

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCAÇÃO:
O *PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA* E A
PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
NA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Gladys Beatriz Barreyro

São Paulo, fevereiro de 2005
Versão corrigida, agosto de 2005

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCAÇÃO:
O *PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA* E A
PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
NA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Gladys Beatriz Barreyro

Tese apresentada à Banca Examinadora da
Faculdade de Educação de Universidade de São Paulo como exigência
parcial para a obtenção do Título de Doutora em Educação,
sob a orientação da Prof^a Dr^a **Maria do Rosário Silveira Porto**

São Paulo, fevereiro de 2005
Versão corrigida, agosto de 2005

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo uma política – o *Programa Alfabetização Solidária* e, em particular, a sua implementação pelas Instituições de Ensino Superior. Os objetivos foram: A) explicar as características das políticas sociais decorrentes do contexto de reformas e mudanças no papel dos Estados latino-americanos, particularmente o brasileiro, políticas influenciadas pelo neoliberalismo pela via da descentralização, da privatização e da focalização para, assim, explicar o caráter social-assistencial do Programa; B) analisar as políticas educacionais da década, especialmente a municipalização, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que excluiu a Educação de Jovens e Adultos do financiamento, e a expansão da educação superior, para compreender o surgimento deste Programa; C) explicar, analisar e interpretar a *política na ação*, mostrando como as Instituições de Ensino Superior, as quais passavam por um processo de expansão com novas regras de avaliação, credenciamento e reconhecimento, implementaram esse Programa, percebido, nesse novo contexto, como um saldo positivo.

O referencial teórico escolhido teve como base o estudo das políticas sociais latino-americanas e das políticas educacionais na década de 1990, especialmente no Brasil.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram o levantamento de bibliografia e de documentos produzidos sobre e pelo Programa, entrevistas com diferentes participantes do Programa (pró-reitores de extensão, coordenadores, alfabetizadores, professores etc) e observações de aulas.

Os resultados mostram que o Programa foi, realmente, uma política governamental de alfabetização de jovens e adultos, apesar de se postular como não governamental. Seu formato difundiu um modelo de implementação de políticas sociais que aplicou idéias neoliberais adaptadas ao Brasil, tais como: financiamento público e privado, utilização de mão de obra barata e temporária, *filantropização* das problemáticas sociais e terceirização na implementação por meio de Instituições de Ensino Superior. A essas, o Programa proporcionou o desenvolvimento de atividades como extensão e estágios, e valiosas experiências de pesquisa, produção de materiais e envolvimento com a problemática da Educação de Jovens e Adultos.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Política educacional. Educação de Jovens e Adultos. Programa Alfabetização Solidária. Instituições de Educação Superior.

ABSTRACT

The object of this research is a policy – the *Solidarity in Literacy Program* –and, particularly, its execution by Higher Education Institutions. The aims were: A) to explain the characteristics of the social policies deriving from the context of reform and changes in the role of the Latin-American States, specially the Brazilian, policies that were influenced by neo-liberalism that, through decentralization, privatization and targeting, acquire new forms to, therefore, explain the social-assistant character of the Program; B) analyze the educational policies of the decade, specially the municipalization, the introduction of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Teacher's Valorization (FUNDEF), that excluded the youth and adult education of the finance, and the expansion of higher education, to understand the arising of this Program; C) to explain, analyze and interpret the *politics in action*, showing how the Higher Education Institutions that went through a process of expansion with new rules for evaluation, accreditation and recognition, implanted this Program, known, in this new context, as a positive balance.

The chosen theoretical reference was based on the study of the Latin-American social policies and educational policies from the nineties, especially in Brazil.

The methodological procedure used were the gathering of bibliography and documents produced on and for the Program, interviews with different participants of the Program (extension rectors, coordinators, teachers of reading and writing, etc) and class observation.

The results show that the Program was, indeed, a governmental policy of literacy for youth and adults, though it claims to be non-governmental. Its shape spread a model of execution of social policies that used neo-liberal ideas adapted to Brazil such as: public and private finance, use of cheap and temporary labor force, the philanthropization of social problematic and outsourcing in the execution through Higher Education Institutions. The Program gave opportunity to those institutions to develop activities such as extension and training, and valuable experiences of research, material production and involvement with the problematic of Youth and Adult Education.

Key words: Social policy; Educational policy; Youth and Adult Education; Solidarity in Literacy Program; Higher Education Institutions.

A Héctor, Luz e Fabrício, “mis amores”.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Rosinha, pela paciência e encorajamento que teve com uma estrangeira que queria estudar sobre o Brasil e, perante minhas dúvidas, trouxe o exemplo, nada menos, que dos brasilianistas, dissipando imediatamente as minhas ressalvas. Pela abertura de outras perspectivas. Pela enorme paciência com o *portunhol* e o enorme trabalho de correção. Pelos “percursos” realizados.

Ao prof. Dr. Afrânio Mendes Catani, mentor da minha viagem ao Brasil, pela confiança depositada e por tantos assessoramentos sobre os costumes e o “campo intelectual” que me foram e são de muita utilidade.

Aos meus professores da Faculdade de Educação da USP com quem tanto aprendi sobre política educacional brasileira: Lisete Arelaro, Romualdo Portela, Evaldo Vieira. Muito especialmente a César Augusto Minto, que sempre foi um apoio, como é com todos os seus alunos, pela sua extraordinária dedicação e empenho como professor.

Aos meus colegas, pós-graduandos durante os anos da USP: Jorge, Sabrina, Luiz, Patrícia, Alberto, Rosana G, Rosana C, Márcia e, especialmente, à amiga Andréa Barbosa, por debates, bibliografias e outros momentos compartilhados. Também pelas ajudas com a língua.

À Maria Elena Proto, da embaixada brasileira em Buenos Aires, pelo apoio.

À Solange e Raquel da EDA-FEUSP, sempre solícitas e positivas. Assim como a Cláudio e Edmilson da Pós.

Aos participantes do Programa Alfabetização Solidária, que me permitiram coletar os dados de campo: Flávia, Rosângela, Rafaela, Maria Angélica, Naldeli, Ana Cristina. Também as (três) Denises, especialmente Denise V. que com seu velho carro me levou a percorrer salas da região do Alto Tietê.

À profa. Stella, que me abriu os espaços de capacitação à pesquisa, como também a profa. Alice, que fez a mesma coisa.

A Jany, a Irani, a Daniella. A todos os coordenadores, alfabetizadores e alfabetizandos que tão gentilmente responderam perguntas e aceitaram ser observados nas suas aulas. Especialmente aos alfabetizandos, que achavam uma honra minha visita, quando era justamente o contrário: eles que me permitiam ouvi-los e me confirmavam tantas hipóteses tecidas.

Aos alfabetizadores e alfabetizandos de Alagoas, com quem compartilhei situações e experiências que me marcaram e me permitiram conhecer muita coisa do Brasil, que nem brasileiros conhecem.

Ao Prof. Dr. Adolfo Calderón, pela sua colaboração abrindo portas, emprestando bibliografia e discutindo idéias, mesmo com as nossas diferenças

de opinião.

Ao Prof. Dr. Dilvo Ristoff, Diretor de Avaliação da Educação Superior do INEP, que me facilitou o acesso aos pró-reitores que entrevistei e com quem aprendi muito sobre a Educação Superior brasileira e a construção – empírica – das políticas educacionais.

A Silvia Adoue e ao “grupo Negri” de discussão política, pelo nosso intercâmbio; sua profunda formação política teórica e prática me ajudou a esclarecer e questionar... e também pela nossa amizade.

A Pedro Ortiz, cuja confiança e ajuda foram muito importantes na minha permanência no Brasil e cujo apoio de irmão não é comum encontrar em nenhum lugar do mundo.

A Claisy Marinho, pelas nossas interpretações e esclarecimentos sobre teses, em linguagem psi-lacanianiana, a caminho ao aeroporto, que ela nem sabe quanto me ajudaram. A Marlis Polidori, meu alter-ego brasileiro (perdão, “gaúcho”), por razões similares. A ambas, pelas experiências acadêmicas compartilhadas, que me mostraram que competência, responsabilidade, amizade e construção conjunta acontecem, além de países, formações, ideologias e gênero.

A minhas amigas Maria Comito e Mirta Varela por isso, pela amizade que me acompanhou à distância.

A Héctor López Gironde, porque faz tempo que percebi que eu não encararia tantos desafios sem ele, que sempre me encorajou, ajudou e topou idéias ousadas, como vir ao Brasil fazer pós-graduação.

A Luz e Fabrício, filhos e talvez vítimas (ou beneficiários?) das ousadias dos pais.

A minha mãe e ao meu pai, este que já não está e que teria curtido muito sua filha, doutora, com a conotação que isso tem na Argentina, e de quem sinto muita saudade.

Mas como tudo isto precisa de sustentação material, também agradeço o apoio do CNPQ (1999-2000) e da CAPES (2003-2004) pelas bolsas recebidas; assim como do IPE-UNESCO (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, de Buenos Aires), pelo “Incentivo ao estudo da gestão educativa 2002”, concurso que ganhei pelo projeto de pesquisa e cujo prêmio me permitiu realizar o trabalho de campo, em 2002, em São Paulo.

E ao Brasil, país extremamente preconceituoso – a favor – dos estrangeiros, a quem trata com muita generosidade, lugar onde me sinto “em casa”.

