educação de 2001, como resultado do conflito entre duas propostas divergentes em relação aos rumos da educação brasileira nos dez anos seguintes ao PNE. Observamos a adoção de alguns elementos da proposta popular devido à pressão ao governo, no entanto, o veto presidencial tratou de eliminar as contradições existentes entre a proposta de ação do governo e a popular. Os autores pontuam que, ao contrário do que propunha o projeto popular do PNE, a Lei nº 10.172 se tornou uma “carta de intenções” ditadas pelas necessidades econômicas e não educacionais do contexto da sua elaboração.

Nesse mesmo contexto, dentre as determinações para a educação do campo destacamos a criação do Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo – GPT, instituído por meio da Portaria nº 1.374, de 3 de junho de 2003. Atribuiu-se a este grupo a articulação entre as ações do Ministério da Educação pertinentes à educação do campo, bem como a divulgação e o debate acerca das Diretrizes Operacionais Para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

De acordo com as definições retiradas da página *on-line* do Ministério da Educação, O GPT – Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo - conta com a participação de representantes das diversas Secretarias integrantes da estrutura do MEC, representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Anísio Teixeira – INEP, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, do Conselho Nacional de Educação – CNE. Além de contar com a participação de representantes dos movimentos da sociedade civil a fim de acompanhamento das atividades na área de educação do campo, e entre os representantes dos movimentos sociais destacam-se, especialmente, os representantes ligados aos trabalhadores rurais.

Em 2007, a Comissão Nacional de Educação do Campo, órgão colegiado de caráter consultivo, substituiu o GPT – Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo, com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação na formulação de políticas públicas para a Educação do Campo. A participação dos movimentos sociais de forma efetiva na assessoria da elaboração das políticas de atendimento à educação do campo representa uma conquista histórica, pois configura a contradição do real em convivência, enquanto motor que constrói. A oposição de ideias nesse contexto conta com a subjetividade e as brechas nos discursos para sua sobrevivência, no entanto, o estabelecimento de consensos aponta para uma participação conjunta que considera a parceria no sentido mais democrático da palavra.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cumprimento dos objetivos propostos para este trabalho caracterizou-se uma tarefa complexa uma vez que o nosso objeto encontra-se na subjetividade dos discursos políticos educacionais para o atendimento à EJA e à Educação do Campo, relacionados ao contexto de reestruturação do capital em uma intrínseca relação entre o econômico e o educacional.

No processo de construção do pensamento investigativo, partindo da análise do universal para a compreensão do singular, necessitamos considerar o nosso objeto inserido no contexto global de reestruturação do modelo de produção do sistema capitalista. A análise da configuração assumida pela Educação de Jovens e Adultos na década de 1990 no Brasil, e conjuntamente da educação do campo, prescindiu a análise da configuração estatal enquanto esfera ampla na qual as políticas educacionais se desenvolvem.

A contextualização histórica que acompanhou essa pesquisa ocorreu como resposta às necessidades de compreensão do nosso objeto dado que ele não é um fato isolado, mas necessitou ser considerado como parte de um processo evolutivo. Esta consideração nos encaminhou à investigação para além das políticas educacionais, abordando as definições de desenvolvimento e reforma que esse contexto implicou.

A análise do contexto amplo em que a educação foi inserida de forma a corresponder às expectativas do mercado nos possibilitou observar que as características impressas às políticas educacionais do período que marginalizaram o atendimento à EJA correspondem às determinações quanto à diminuição da responsabilização do Estado pela oferta e manutenção das políticas sociais. A redefinição desse contexto econômico possibilitou igualmente a compreensão da participação dos movimentos sociais dentro do Estado na elaboração de políticas para a Educação do Campo a partir do conceito ambíguo de parceria característico desse momento.

A compreensão da política educacional da década de 1990 se fez a partir da análise do movimento global de reestruturação do modo de produção capitalista e das interferências de tais redefinições para o papel exercido pelo

Estado nesse novo contexto. Considerando a submissão do Estado à lógica do mercado, analisamos a reforma educacional em decorrência desse processo mais amplo de reestruturação do capital.

Resultam desse processo as características das políticas educacionais focalizadas, que representam a desobrigação do Estado ante a garantia de oferta da educação enquanto direito e apontam na direção do sujeito ou da sociedade civil organizada a responsabilização quanto à busca pela qualificação no âmbito da solidariedade e não do direito constituído.