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: AS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA	
NA VIRADA DO SÉCULO XX	8
O Problema da pobreza: da Assistência às políticas sociais. Breve histórico.....	9
As políticas sociais na América Latina.....	14
Focalização, descentralização e privatização: eixos das políticas sociais na década de 90 na América Latina.....	21
CAPÍTULO 2: AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL NOS ANOS 90	35
As políticas sociais brasileiras, surgimento e características.....	35
A reforma do Estado e as políticas sociais no governo FHC.....	38
O combate à pobreza e a Comunidade Solidária.....	48
Algumas considerações sobre a Comunidade Solidária.....	61
CAPÍTULO 3. POLÍTICAS EDUCACIONAIS. ALFABETIZAÇÃO DE	
ADULTOS NO BRASIL E A EDUCAÇÃO NOS ANOS 90	70
Principais ações de alfabetização dos adultos no Brasil.....	71
O FUNDEF e a municipalização do Ensino Fundamental.....	83
A Educação Superior no Brasil: a expansão pela iniciativa privada e a avaliação como controle de qualidade.....	89
CAPÍTULO 4: O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA E AS	
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	99
Características do Programa Alfabetização Solidária	103
Financiamento.....	104
Implementação.....	107
Principais participantes.....	108
Gestão.....	110
O Programa Alfabetização Solidária e as Instituições de Ensino Superior	113
Origens.....	114
Papel das Instituições de Ensino Superior (IES).....	116
Questionamentos.....	117
Participação das IES privadas.....	119
Benefícios para as IES.....	119
A implementação do Programa pelas Instituições de Ensino Superior.....	124
Curso de capacitação	125
As viagens dos alfabetizadores e professores das IES.....	130

Seleção de alfabetizadores.....	133
Entidades parceiras.....	138
Articulação com os municípios.....	150
Repasse de fundos e pagamentos.....	157
A proposta pedagógica e as cartilhas.....	160
Alunos atendidos ou alfabetizados? Continuidade dos estudos dos alunos.....	163
Analisando os dados.....	167
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	171
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186
ANEXO.....	199

ÍNDICE DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1: Alguns Indicadores desagregados do IDH.(Brasil).....	49
Tabela 2: Domicílios e população abaixo da linha da pobreza, anos 1990, 1993, 1996,1999 e 2001.....	50
Tabela 3: Domicílios e população abaixo da linha da indigência, anos 1990, 1993, 1996,1999 e 2001.....	51
Tabela 4: Distribuição da renda dos 20 % mais ricos e nos 50% mais pobres da população (em %), anos 1960, 1970, 1980, 1990 e 2001.....	52
Tabela 5: Media de anos de escolaridade da população de 25 anos e mais, segundo cor.....	53
Tabela 6: População de 25 anos e mais, que não concluiu o Ensino fundamental, segundo cor.....	53
Tabela 7: Taxa de desocupação de pessoas de 15 até 65 anos, segundo cor, região e gênero.....	54
Tabela 8: Programas pertencentes à Comunidade Solidária.....	56
Tabela 9: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais e da população entre 15 e 19 anos, décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970.....	78
Tabela 10: Taxa de escolarização,1994 e 2000.....	86
Tabela 11: População analfabeta de 15 anos e mais –1996.....	80
Tabela 12: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, segundo região,1996.....	87
Tabela 13: Matrículas em cursos de graduação presenciais, (1995, 2002 e 2003).....	90
Tabela 14: Instituições segundo categoria administrativa (%) 1994-1998-2001.....	91
Tabela 15: Matrículas segundo categoria administrativa das IES (Números absolutos e relativos).....	91
Tabela 16: Distribuição relativa do número de cursos de graduação, segundo categoria administrativa 1995-2002.....	92
Tabela 17: Empresas financiadoras, Municípios e Instituições de Educação Superior Participantes e Alunos Atendidos – Programa Alfabetização Solidária,1997-2004.....	102

Tabela 18: Empresas financiadoras, Municípios e Instituições de Educação Superior Participantes e Alunos Atendidos, Programa Alfabetização Solidária – 2003 e 2004.....	102
Tabela 19 : Recursos do Governo Federal para o Programa Alfabetização Solidária 2000-2004.....	106
Tabela 20: Taxa de analfabetismo da população de mais de 15 anos – 1991, 1996 e 2001.....	168
Tabela 21: Taxa de analfabetismo da população de mais de 15 anos – 1996, 1998, 2000 e 2001.....	168
Tabela 22: Taxa de analfabetismo da população de 10 a 14 anos e da população de 15 anos e mais, segundo região, 2000.....	169

SIGLAS UTILIZADAS

AAPAS: Associação de Apóio ao Programa Alfabetização Solidária
ANDIFES: Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
ANPED: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEB: Câmara de Educação Básica (do CNE: Conselho Nacional de Educação)
CEDAC: Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária
CEPAL Comissão Econômica para a América Latina
CNBB: Confederação Nacional de Bispos do Brasil
CNPQ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRUB: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CS: Comunidade Solidária
CUT: Central Única dos Trabalhadores
EJA: Educação de Jovens e Adultos
ENC: Exame Nacional de Cursos
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GIFE: Grupo de Industrias, Fundações e Empresas
IBEAC Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitários
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES: Instituição de Ensino Superior
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IPH: Índice de Pobreza Humana
INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARÉ: Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC: Ministério da Educação
MOBRAL: Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVA: Movimento Brasileiro de Educação de Jovens e Adultos
ONG: Organização Não Governamental
OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAIUB: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PIB: Produto Interno Bruto
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE: Plano Nacional de Educação
PROGRAD: Fórum de Pró-reitores de Graduação
SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESI: Serviço Social da Indústria
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SUS: Sistema Único de Saúde
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
USAID: United States Agency for International Development
USP: Universidade de São Paulo
TCU: Tribunal de Contas da União
WB: World Bank

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por finalidade estudar uma política que trata de uma temática educacional, gestada no âmbito da política sócio-assistencial: o Programa Alfabetização Solidária, desenvolvido no Brasil a partir de 1997.

Meu interesse pela interface entre assistência e educação começou na Argentina, ao entrar em contato com um Programa desenvolvido logo após a reforma educacional que o governo de Carlos Menem (1989-1999) propôs e cujo estudo finalmente constituiu minha dissertação de mestrado, defendida em julho de 2001¹. Lá, essas políticas eram chamadas de *compensatórias*.

Assim, por ocasião da minha vinda ao Brasil para realizar estudos de pós-graduação, decidi continuar com o tema e descobrir se e em que medida essas políticas também apareciam no Brasil. Embora não seja tão evidente, dadas as diferenças entre os países, algumas políticas macro-educacionais têm lógicas semelhantes. Isto se deve à influência dos organismos internacionais de empréstimo e ao ajuste estrutural, de inspiração neoliberal, que geram reformas nos Estados nacionais latino-americanos e outorgam às políticas sociais características similares, tais como a *descentralização*, a *focalização* e a *privatização*. A diferença apresenta-se na maneira como as políticas são ressignificadas em cada país, segundo sua história cultural, social e política. A *classe política* dos países e as suas diferenças, como mediadoras ativas entre as recomendações e as políticas efetivas (Coraggio, 1997), assim como as resistências (ou não) da população, condicionam o alcance e as características das reformas.

No caso das políticas destinadas a populações específicas, essas diferenças são substanciais. Alguns exemplos: a centralização do Plan Social Educativo da Argentina que seleciona a população pobre a ser atingida, visando à sua inclusão na educação com políticas específicas geradas no próprio Ministério da Educação, e a *terceirização* das prestações educacionais

¹ “Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo”. Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO-ARGENTINA, Buenos Aires, 2001.

para o analfabetismo, nas faixas de jovens e adultos, que o Programa Alfabetização Solidária gerou apresentam, a priori, características diferentes. Mas, a lógica final de ambas é semelhante, pois pretendem compensar, dentro da área social, as deficiências decorrentes das reformas do Estado.

Assim, as reformas educacionais na década de 1990 são uma constante nos países latino-americanos, contextualizadas nas reformas do Estado e, embora tenham sua inspiração nas recomendações dos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, por exemplo, as diferenças dos países imprimem características próprias às políticas.

O ponto de partida na dissertação de mestrado foi, pois, analisar o Plan Social Educativo argentino a partir de um marco mas amplo: o das políticas sociais latino-americanas nos anos 1990. Com esse mesmo referencial busquei uma experiência brasileira que apresentasse elementos que pudessem guardar similitude com a *lógica geral* dessas políticas: o Programa Alfabetização Solidária. As semelhanças entre ambos são a inclusão da questão social na política educacional e o emprego dos critérios da focalização e de seleção do público alvo: populações *pobres*, *carentes*, *analfabetas*, enfim, os *excluídos*, em termos utilizados na bibliografia dos anos 90. Algumas das diferenças: uma política governamental no caso argentino e uma política que se pretendia sem vinculação com o governo, no Brasil, embora comandada pela *primeira dama*.

Embora uma primeira intenção comparativa ficasse descartada por sugestão da minha orientadora, esse foi o germe desta pesquisa. O progressivo envolvimento no estudo do Programa Alfabetização Solidária gerou outras descobertas e permitiu que este estudo adquirisse sua forma final.

Para explicar a gênese e a lógica de funcionamento do Programa Alfabetização Solidária, algumas questões precisaram ser abordadas teoricamente: a globalização da economia, o neoliberalismo econômico e suas conseqüências no âmbito político, o “novo” modelo assistencial de política social, as políticas adotadas pelo governo brasileiro, o modelo de execução *terceirizado* das políticas sociais e as políticas de educação de adultos são temas de abordagem imprescindível para explicar por que foi possível a existência desse Programa (sob a forma de uma ONG) e sua continuidade,

depois da mudança de governo, em 2003.

Assim, o primeiro objetivo desta pesquisa é explicar as mudanças nas políticas sociais acontecidas no contexto de reformas do papel do Estado, com ênfase nos exemplos latino-americano e brasileiro. Esse estudo das novas características das políticas sociais nos anos 1990 no contexto latino-americano, influenciadas pelo neoliberalismo, é indispensável, pois só a partir dele podemos compreender as particularidades do Programa Alfabetização Solidária, principalmente o fato de que, embora se tratando de uma problemática educacional, de fato, na década de 1990, a alfabetização de adultos adquiriu uma forma filantrópica. Esse contexto também permite entender a relação público-privado, manifesta em características essenciais do Programa, assim como o declarado não pertencimento ao governo feito pela Comunidade Solidária, macro-Programa da área social, no âmbito do qual desenvolveu-se o Alfabetização Solidária.

Minha escolha do referencial teórico do estudo das políticas sociais, não muito utilizado nas pesquisas de políticas educacionais², motiva detalhes talvez excessivos para o leitor com conhecimentos nessa área, mas a constatação empírica de sua pouca difusão aplicada à educação justifica essa abordagem, a qual pode beneficiar estudos educacionais, ao permitir analisar os fenômenos num marco mais amplo. Apenas o enfoque das políticas educacionais da década não permitiria explicar o surgimento do Programa Alfabetização Solidária, porque uma nova lógica é desenhada e implementada com o Programa.

De forma complementar, o referencial de análise das políticas educacionais, especialmente as brasileiras da década de 1990, serão relevantes para desenvolver o segundo objetivo da pesquisa, que é analisar o Programa Alfabetização Solidária dentro do âmbito específico da educação, tanto como política pública de educação de jovens e adultos quanto pelo seu apelo à participação das Instituições de Ensino Superior na sua implementação e execução. Pretendo mostrar por que foi escolhido esse tipo de instituição e

² Maria Clara di Pierro, em 2001, utilizou parte desse referencial (que havia empregado na minha dissertação de mestrado) para analisar as políticas de Educação de Jovens e Adultos. Cf. DI PIERRO, Maria Clara (2001)

quais as razões que levaram a tal, hipotetizando que esse “casamento” respondeu a interesses mútuos entre elas e o Programa.

Um terceiro objetivo da pesquisa é estudar *a política na ação*, mostrando as transformações e ressignificações que as Instituições de Educação Superior realizaram na aplicação *em parceria* do Programa Alfabetização Solidária e qual a funcionalidade para elas. Para tanto, proceder-se-á à descrição, análise e interpretação da implementação da política num universo micro.

O estudo, então, tem dois componentes importantes: o primeiro referente à contextualização geral do Programa e o segundo quanto à sua implementação. A didática e os métodos de alfabetização empregados na alfabetização não foram objetos do presente estudo, que se encaminhou, como já disse, para outro aspecto - o do Programa como política social-assistencial -, embora possa fazer referências a eles, quando aparecer vinculação com a temática estudada.

Procedimentos metodológicos

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, não só para a construção do referencial teórico, como também para descobrir se e com quais objetivos estavam sendo realizados trabalhos acadêmicos cujo tema era o Programa Alfabetização Solidária. No início, não havia teses e dissertações específicas sobre esse Programa. Houve dois artigos publicados em periódicos, dois trabalhos apresentados na ANPED (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação) e duas teses que lhe dedicavam algumas páginas, mas cuja temática era a educação de jovens e adultos. Todos esses foram consultados, referenciados no texto e indicados na bibliografia. Durante 2004, houve algumas dissertações e teses finalizadas mas não foi possível iniciar a busca, pois provêm de instituições de todo o Brasil, portanto nem haveria tempo disponível para a leitura, nessa fase de análise, interpretação de dados e escrita desta tese. Mas, com certeza é um campo de interesse para estudos futuros.

Foram ainda considerados, como fontes secundárias, os documentos

oficiais do Programa Alfabetização Solidária, assim como as informações disponíveis nos sites www.alfabetizacaosolidaria.org.br e www.alfabetizacao.org.br. Foram estudados, também, dados sobre educação de jovens e adultos nos municípios envolvidos nos Grandes Centros Urbanos. Outros documentos são os artigos de revistas e de jornais, assim como as falas pronunciadas nas Semanas da Alfabetização.

Em seguida, realizei uma pesquisa de campo, na qual foram utilizados procedimentos qualitativos de coleta de dados. A metodologia qualitativa é adequada, porque o interesse central é desvendar o objeto, aprofundando quanto possível, para poder descrever e interpretar a singularidade dos processos desenvolvidos, levando em consideração as opiniões dos diferentes atores envolvidos (Martins, 2004). Também, permite o contato direto e prolongado com o ambiente e as situações concretas (Viana, 2001), neste caso, com as práticas das Instituições de Ensino Superior (IES) na implementação de um Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos.

Os instrumentos utilizados foram *entrevistas* (abertas e semi-estruturadas) e *observação* direta. Os entrevistados foram os Presidentes dos Fóruns de Extensão das Instituições de Ensino Superior Públicas, Privadas e Comunitárias; alguns dos Pró-reitores de Extensão de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas envolvidas com o Programa; atores participantes na implementação do Programa pelas IES, tais como: coordenadores gerais, coordenadores de alfabetizadores, alfabetizadores e professores participantes de cursos de capacitação para alfabetizadores; autoridades políticas de municípios participantes do Programa; e alfabetizandos.

As observações foram realizadas em salas de aula e em eventos organizados pelo Programa Alfabetização Solidária e foram registradas em *diário de campo*.

Também foram aplicados *questionários* auto-administrados para autoridades de escolas, associações de moradores e igrejas, nas quais funcionavam salas de alfabetização³.

No início, a pesquisa foi pensada como um estudo de caso em que se

pretendia realizar a coleta, compreensão e interpretação de dados sobre a participação de três instituições de ensino superior⁴ na implementação do Programa Alfabetização Solidária, com o objetivo de analisar modelos diferentes de intervenção. No decorrer do trabalho, não foi possível acompanhar os mesmos espaços de trabalho em todas, pois uma delas deixou de participar do Programa nos Grandes Centros Urbanos e houve dificuldades na realização de entrevistas e na participação em alguns espaços em outra, interpostas pela própria Instituição. De modo que um trabalho de campo aprofundado só foi totalmente possível numa delas⁵. Assim, acabei por realizar a pesquisa mais completa nessa Instituição, sem descartar os dados das outras, pois eram muitos e significativos, embora não permitissem caracterizar três casos diferentes e, sim, exemplificar a implementação do Programa.

Dados quantitativos foram sistematizados para ajudar na caracterização dos alfabetizandos. Os dados qualitativos foram organizados a partir de categorias que emergiam do estudo. Para maior ilustração das categorias e das análises, foram utilizados fragmentos de transcrições de entrevistas e depoimentos, assim como extratos de documentos. No processo de análise dos dados qualitativos utilizei a triangulação das informações, considerando o conteúdo das observações, das entrevistas e das fontes documentais.

Na apresentação escrita foi respeitada a não identificação de atores e instituições, pois, além dos acordos realizados com os entrevistados, a pesquisa tem como objetivo mostrar situações, e não denunciá-las.

A apresentação dos resultados da pesquisa está organizada da seguinte forma:

No Capítulo 1, é considerada a temática das políticas sociais latino-americanas e as mudanças que têm ocorrido com elas, depois da crise do

³Um detalhamento maior da coleta de dados encontra-se no capítulo 4.

⁴A escolha das Instituições foi pragmática, baseada na possibilidade de acesso a elas; funcionam na cidade de São Paulo e num município da região do Alto Tietê, no Estado de São Paulo. Uma é pública e duas são privadas.

⁵Nessa Instituição aconteceu, no meio do meu trabalho de campo, em 2003, um processo seletivo para a escolha de um coordenador geral do Programa Alfabetização Solidária. Apresentei-me e fui selecionada, portanto pude conhecer por dentro a implementação do

Welfare State e sob a influência do neoliberalismo.

No Capítulo 2, consideram-se as políticas sociais brasileiras e o desenvolvimento do Programa Comunidade Solidária, nesse contexto.

No Capítulo 3, é abordada a questão da política educacional, sendo apresentado um panorama das políticas de alfabetização no Brasil e as diretrizes de política educacional do período do Governo de FHC (1995-2002), enfatizando as políticas de educação de jovens e adultos, de alfabetização e de educação superior, por serem pertinentes para a compreensão do Programa Alfabetização Solidária.

No Capítulo 4, é apresentado o Programa Alfabetização Solidária e sua implementação pelas Instituições de Ensino Superior, com a análise dos dados, produto do trabalho de campo e sua interpretação.

Por último, apresento as Considerações Finais, nas quais, com base nos dados apresentados no decorrer da tese, tento fazer uma análise crítica do Programa Alfabetização Solidária.

CAPÍTULO 1

AS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA NA VIRADA DO SÉCULO XX

Para iniciar o estudo do Programa Alfabetização Solidária, é preciso situá-lo como um dos componentes da Comunidade Solidária, que se apresentava como uma das políticas destinadas à população pobre.

Portanto, uma breve revisão da história das políticas sociais permite situar a origem de algumas práticas que ainda se conservam na atualidade como critérios de formulação dessas políticas ou como idéias subjacentes que as fundamentam. A discussão de questões como *assistência*, *beneficência* e *filantropia*, que se pretende fazer neste estudo, requer um breve relato sobre sua aparição nas sociedades ocidentais, não como uma hipótese de repetição desses fenômenos, mas pela ressignificação que eles adquirem na atualidade.

Assim, segundo Pinheiro (1995: 86-7):

As mudanças observadas nas políticas sociais da América Latina parecem ser resultado da necessidade de operacionalização do novo estado e do novo modelo econômico. Elas compatibilizam as necessidades de mudança na ordem econômica com a estrutura arcaica e conservadora das práticas políticas históricas das elites latino-americanas, pois, ao mesmo tempo em que racionalizam a alocação dos recursos, direcionam estes para os currais eleitorais.

Ainda que as políticas sociais tenham aparecido no século XIX, na Europa, como uma forma de tentar deter as reivindicações dos trabalhadores ou atendendo aquelas consideradas imprescindíveis para manter o controle social, antes desse momento houve uma longa história, nas sociedades ocidentais, de ações, medidas e políticas destinadas aos pobres.