A análise da política educacional do período se pautou, entre outros fatores, na associação entre as orientações internacionais para a reforma educacional e a legislação educacional brasileira. Dessa forma procuramos compreender a marginalidade atribuída à EJA a partir da centralidade proposta para o trato da educação básica em âmbito internacional e as interferências dessas orientações na política nacional.

Destacamos nesta análise o posicionamento das agências internacionais para a educação a partir da utilização dos termos como “descentralização, focalização e parceria”, presentes em suas publicações e visíveis nas ações de governo para a Educação de Jovens e Adultos e para a Educação do Campo. Nossa percepção quanto à existência de uma sintonia entre as orientações dos organismos internacionais e as ações de governo se pauta na necessidade econômica de dependência financeira entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos economicamente, e esta dependência possibilita a imposição de condições para a realização de empréstimos, o que determina a adoção das práticas reformistas como consenso.

As transformações globais e suas implicações para a educação brasileira constituíram o cenário em que nosso objeto se encontrava no dado momento de nossa delimitação temporal. No entanto, a compreensão das políticas para a EJA e para a Educação do Campo não se possibilita somente via compreensão dos aspectos globais que definem o novo posicionamento político do Estado e da educação, mas necessita da construção de um histórico que possibilite a visualização do desenvolvimento das políticas de atendimento a esta demanda na história da educação nacional, a fim de situar o objeto no processo histórico de evolução das políticas educacionais brasileiras.

A constatação do nosso objeto, enquanto pertencente a um contexto histórico global e situado em determinado momento da história da educação brasileira, caracterizou a delimitação daquele, a abordagem dada a ele, no entanto, só se realizou a partir de tais análises. Relacionando as determinações internacionais e as políticas nacionais para a Educação de Jovens e Adultos e a Educação do Campo, enquanto áreas específicas da educação, delimitamos como problemática a relação estabelecida entre Estado e movimentos sociais na constituição de políticas que garantam o atendimento às populações adultas e camponesas.

Para o desenvolvimento da revelação da nossa problemática, adotamos como pontos centrais presentes nesta relação os conceitos de contradição e consenso que se apresentam enquanto características das relações reais. As relações, enquanto objetos imateriais, foram analisadas a partir do discurso contraditório da implantação de políticas nacionais em relação às orientações internacionais, desenvolvendo uma sequência nas ações políticas que possibilitam a visualização da marginalidade atribuída à EJA em relação às políticas de favorecimento da Educação Básica. Nesse mesmo contexto, a Educação do Campo adquire espaço de debate no centro do Estado por meio da participação dos movimentos sociais apoiados na reforma discursiva das políticas educacionais a partir da adoção do termo “parceria”, de caráter ambíguo para as determinações estatais, mas que abre brechas quanto à participação da sociedade civil.

6 – REFERÊNCIAS:

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do capital** - A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização : Praxis, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995

AZEVEDO, Francisco de Assis. **A empresa parceira da educação**. In: Educação para todos: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Versión preliminar. Washington, DC, 1995.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**: um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo: Pioneira, 1974.

_____, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília: Inep, 2001.

_____, **MENSAGEM Nº 1.439, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996**. disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mv1439-96.htm

_____, **Constituição Federal de 1824** disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm

_____, **Constituição Federal de 1891** disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm

_____, **Constituição Federal de 1988** disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm

BRASIL. **Parecer CNE /CEB Nº 11/2000** - Aprovado em: 10.5.2000.

_____. **Resolução CNE/CEB Nº 1/2000**, de 5 de Julho de 2000.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, nº 9.394/96.

_____. **Parecer CNE/CEB 36/2001**.

_____. **Resolução CNE/CEB 01/2002**.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/plandi.htm>.

_____, **Estado, aparelho do Estado e sociedade Civil**. Brasília: ENAP, 1995.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 2002 Disponível em
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001268/126819por.pdf>.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento**: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago: CEPAL/UNESCO, 1992.

ClAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990**: subordinação ativa e consentida a lógica do mercado, 2003. disponível em
<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>.

CHILANTE, Ednéia Fátima Navarro. **A educação de jovens e adultos brasileira pós-1990** : reparação, equalização e qualificação (Dissertação de Mestrado). Maringá – PR, 2005.