Assim, neste capítulo desenvolverei um breve resumo histórico do surgimento das ações destinadas aos pobres e sua mudança para políticas sociais, a partir das lutas das classes trabalhadoras. Também, introduzirei brevemente a temática das políticas sociais na América Latina, aprofundando

as características que fatores econômicos e políticos (a dívida externa, o neoliberalismo, o ajuste estrutural etc.) foram lhes outorgando na virada do século XX, contexto no qual se insere a Alfabetização Solidária.

O problema da pobreza: da assistência às políticas sociais.

Breve histórico

Nas sociedades pré-capitalistas existia uma sociabilidade primária familiar, de vizinhança ou de trabalho, na qual havia pessoas não integradas, tais como órfãos, inválidos, pobres ou indigentes, os quais tentava-se re-inserir, com recursos econômicos que provinham do próprio meio.

Por volta do ano 1000, desenvolveu-se uma sociabilidade secundária, com o surgimento de instituições especializadas que tinham características de proteção e integração, especialização e tecnicização (que permitia identificar e selecionar) e uma localização num lugar (município ou hospital, por exemplo). Os critérios requeridos eram o pertencimento comunitário ou a inaptidão para o trabalho.

Segundo Castel (1999: 60), as questões da especialização, da profissionalização, da institucionalização, da discriminação das populações a atender, estruturam até hoje a organização do campo do social-assistencial.

O cristianismo medieval também estava relacionado com a instituição da assistência, porque nele a caridade era um dos preceitos capitais e adquiria força moral de conduta (Sposati, 1987); é esta, talvez, a origem da ligação entre pobreza e moral. Na Idade Média, os conventos e as instituições religiosas continuaram detendo o monopólio das práticas assistenciais. Foi essa influência do cristianismo que consolidou o critério da incapacidade involuntária para o trabalho e a condição de pobre como requisitos para receber a assistência.

Por volta do século XIV, na Europa, a gestão da assistência adquiriu um caráter local a cargo das autoridades laicas, a partir dos critérios de seleção da população, de proximidade do beneficiário e da instituição, e de incapacidade para o trabalho. Mas, surgiram outros, tais como a descentralização e um

retorno às redes de proteção local para manter a filiação, alguns dos quais voltam a adquirir relevância nas políticas sociais post-*Welfare State*, destinadas à população pobre no fim do século XX.

Entre os séculos XII a XVIII, as monarquias européias estabeleceram regulações compulsórias que impunham o trabalho em oposição à vagabundagem, tentando estabelecê-lo como valor e a assistência como marginal. Mas, existia uma grande população de vagabundos perseguidos pelo poder público, porque não havia mercado de trabalho na época. Essa população era móvel e válida para trabalhar e, portanto, privada de assistência. A criação de *Workhouses* e as *poor laws* tentariam tomar conta dela (Polanyi, 1980).

No século XVIII, no modelo econômico emergente – o Capitalismo Industrial –, a concepção de trabalho deixou de ser um dever religioso ou moral e passou a ser a base da nova economia, com a criação de um mercado de trabalho que permitia o acesso livre ao mesmo. Mas, o processo de industrialização acabou por gerar um pauperismo de caráter massivo, devido à sua própria lógica, que teve como consequência um processo de dessocialização, produto da vida urbana e gerou um preconceito nas classes burguesas a respeito dos trabalhadores, conotados como perigosos e superestimados na sua quantidade. O pauperismo seria “... o ponto de cristalização da nova questão social. O pauperismo é, antes de tudo, uma imensa decepção que sanciona o fracasso do otimismo liberal do século XVIII”. (Castel, 1999: 297).

O pauperismo, como nova realidade, gerou uma outra concepção: a da beneficência privada. Essa desenvolveu-se na primeira metade do século XIX, na França e na Inglaterra principalmente, e era baseada nas argumentações liberais da temática social, que tentavam conter o intervencionismo estatal. Os liberais não queriam fazer da assistência uma questão de direito, porque, de acordo com Castel (op.cit.: 303-2), esse seria a garantia das relações de reciprocidade entre indivíduos responsáveis e iguais na troca que o contrato sanciona. Nesta perspectiva, a assistência é desigual, porque o indigente não pode dar uma contrapartida igual àquilo que recebe.

Para os liberais, tentar colocar a assistência na esfera do direito seria

inserir um problema de costumes na legislação. Esses temas estavam incluídos nos deveres morais públicos que regulavam ações sociais sem sanção jurídica. O liberalismo conseguiu manter essa problemática num espaço ético, e não político. A beneficência era justificada como uma tutela às classes inferiores, as quais era preciso guiar e proteger.

Estabeleceram-se, desta forma, políticas não estatais sobre a questão social mediante o movimento filantrópico, o qual desenvolveu técnicas de moralização, criação de caixas de poupança e aposentadoria voluntária, proteção patronal e assistência aos indigentes. As caixas de poupança e as sociedades de socorros mútuos tentavam desenvolver a previsão como valor moral objetivo. No referente à assistência aos indigentes, o movimento filantrópico estabeleceu princípios do tratamento científico da pobreza que até hoje existem, tais como a análise caso a caso dos destinatários e a ajuda sujeita à boa conduta.

Algumas atividades de proteção foram as *friendly societies* na Inglaterra, sociedades nas quais se asseguravam profissões contra a enfermidade, a velhice, o acidente, o desemprego e as caixas de previsão, de saúde e de riscos, que os patrões criavam para seus operários.

Em síntese, o movimento filantrópico permitiu um tratamento não estatal da pobreza e estabeleceu princípios duradouros de atendimento aos pobres, questões ambas também renovadas nos fundamentos das políticas sociais no final do século XX.

Estas formas de intervenção sobre o problema da pobreza (assistência, beneficência e filantropia), sinteticamente lembradas nesta seção, visaram enfatizar a antigüidade de práticas como a atenção a determinadas populações não incluídas no sistema de relações econômicas de uma comunidade; a delimitação de uma parte da população (seletividade) que era contabilizada para ser destinatária da ajuda; a reticência liberal à intervenção do Estado nas questões sociais e assistenciais; e a filantropia e a caridade privadas desenvolvendo medidas consideradas como pertencentes ao âmbito da ética, e não do direito. Todas essas questões foram reatualizadas e ressignificadas no fim do século XX, na América Latina, e resultam importantes para o estudo da Alfabetização Solidária.

As práticas assistenciais mantiveram-se durante todo o desenvolvimento dos Estados capitalistas do Ocidente, mas dois fatos de significativa importância modificaram-nas a partir do século XVIII.

O primeiro deles foi que o capitalismo reformulou a *questão social*, porque a identidade social, com a criação de um mercado de trabalho, deixou de se basear na propriedade para se basear no trabalho assalariado, possível pelo valor moral que o trabalho adquiriu (Castel, 1999)⁶.

O outro fato ocorreu em meados do século XIX e consistiu na resistência dos operários europeus à exploração capitalista, cuja organização pôs em perigo o *status quo*. Assim, fatos como a Revolução de 1848 ou a Comuna de Paris⁷, ambos na França, mostram uma ameaça dos trabalhadores ao sistema hegemônico; razão pela qual o Estado liberal sofreu modificações que o levaram a intervir com maior ênfase nas relações sociais, começando a desempenhar o papel de árbitro e regulando as relações entre capital e trabalho. Deste modo, segundo Vieira (1992), desenvolveram-se as políticas sociais como estratégias governamentais de intervenção nas relações sociais.

Para esse autor (op. cit.: 19):

A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX.

Uma dessas primeiras políticas sociais foi a implantação dos seguros para os trabalhadores, com a garantia do Estado, pelo chanceler prussiano Otto von Bismarck. Foram o crescimento da social democracia e o perigo de uma revolução socialista que o levaram a realizar essa política. Mas, para que isso acontecesse, houve, segundo Castel (op. cit.), uma mudança na concepção liberal de não intervenção do Estado, para uma concepção de

⁶ Castel (1999), em *Metamorfose da questão social*, mostra a gênese dos supranumerários nas sociedades ocidentais e o ressurgimento desses *excluídos* pela crise do trabalho nas sociedades contemporâneas.

⁷Tais fatos constituíram expressões de tomada do poder e constituição do governo pelo proletariado. A comuna de Paris teve uma duração de 45 dias entre 1870 e 1871. Ver: González, (1989).

solidariedade. Assim, o autor explica a mudança pelo clássico conceito de solidariedade desenvolvido por Durkheim (1967), para quem os homens estabelecem vínculos de dependência recíproca, em condições sociais desiguais e interdependentes. O caráter orgânico dessa solidariedade permite justificar a imposição de impostos, não como atentados contra a liberdade dos indivíduos, mas como um meio para incluir os desfavorecidos, não mais como tutelados senão como semelhantes, associados numa obra em comum (Castel, op. cit.).

O seguro, primeira política social, colocava o beneficiário na ordem do direito, por ser diferente das práticas anteriores de assistência e das tutelas, não estando ligado à domiciliação nem à fidelidade a um patrão. “Este [o operário] pode circular no espaço sem romper com as proteções, porque está filiado a uma ordem jurídica, isto é, universalista”. (Castel, op. cit.: 408). O seguro ressignifica o salário, portanto não é só a retribuição de uma tarefa, mas também assegura direitos e permite o acesso aos subsídios por enfermidade, acidentes, aposentadorias e ao consumo, constituindo-se num determinante fundamental da identidade social. A condição salarial permite, pois, neutralizar a sociedade de classes, porque é o salário que propicia o acesso a um direito.

Na primeira metade do século XX, antes da segunda guerra mundial, as instituições típicas do seguro social se desenvolveram na Europa e adquiriram uma estrutura definida (Isuani, 1991). Depois da segunda guerra mundial e com a hegemonia das idéias econômicas de Keynes (pleno emprego e intervenção do Estado na economia), as políticas sociais vão se desenvolver com a instituição do Estado de Bem-estar Social, o Welfare State.

Na Inglaterra, por exemplo, o relatório Beveridge, de 1942, foi o início do sistema de seguridade social que mudou a concepção restritiva dos seguros sociais e propôs um alcance universal dos benefícios. Nesse país, os Sistemas de Educação, Saúde e Seguro Nacional foram os três eixos da política social, segundo a qual os benefícios eram considerados um direito dos indivíduos que os possuíam pelo seu caráter de cidadãos. A diferença maior com relação às políticas de assistência é que não precisavam de nenhuma forma de prova sobre os recursos, nem pesquisa sobre os meios de vida, permitindo assegurar um mínimo de bem-estar para todos (Marshall, 1967). São idéias universalistas

e igualitárias que constituíram a base dos Estados de Bem-estar europeus. Esses alcançaram uma cobertura muito ampla de situações e riscos e só muito poucas situações ficaram fora do sistema de cobertura e eram tratadas de modo assistencial.

O processo descrito até aqui, se for analisado segundo o alcance dos destinatários, mostra três graus de cobertura: a universalista, que inclui toda a população; a dirigida aos assalariados, que concerne à classe trabalhadora; e a destinada à pobreza, que inclui os marginalizados do mercado de trabalho, os excluídos.

Em síntese, as ações realizadas para os pobres e as políticas sociais mostram que o maior grau de inclusão das populações foi o resultado de um processo histórico paralelo à conversão de um estado liberal num estado de bem-estar social, cujo objetivo foi arbitrar as relações entre capital e trabalho, evitando o aprofundamento de lutas que pusessem em risco o sistema capitalista no Ocidente⁸, mas que implicaram um grande avanço nas condições de trabalho das populações. Sobretudo, foram conquistas que se institucionalizaram como *direitos*. Esse processo avançou sobre a filantropia, a assistência e a beneficência, que passaram a ocupar um lugar marginal nos sistemas capitalistas avançados, prevalecendo o direito por sobre a tutela.

As políticas sociais, além disso, apresentam efeitos *indiretos*, tais como assegurar a ordem e a harmonia sociais, favorecer o processo de acumulação e permitir obter apoio político, legitimando os gastos sociais necessários para manter a harmonia social, visando manter a legitimidade do Estado (O'Connor, 1977).

As políticas sociais na América Latina

As políticas sociais latino-americanas tiveram uma origem semelhante às dos países europeus, começando no século XIX com a beneficência e assistência públicas, mas adquirindo diferenças segundo os estilos políticos

⁸Estas referências ao Welfare State (W.S.) não aprofundam o tema, mas são relevantes para a contextualização da problemática. Sobre o W.S., ver: Esping-Andersen G.(1991), Flora P. & Heindenheimer, A. (1990), entre outros.

dos países e das suas instituições.

No século XX, os trabalhadores foram o centro da política social do Estado, pela extensão do voto e a organização de sindicatos de trabalhadores, cujas lutas permitiram a sanção de leis laborais e protecionistas e de instituições de seguridade social.

Na América Latina, o Welfare State não chegou a desenvolver-se completamente, mas os países latino-americanos, por suas heranças de origem e questões geo-políticas, herdaram tais processos, ainda que sem o desenvolvimento e alcance dos países europeus e com as especificidades próprias de cada sociedade, tanto no nível de cobertura como no grau de institucionalização dos sistemas sociais.

Em alguns países da América Latina, grande quantidade da população não foi integrada ao mercado de trabalho; o trabalho autônomo, a informalidade e a precariedade laborais vêm constituindo uma população que ficou à margem dos benefícios sociais.

A América Latina manteve, em termos gerais, uma política de perfil duplo. O seguro social para os trabalhadores do setor formal e a assistência social para os setores mais pobres da sociedade (Isuani, op. cit.: 111)⁹.

A cobertura das políticas sociais só teve pretensão de universalidade na educação e na saúde públicas, tal como ocorre na Argentina, no Uruguai e no Chile, embora nesses países o desenvolvimento dessas áreas se devesse a uma razão de Estado, diferentemente dos benefícios conseguidos como produto de lutas ou tensões sociais.

Ainda que não se tivesse chegado ao pleno desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar Social, as políticas sociais impulsionadas pelos Estados nacionais desenvolvimentistas tiveram, na América Latina, um caráter redistributivo. O processo de industrialização substitutivo das importações gerou um importante acréscimo no emprego assalariado e foi o ordenador dos processos sociais, segundo a visão desenvolvimentista do social:

⁹“América Latina conservó en términos generales, un doble perfil de política. El seguro social para los trabajadores del sector formal y la asistencia social para los sectores más pobres de la

Uma visão protetora de 'universalidade' e de atenção igualitária para todos inspirou tanto as políticas sociais como a criação e o funcionamento dos sistemas de seguridade social que, anos mais tarde, com a crise da década de 1980, entrariam num processo de impugnações e desmanche (Candia, 1998: 117)¹⁰.

Mas, esse modelo entrou em crise na década de 70, devido a questões como a incorporação de novos atores sociais não representados politicamente, a diminuição da convergência entre os empresários e os trabalhadores (Vilas, 1997), a crise fiscal e a dívida externa contraída nos anos de 1970. Apesar disso, a pobreza diminuiu entre 1960 e 1980 pela ocupação e intervenção do Estado, num sentido redistributivo, mediante serviços de infra-estrutura e de desenvolvimento social e pelo caráter integrador do modelo (Vilas, op. cit.).

A virada do século XX

Além das dificuldades tradicionais dos Welfare States, tais como a centralização administrativa, os altos custos de administração, a fragmentação, a dispersão dos recursos e a redistribuição ineficaz, também a crise econômica da década de 1980 e, especialmente, a escassez de recursos afetaram os serviços sociais latino-americanos, aprofundando os problemas existentes.

Ademais, a globalização, isto é, a emergência de importantes mudanças nos modos de produção e nos intercâmbios econômicos internacionais, a partir da introdução de novas tecnologias, à qual tem se somado o neoliberalismo como hegemonia ideológica, produziram muitas transformações na vida social mundial e latino-americana¹¹:

O modelo da acumulação flexível, que no âmbito da produção viera a tomar o lugar do fordismo, junto com a automatização, tem permitido poupar

sociedad”.

¹⁰“Una visión protectora de universalidad y de atención igualitaria para todos inspiró tanto las políticas sociales como la creación y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social que años más tarde, con la crisis de la década de los 80 entrarían en una pendiente de impugnaciones y desmantelamiento”.

¹¹Desenvolvi por extenso essas temáticas na minha dissertação, baseada na ampla bibliografia disponível.

tempos de trabalho e ocupar menor quantidade de mão-de-obra. A abertura das economias nacionais e a flexibilização trabalhista permitem que o processo de produção seja realizado em diferentes espaços nacionais. Nesse novo cenário, a América Latina teve que se inserir na economia global, partindo de uma situação em desvantagem pelo seu processo de desenvolvimento incompleto, pela sua dívida externa e pela pobreza e exclusão social.

Também a crise da dívida externa aumentou a influência dos organismos financeiros internacionais, que condicionaram seus empréstimos à aplicação de políticas de ajuste estrutural. Esses empréstimos de base política incluíam a exigência da redução do papel do Estado, obrigando-o a diminuir seu investimento no setor público para favorecer a maior participação do setor privado, além de realizar reformas administrativas. Em consequência, as *condicionalidades* requeridas em troca de empréstimos também chegaram ao plano da formulação de políticas sociais.

Não apenas significava a aplicação de medidas específicas de política econômica de acordo com as exigências das instituições financeiras internacionais (...) implicava uma crescente presença dos mecanismos de regulação de mercado, como vinculação de recursos, reformulação das tarefas e funções do Estado, assim como transformações no seio da sociedade civil¹² (Sottoli, 2000: 5).

Assim, a abertura dos mercados com a respectiva diminuição da intervenção estatal também produziu a retirada do Estado na provisão de bens e serviços pretensamente associados à ineficiência estatal e à inflação. Essas limitações do gasto público, que requeria o ajuste estrutural, implicaram numa diminuição dos gastos sociais, especialmente na saúde pública e na educação:

Sobretudo reduziram-se drasticamente os gastos destinados a manutenção, novos investimentos e equipamentos (...) com o que se deteriorou de forma considerável a qualidade dos serviços sociais, especialmente na área de educação e saúde públicas. Economizaram-se, também, os custos dos servidores públicos e especialmente dos professores (...), cujos salários

¹²“No solamente significaba la aplicación de medidas específicas de política económica en concordancia con los requerimientos de las instituciones financieras internacionales (...) implicaba una creciente presencia de los mecanismos de regulación de mercado como asignación de recursos, una reformulación de las tareas y roles estatales, así como transformaciones en el seno de la sociedad civil”.

foram drasticamente reduzidos...¹³(Stahl, 1994: 49).

Mas, o cenário composto pelas reformas, das quais uma consequência foi a abertura dos mercados que trouxe um aumento das importações e a diminuição da produção nacional, mais a incorporação de novas tecnologias motivaram uma queda na quantidade de empregos. Esta situação, somada à pobreza estrutural da América Latina, gerou situações de tensão, conflito e protesto que alertaram os governos nacionais e os organismos internacionais¹⁴ sobre os riscos de desestabilização e isso derivou na necessidade de implementar políticas que permitissem a manutenção da democracia e garantissem a governabilidade dos Estados. Deste modo, a política social voltou a ter "... uma função chave para contrabalançar as consequências negativas dos atuais programas de ajuste estrutural"¹⁵ (Stahl, op. cit.: 49).