CORIAT, Benjamin. Cap. I: O espírito Toyota. In: CORIAT, B. **Pensar pelo avesso**: o modelo japonês de trabalho e organização. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1994

_____, Capítulo II: Princípio, Regras e Protocolos. In: CORIAT, B. **Pensar pelo avesso**: o modelo japonês de trabalho e organização. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1994 DI PIERRO (2001).

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 2000.

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, p. 321-337, jul./dez. 2001.

_____. **A educação de jovens e adultos no plano nacional de educação**: avaliação, desafios e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010 939 disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/15.pdf>

FONSECA, Marília. **O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional**. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez. p. 229-252, 2002.

FREIRE, Paulo, **Política e educação** : 5. ed. - São Paulo, Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época ; v.23).

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo**: a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

GOMES, Cândido Alberto. **Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos. Brasília**: UNESCO, 2001. (Cadernos UNESCO Brasil. Série educação; 7) disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4533.pdf> acessado em 08/06/09.

GUHUR, Dominique Michèle Periotto; SILVA, Irizelda Martins de Souza e Silva. **A contraditória relação entre movimento social e Estado na disputa pela formulação de políticas públicas para a Educação do Campo. EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 335-352, jul./dez. 2009.

HADDAD, Sérgio. **Estado e educação de adultos 1964-1985**. 1991. 360 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1991.

HADDAD, Sergio. **Tendências Atuais da Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. In: MEC-INEPSEF/ UNESCO, Encontro Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores, (ANAIS), Brasília, p.86-108, 1994.

HARVEY, Harry. Do fordismo à acumulação flexível. In: HARVEY, Harry. **Condição pós-moderna**. 12ª ed. São Paulo: Loyola. 2003.

HENRIQUES, Ricardo; MARANGON, Antonio; DELAMORA, Michiele; CHAMUSCA, Adelaide (orgs) . **Caderno Secad: Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas**. Brasília, Fevereiro de 2007.

HOFLING, Eloíza de Matos. **Estado e Políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>.

KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (orgs). **O cenário Educacional Latino-americano no limiar do século XXI**: Reformas em debate. São Paulo: Autores Associados, 2002.

LEAL, Guilherme. **O novo papel do empresariado na sociedade**. In: Educação para todos: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

MACHADO, Maria Margarida. **A trajetória da EJA na década de 90** – políticas públicas sendo substituídas por “solidariedade, s/d. Disponível em: http://forumeja.org.br/qt18/files/MACHADO.pdf_2_0.pdf.

MADEIRA, Vicente de Paulo Carvalho. **O desafio fundamental do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC**. Em Aberto, Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set. 1992

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NOMA, Amélia Kimiko; CHILANTE, Ednéia Fátima Navarro. **A política de educação de jovens e adultos no Brasil**: desarmando a armadilha neoliberal. Disponível em:
http://alb.com.br/arquivoorto/edicoes_anteriores/anais16/sem01pdf/sm01ss01_05.pdf

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Edições Loyola, 1987.

PALANGANA, Isilda C. A individualidade no círculo da cultura mercantilizada. In: _____, **Individualidade**: afirmação e negação na sociedade capitalista. São Paulo: Plexus/educ, 1998

PALUDO, Conceição. **Educação Popular e movimentos sociais**. In: 8º Seminário Internacional de Educação. Anais 2005. FEEVALE, Novo Hamburgo, RS.

PARECER 1012/03 do Conselho Estadual de Educação (CEE – PR).

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

POULANTZAS, N. Traços fundamentais do Estado Capitalista. In: _____. **Poder Político e Classes Sociais**. Porto Novembro: Portucalense, 1971. p.05-52.

SAES, D. O conceito de Estado Burguês. In: _____. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998. P.15-50.

SAES, Décio. A política Neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: _____. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 81-91.

SANDER, Benno. **Consenso e Conflito**: Perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da Educação. São Paulo: Pioneira. 1984.

SAVIANI, Demerval. **O legado educacional do regime militar**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008 291 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

SETUBAL, Maria Alice. **Efeitos da participação da sociedade civil organizada**. In: Educação para todos: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOARES DO BEM, Arim. **A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006. disponível em: www.cedes.unicamp.br .

SOUZA, Maria Antonia de. **Educação do campo**: a produção do conhecimento na prática coletiva. Disponível em: http://www.utp.br/Cadernos de Pesquisa/pdfs/cad_pesq8/15_educacao_campo_cp8.pdf.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**. A dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra o povo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE**: plano nacional de educação ou carta de intenção? Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v23n80/12926.pdf>