As políticas sociais iriam adquirir novas características, porque seriam estabelecidas medidas *compensatórias*¹⁶ para *proteger os pobres* durante períodos de ajuste econômico, visando aliviar possíveis tensões sociais (Fonseca, 1997: 53). Alguns dos programas sociais implantados nos 90 na América Latina respondiam:

A postulados teóricos semelhantes e a intenções políticas focadas numa mesma direção: desativar os conflitos sociais mais graves e gerar consenso naqueles segmentos da força de trabalho que têm pouca inserção no mercado de trabalho para que atuem como base social de apoio ao modelo neoliberal¹⁷ (Candia, 1998: 122).

¹³"Sobretudo se redujeron drásticamente los gastos destinados a mantenimiento, nuevas inversiones y equipos (...) con lo que se deterioró considerablemente la calidad de los servicios sociales especialmente en el área de educación y salud públicas. También se ahorró con los servidores públicos y especialmente con los maestros (...) cuyos salarios fueron drásticamente reducidos...".

¹⁴O Banco Mundial publicou em 1988: "Protecting the poor during period of adjustment".

¹⁵"... un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de los actuales programas de ajuste estructural".

¹⁶A importância dos programas compensatórios (de caráter focalizado) também é evidente no final do governo FHC, no Brasil (por exemplo: *Bolsa Escola*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, *Bolsa-Alimentação*, *Renda Mensal Vitalícia*, *Benefício de prestação continuada*, *Previdência Rural*, *Seguro Desemprego* etc.). Já no governo Lula, há uma tentativa de unificação de vários programas sociais no *Bolsa Família*, embora continue a lógica dos *programas compensatórios*.

¹⁷"A postulados teóricos similares y a intenciones políticas enfocadas a una misma dirección: desactivar los conflictos sociales más graves y generar consenso en aquellos segmentos de la fuerza laboral que tienen una inserción débil en el mercado de trabajo para que actúen como base social de apoyo al modelo neoliberal".

Com as novas orientações, eliminaram-se, reduziram-se ou se privatizaram as instituições solidárias e coletivistas, e a cobertura das políticas passou a afetar somente os pobres, aqueles que não se ajustavam ao funcionamento dos mecanismos do mercado.

A conversão do tema da pobreza num problema central da questão social vincula-se a um novo paradigma do bem-estar popular (...) trata-se de substituir o cidadão e seus direitos sociais pelas lógicas de vinculação de recursos que regulam a operação do mercado¹⁸ (Candia, op. cit.: 119).

Em alguns países latino-americanos (Argentina, Venezuela) esses pobres dos anos 1990 são os *novos pobres*¹⁹, os *pauperizados* pela organização do trabalho pós-fordista. As causas de sua pobreza não são mais consideradas individuais, como no começo das políticas assistenciais, mas percebidas como naturais, porque não são produto da vontade política. Na realidade, porém, são uma consequência do modelo econômico implementado e somam-se à pobreza estrutural consolidada na região, agravando a situação.

Os *novos pobres*, no caso brasileiro os pobres estruturais, passaram a se constituir na população alvo de políticas sociais, mediante programas compensatórios e medidas de assistência, em alguns países. Em vez do modelo de desenvolvimento social promovido nas décadas anteriores, nos anos 1990 (e já nos 1980), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) propôs o modelo de compensação social. Assim, os documentos da CEPAL reconhecem que os programas de ajuste têm aumentado o nível de pobreza e privado os grupos sociais mais vulneráveis de receber benefícios essenciais pela contenção do gasto público. Os programas de compensação aparecem "...destinados a contrabalançar as maiores quedas produzidas tratando de chegar perto de níveis próximos à situação social prevalecente no

¹⁸"La conversión del tema de la pobreza en un problema central de la cuestión social, se vincula a un nuevo paradigma del bienestar popular (...) se busca sustituir al ciudadano y sus derechos sociales por las lógicas de asignación de recursos que rigen la operación del mercado".

¹⁹No Brasil também existem *novos pobres*, mas não na magnitude por exemplo, da Argentina, onde, em 1980, os novos pobres eram 4,2% da população e, em 1990, eram 18,4%, crescendo 338% na década (Minujín, 1991).

início dos anos 80”²⁰ (Rodríguez Novoa, 1992).

O caráter compensatório das políticas sociais provém da concepção liberal, segundo a qual pretende-se com elas compensar as desigualdades produzidas pela política econômica (Vieira, 1992). Por isso, o liberalismo historicamente vem compensando a desigualdade social com igualdade jurídica, baseada no direito

Mas, as *novas* políticas compensatórias, da década de 90, não se encaminham para a promulgação de direitos jurídicos, resultando medidas emergenciais que focalizam uma população alvo. O conteúdo assistencialista delas manifesta-se a partir da seleção dos seus destinatários, porque não estão dirigidas aos cidadãos com direitos, senão aos pobres ou aos *cidadãos assistidos* (Demo, 1995).

Em linhas gerais, as orientações das políticas sociais nos anos 1990 assinalam que:

- os recursos públicos devem ser destinados às famílias que não podem pagar suas necessidades elementares;
- as distintas etapas da aplicação das políticas sociais (obtenção de recursos, programação, instrumentação, avaliação, monitoramento) podem se realizar por separado e ser desenvolvidas por empresas ou agentes privados;
- o Estado deve deixar de ser a única fonte de financiamento dos serviços sociais;
- a aplicação dos recursos deve ser seletiva: identificando os beneficiários, transferindo subsídios às famílias para aumentar o poder de compra, avaliação e medição do impacto, e não do gasto.

Na década de 1990, as políticas sociais decorrentes destas mudanças, adquiriram certas características: *descentralização*, *privatização* e *focalização* (Isuani, 1992; Draibe, 1992.; Laurell, 1995.; Grassi et al. 1994)²¹.

²⁰“...destinados a paliar las mayores caídas producidas tratando de revertirlas a niveles promedio aproximados a la situación social prevaleciente al inicio de los años 80”.

²¹Esses autores as analisam e descrevem para o Brasil, a Argentina e o México, mas as generalizam para toda a América Latina.

A respeito desses três eixos, nos diferentes Estados nacionais latino-americanos:

Embora existam combinações específicas (...) a privatização tem sido o eixo com o qual começou a se transformar a seguridade social, especialmente o sistema previdenciário. De outra parte, a descentralização tem representado a estratégia predominante em termos de mudanças nas políticas sociais de caráter universalista como saúde e educação básicas, setores que mostram, em outros níveis, um avanço da dinâmica privatizadora (por exemplo, por meio da desregulamentação dos seguros de saúde ou na educação fundamental). A focalização, por seu lado, tem sido o instrumento predominante nas ações contra a pobreza²² (Repetto, 1998: 78).

Focalização, Descentralização e Privatização: eixos das políticas sociais na década de 1990 na América Latina

Focalização

A *focalização* (centralizada) pressupõe a utilização dos fundos públicos, não mais no financiamento dos benefícios universais, mas para uma porção menor da população: os mais pobres (Coraggio, 1997).

Na década de 1970, o modelo da redistribuição com crescimento situava o eixo das ações contra a pobreza nas causas estruturais; no final da década de 1980 e na de 1990, emergiu o conceito de focalização, apresentada como um sinônimo da *seletividade* no gasto social, coerente com a mudança de enfoque que passou da distribuição (1970) à equidade e à coesão social (1980-90) (Sojo, 1990). Desenvolveu-se a seletividade, porque se considerava que o gasto social chegava pouco aos setores pobres, beneficiando, com os modelos da universalização dos serviços, os setores médio e alto²³. Então, como alternativa, propôs-se focalizar o gasto na população pobre, enquanto

²²“Aún cuando existan combinaciones específicas, (...) la privatización ha sido el eje con el cual se comenzó a transformar la seguridad social, en especial el sistema previsional. Por otra parte, la descentralización ha representado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales de carácter universalista como salud primaria y educación básica, sectores que en otros niveles muestran un avance en la dinámica privatizadora (por ejemplo, vía la desregulación de los seguros de salud o en la educación primaria). La focalización, por su lado, ha sido el instrumento predominante en las acciones contra la pobreza”.

²³Um argumento popularizado pela imprensa brasileira que mostra a crítica à universalidade das políticas sociais, afirma que se se jogasse o dinheiro gasto nas políticas sociais de um avião, ele teria mais chances de ser recebido diretamente pelos pobres.

beneficiária das políticas sociais (Sojo, op. cit.).

Nas palavras de Draibe (1993: 98):

Em face das já existentes desigualdades e do agravamento da pobreza, é como se tivéssemos passado de uma concepção do tipo 'dar tudo cada vez mais a todos' – uma forma de expressar a visão universalista, associada a direito social – à expressão 'dar mais a quem tem menos', modo de exprimir prioridade à população carente, seletivamente escolhida pelo foco da política e dos programas sociais.

Para Coraggio (op.cit.), a aplicação de políticas e programas focalizados é decidida de modo centralizado, embora seja apresentada como descentralizada: é o Estado quem destina os fundos e decide sobre os destinatários. O autor acredita que a descentralização só se refere ao nível de execução da proposta (desconcentração), como efetivamente aconteceu no caso do Plan Social Educativo, política educacional compensatória na Argentina menemista. A desconcentração também norteia as atividades do Programa Alfabetização Solidária, como será explicado depois.

Também para a implementação das políticas focalizadas, são utilizados procedimentos não convencionais, como fundos sociais de desenvolvimento e inversão, que possam ser administrados diretamente pelas autoridades de alta hierarquia, a despeito dos ministérios sociais, cujos procedimentos geram desconfiança. Foi o caso da Bolívia (Isuani, 1992).

Para Coraggio (op. cit.), a focalização não implica só em concentrar o gasto nos mais pobres, mas também em extraí-lo das classes médias baixas. Ele sustenta que o ajuste estrutural, com a redução do gasto social do Estado e da atenção à explosiva situação social, requer e extrai recursos dos não pobres, das classes médias urbanas, apresentadas como grupos privilegiados que usufruem de sua influência sobre o Estado. Esses são os fundos que irão compor o gasto focalizado.

Para este autor, o Estado, mediante a focalização, provê de serviços públicos os que não possuem recursos para acessar os serviços no mercado. Esse raciocínio implica numa polarização: os serviços básicos gratuitos são de menor qualidade do que os obtidos no mercado:

A focalização pode terminar significando uma redistribuição de recursos públicos dos setores médios para os pobres, juntamente com uma redução na qualidade e na complexidade dos serviços públicos. A redistribuição reduz o ingresso real de amplas camadas médias baixas e reforça uma dinâmica regressiva que pode levá-la abaixo da linha da pobreza sem reduzir efetivamente a sua demanda por serviços públicos²⁴ (Coraggio, op. cit.: 28).

Do ponto de vista da governabilidade e da legitimação dos estados latino-americanos, a focalização apresenta fases problemáticas. Se as políticas focalizadas gerassem a exclusão dos setores médios, esses retirariam seu apoio. Sojo (op. cit.) recupera estudos²⁵ que distinguem dois tipos de focalização: a *severa*, que responde aos argumentos de eficiência e justiça social; e a *ampla*, que remete a critérios de equidade mais abertos. Essa última forma pretende obter o apoio político da classe média, por isso é estabelecida nas áreas onde se superpõem os interesses dos setores pobres e dos setores médios, para que seja possível manter a aplicação de estratégias de mudança estrutural.

Os estudos também vinculam a focalização com a integração e a coesão sociais. Nessa perspectiva, embora os programas focalizados sejam um elemento importante para ganhar apoio político, é necessário levar em conta as estruturas de poder de cada país, de modo a manter o equilíbrio político, para não correr o risco de que os pobres fiquem isolados das alianças políticas, quando se trocam os programas universais pelos focalizados.

Laurell (op. cit.) também analisa as políticas focalizadas da perspectiva da legitimação. Para a autora, a estratégia de centralizar os gastos sociais em programas seletivos dirigidos aos pobres ultrapassa o objetivo de redistribuir os fundos públicos para financiar os benefícios sociais universais, porque abre caminho à privatização. Os Estados costumam apresentar essas estratégias focalizadas como a única forma de alcançar a *equidade*, utilizando os recursos

²⁴“La focalización puede terminar significando una redistribución de recursos públicos desde los sectores medios hacia los pobres junto con una reducción en la calidad y complejidad de los servicios públicos. La redistribución reduce el ingreso real de amplias capas medias bajas y refuerza una dinámica regresiva que puede empujarla por debajo de la línea de pobreza sin reducir efectivamente su demanda por servicios públicos”.

que antes correspondiam aos programas de corte universal, para subsidiar só aos mais pobres, de modo a não gerar rejeição.

A autora afirma que estas políticas surgem como resposta à pauperização provocada pelas medidas econômicas e às reações que elas têm provocado, tanto na forma de convulsões sociais quanto de resistência política organizada. Então, os programas são manipulados pelo poder discricionário do Executivo e têm como objetivo "... assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular" (p.173), impossível de se sustentar com a aplicação das políticas neoliberais. Tais medidas tentariam evitar processos políticos que anulem o projeto principal: uma economia desregulamentada de livre mercado.

Segundo Laurell (op. cit.:172-3):

A estratégia de centralizar os gastos sociais em programas seletivos dirigidos aos pobres ultrapassa, na América Latina, o objetivo de incrementar o domínio do mercado mediante a retirada dos fundos públicos para o financiamento de benefícios sociais universais (...). Teoricamente, ninguém pode se opor a uma política que canalize recursos aos que menos ou nada têm, mas adquire um significado diverso quando, concretamente, tal política implica remercantilizar os benefícios sociais, capitalizar o setor privado, deteriorar e desfinanciar as instituições políticas.

A focalização, entretanto, não é uma estratégia radicalmente nova, como já foi lembrado, porque constituiu a forma predominante das primeiras estratégias assistenciais de ajuda às populações pobres, mantidas, de modo residual, com diferentes graus de alcance, nos diversos modelos de Welfare State. Mas, para alguns autores, ela é coerente com o novo modelo que emergiu da crise do Welfare State (Grassi, et al. 1992, Lo Vuolo e Barbeito, 1998, Laurell, op. cit.).

Descentralização

A *descentralização* é apresentada como uma forma de atingir maior eficácia e eficiência no gasto, o que permitiria unir esforços com outras

²⁵Os artigos aos quais Sojo remete são: Nelson et al. (1989) e Besley e Kanbur (1990).

iniciativas locais e privadas, evitando superposições, conseguindo resolver a burocratização e outros problemas ocasionados pela centralização do poder. Também permite introduzir mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando no nível local a decisão sobre como financiar, administrar e produzir os serviços e, portanto, diminuir os recursos estatais destinados aos serviços públicos (Laurell, op. cit.). Ou seja, delega poder aos níveis locais para realizar funções do governo central.

Mas, descentralização é difícil de definir. “O conceito de descentralização configura uma proposta de ação político-administrativa que, dependendo do enfoque ideológico adotado, pode visar a objetivos diferentes e até opostos de reorganização institucional” (Jacobi, 2000: 37). Segundo as formas que a descentralização adquire – desconcentração, delegação ou devolução –, implica maior poder político transferido. Assim,

Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; **delegação** é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e **devolução** é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes (Jacobi, op. cit.: 35, grifo meu).

Apesar da dificuldade na definição do conceito e das diferenças entre os autores, Lauglo (1996) afirma que a descentralização está ligada a três valores: 1) a dispersão politicamente legítima da autoridade, 2) a qualidade dos serviços prestados ou 3) o uso eficiente dos recursos; isto é, à *política*, à *qualidade* e à *eficiência*.

A respeito da primeira – a dispersão política da autoridade –, a descentralização adquire diversos significados segundo as ideologias políticas, a saber: federalismo, localismo populista, democracia participativa e liberalismo. Com diferentes implicações, segundo cada qual. Por exemplo, para a *democracia participativa*, a descentralização implica um débil controle exterior ao âmbito de competência, com decisões coletivas interiores, nas quais a avaliação é concebida como um processo coletivo de participação interior e com controle desde as bases. Para o *liberalismo*, porém, implica um governo

local forte, com oferta privada e mecanismo de mercado, assim como a participação de *experts* profissionais; nesta visão, a avaliação é realizada pelas forças do mercado ou pela auto-regulação profissional, com pouco controle estatal (Lauglo, op. cit.).

Na *qualidade e eficiência*, as estratégias que a descentralização promove são similares: profissionalização, direção por objetivos, mecanismo de mercado e desconcentração. Quando busca a qualidade, centra-se nas metas e no processo. Quando pretende a eficiência enfatiza a utilização dos recursos.

Weiler (1996) destaca a importância das aplicações políticas da descentralização, que estão vinculadas a dois problemas enfrentados pelos Estados modernos: a *perda de legitimidade* e a *multiplicidade de conflitos* gerados em consequência dessa perda. A descentralização é uma estratégia para a gestão deles, porque permite a difusão das fontes desses conflitos e a colocação de filtros de isolamento entre um conflito e o resto do sistema.

Para Weiler, a descentralização também tem um efeito de *legitimação compensatória* dos desgastados Estados modernos, que sofrem perda de legitimidade, devido à sua natureza centralizada que os distancia da base do sistema político, ao seu monolitismo, à sua incapacidade estrutural para responder às mudanças da sociedade e à sua administração burocrática, impessoal, desumanizadora. A descentralização acrescentaria legitimidade ao Estado, mostrando-o como mais atento às mudanças e às necessidades locais, ao estar mais próximo delas. Segundo o autor (op. cit.: 224), o Estado moderno deve reconciliar:

... os dois desafios opostos: manter, na medida do possível, o controle centralizado do sistema, e se mostrar, ao mesmo tempo, comprometido com a descentralização e obter as vantagens da legitimação derivadas dessa aparência²⁶.

Uma das formas que os Estados parecem utilizar para recuperar parte do controle cedido com a descentralização é a avaliação de resultados, que aparece tanto nas reformas educacionais dos países de América Latina quanto

²⁶... los dos desafíos opuestos: mantener en lo posible el control centralizado del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y obtener las

nas políticas sociais neoliberais. O Estado *descentraliza* mas avalia de modo *centralizado*.

Tanto a descentralização quanto a avaliação estão relacionadas com o exercício do poder e sempre existe a possibilidade de que o poder, perdido pela descentralização, possa ser recuperado pela avaliação²⁷ (Weiler, op. cit.: 224).

A relação entre descentralização e democratização foi muito discutida e defendida na década de 1980, segundo a perspectiva da democracia de base territorial, a qual considera que o repasse de poder e recursos aos governos locais proporcionaria a participação popular e o controle dos atos de governo²⁸.

Arretche (1996) analisa o *mito* da descentralização, pela qual haveria maior democratização, maior eficiência na aplicação das políticas públicas e maior controle da população. Segundo ela, a realização do ideal democrático: “... depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições” (p. 47). Também assinala que a proximidade entre a população e o poder político local, em vez de estimular a participação, pode derivar em clientelismo. Além disso, a descentralização, embora favoreça a participação, não a garante nem “garante que ela seja benéfica aos interesses dos grupos mais vulneráveis, que em geral são os mais desorganizados e desprotegidos” (Jacobi, op. cit.: 37).

Para outros autores, não existe um acordo muito claro sobre o conceito de descentralização e, segundo alguns, seria mais pertinente referir-se à dialética centralização-descentralização ou levar em conta que as teses centralizadoras ou descentralizadoras propostas para as políticas não estão isoladas, mas são coincidentes com um projeto político de sociedade determinado e é com relação a ele que deve ser feita a análise (Gil, 2000).

ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia”.

²⁷“Tanto la descentralización como la evaluación están relacionadas con el ejercicio del poder y siempre existe la posibilidad de que el poder, al que por una parte renuncia la descentralización, lo pueda recuperar la evaluación por otra”.

²⁸Foi essa a concepção que inspirou as propostas de descentralização surgidas no contexto das discussões que resultaram na Constituição de 1988. Então, o processo de descentralização no Brasil é mais complexo e é prévio às propostas surgidas dos organismos multilaterais de desenvolvimento (BIRD, BID etc.) como será mostrado no próximo capítulo.

Privatização

A *privatização* pretende incorporar os investimentos privados em novas atividades econômicas rentáveis e, por isso, incluir nelas as atividades próprias do bem-estar social, com o pressuposto de que a administração privada possui maior eficiência. Trata-se da constituição de um novo mercado, no qual a privatização dos benefícios sociais implica num processo seletivo e numa diferenciação da qualidade desses serviços.

A privatização é um movimento que leva à redução das funções e atividades exercidas pelo Estado e à ampliação do mercado, num processo que se realiza mediante venda ou outras formas, como diminuição do investimento e do gasto estatal ou das atividades e do papel produtivo e/ou distributivo do Estado. Também se produz um movimento de privatização, quando coexistem com as atividades públicas outras opções no setor privado que atendem às demandas daquelas pessoas que podem comprá-las, como é o caso da saúde e da educação.

Os argumentos desenvolvidos em prol da privatização defendem que a forma de gestão e administração privada é mais eficiente, devido aos benefícios da competição, à diminuição dos custos e à introdução de inovações tecnológicas. Mas, as objeções principais aos argumentos econômicos são a capacidade de lobby do setor privado e a provisão de serviços a menores custos e de baixa qualidade.

Do ponto de vista político, o liberalismo defende a primazia dos direitos individuais e sua liberdade de escolha face à intervenção do Estado, que atua na produção e prestação dos serviços sociais, reduzindo, assim, os estímulos ao trabalho. Uma importante objeção a esta postura é a desresponsabilização e a quebra do poder dos sindicatos com a subsequente perda de salário.

Poderiam se estabelecer diferentes formas de privatização, tais como as seguintes (Starr, apud Draibe, 1990: 44):

- a transferência (incluindo a venda) da propriedade pública de estabelecimentos, terras, empresas, infra-estrutura para a propriedade privada que vai explorá-las lucrativamente;
- a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas, ou restrições em volume, capacidade, qualidade em serviços publicamente

produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado;

- o financiamento público do consumo de serviços privados - através de contratação, reembolso ou indenização dos consumidores, tickets e vales com pagamento direto aos provedores privados etc.;

- a desregulação que permite a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo.

Outra visão da temática propõe a privatização com um sentido mais amplo, o qual envolve âmbitos *privados* não necessariamente vinculados ao mercado. Tais âmbitos são os da *sociedade*, entendendo as bases comunitárias, locais, de vizinhança e envolvem atividades não remuneradas, cujas tarefas são de caráter social. Associações voluntárias, organizações não governamentais, redes assistenciais e de solidariedade, de ajuda mútua, de cuidados constituem uma outra via: o *terceiro setor*, o qual, segundo seus promotores, seria um outro lugar além do Estado e do mercado, e cuja lógica supõe relações não econômicas e de maior autonomia com respeito ao poder estatal.

No Brasil, mais duas concepções podem se incluir no movimento de privatização: a *publicização*, desenvolvida na proposta de Reforma do Estado de finais da década de 1990, e a *filantropia empresarial*, tendência desenvolvida em empresas que realizam ações no âmbito social²⁹.

Com esses três eixos – focalização, descentralização e privatização – é preciso levar em conta dois tipos de problemas que, historicamente, têm relevância na implementação das políticas sociais. Assim, especialmente nas políticas destinadas aos pobres, revestem-se de importância as práticas assistencialistas e o clientelismo (Draibe, 1990; Laurell, op. cit.; Demo, op. cit.; Repetto, op. cit.; Isuani, op. cit.), aos quais me referirei, porque serão analisadas no Programa Alfabetização Solidária.

Assistencialismo e clientelismo

O assistencialismo reflete um aspecto de algumas políticas sociais

²⁹ Ambas as tendências serão aprofundadas no próximo capítulo.

remanescentes do velho modelo da assistência, analisado anteriormente. Assim, institucionaliza um indivíduo ou grupo no lugar de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado. Dessa forma, cria-se uma subjetividade, forma-se um imaginário de assistido, em vez de um sujeito com direitos, usuário, consumidor ou possível gestor de um serviço.

Spossati et al. (1987) refletem sobre o problema, indicando que existe uma contradição inerente na análise das políticas sociais de caráter assistencial, as quais apresentam um duplo caráter de exclusão e de inclusão. Uma política assistencial, num primeiro momento, é uma forma concreta de o sujeito cobrir suas necessidades, mas isso pode ter como consequência, num momento posterior, a incorporação disso como um direito. Na concepção das autoras “... no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão da cidadania” (op. cit.: 35), porque pode ser um espaço de lutas e confrontação que permite o acesso a benefícios antes negados. As políticas de assistência, ainda que não constituam um mecanismo redistributivo que mude as desigualdades sociais, podem permitir, num processo de desenvolvimento, a integração dos beneficiários.

A diferença entre o caráter de exclusão ou de inclusão dessas políticas parece estar ligada, para as autoras, ao fato de elas constituírem respostas emergenciais ou duradouras:

O mecanismo assistencial permite ainda um corte emergencial nas políticas sociais. Como formas duradouras possibilitam consagrar direitos, como respostas emergenciais podem fragmentar a demanda em graus de urgência para atendimento, instalando clientelas elegíveis. Com isto as políticas sociais se prestam a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder ‘humanitariamente’ a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais (Spossati et al., op. cit.: 31).

Demo (1995) faz uma distinção entre assistência e assistencialismo. A assistência é um direito que remete à sobrevivência, mas o combate à pobreza implica outros componentes de política social, não só os assistenciais. O tratamento da pobreza como alvo de assistência, para esse autor, é

assistencialismo, porque banaliza o conceito de pobreza. Se esta é estrutural, não pode ser atingida com meios conjunturais ou emergenciais. O assistencialismo considera o problema social pela ótica da ajuda. Assim, a pessoa que recebe benefícios é humilhada, porque provoca-se dependência, desmobiliza-se seu potencial, escamoteia-se o contexto da desigualdade, inventando a farsa da ajuda, pois, em vez de soluções, brindam-se compensações. Demo considera, portanto, que, enquanto a assistência corresponde a um direito humano, o assistencialismo mantém as desigualdades sociais. Esse tema me parece de fundamental importância no estudo das atuais políticas sociais, pelo perigo de se estar criando ou recriando com elas sujeitos assistidos, e não sujeitos com direitos. Os apelos à solidariedade, à filantropia e ao voluntariado respondem a esse modelo.

Na atualidade, a relevância dessa questão vem à tona, porque o modelo econômico hegemônico gera desemprego e isso é contrabalançado, na melhor das hipóteses, com a implementação de programas que outorgam pequenos benefícios para permitir cobrir as necessidades de subsistência. Esses programas focalizados, às vezes, exigem a contraprestação de um serviço (comunitário, por exemplo), mas nem sempre isso acontece. Assim, esse paliativo, surgido como resposta à crise do modelo salarial que organizava a sociedade, está criando uma nova subjetividade que só o tempo dirá quanto mais perto ou longe de uma *subjetividade assistida* poderá ser.

A respeito do *clientelismo*, só esboçarei as questões que são relevantes em relação a este estudo.

A primeira delas é a relação que os sujeitos estabelecem com os mediadores (brokers), pessoas que intervêm para, utilizando sua inserção junto aos poderosos, obter favores. (Rouquié, 1991). Esses mediadores ou *referentes* (Auyero, 1998) favorecem a resolução de problemas e atuam permitindo "... o fluxo de bens e serviços que provêm do poder municipal e o fluxo de apoio e votos que provêm dos 'clientes'"³⁰ (Auyero, op. cit.: 59). Assim,

³⁰ "... el flujo de bienes y servicios provenientes del poder municipal y el flujo de apoyo y votos que provienen de los 'clientes'".

quando os recursos chegam ao local, são essas pessoas que possuem a informação e que distribuem os bens. Estabelecem uma relação personalizada e, ao ocupar um lugar não institucional, são percebidas como sem obrigação de proceder a tal distribuição; por isso, quem os recebe não pode invocar direitos sobre a coisa outorgada ou o favor realizado.

No Brasil, há formas como o coronelismo, que se originou num Estado que “... preferiu delegar seu poder a autoridades territoriais privadas em troca da manutenção da ordem e do apoio eleitoral” (Rouquié, op. cit.: 224), porque o poder central conferia um título militar aos senhores, confiando-lhes uma missão. Essa matriz, adaptada ao sistema político de partidos, ainda tem sua vigência na política brasileira³¹.

Outra forma que interessa destacar é a do *clientelismo de partido*, especialmente as *máquinas eleitorais* que se estabelecem num sistema liberal de competição política aberta, o qual troca a satisfação das demandas particulares pelos votos:

Os serviços dispensados pela máquina política mitigam a ausência de proteção social pública. Às vezes até a máquina eleitoral se confunde com o partido oficial, canalizando sua “capacidade distributiva” através do partido. Um favor, um serviço criam laços de reconhecimento e de dependência pessoal que prendem o cidadão ao benfeitor. Um direito garantido por uma lei, impessoal na essência, oferece menos dividendos políticos. Essa é uma das razões e das modalidades do clientelismo de Estado. (Rouquié, op. cit.: 228).

No *clientelismo de Estado*, geralmente um organismo de ajuda social ou o sindicato intervém na relação, mas o mecanismo constitutivo é igual. Uma das formas do clientelismo estatal é a criação de redes de clientela através de organismos de assistência e previdência social politizados que, com uma retórica populista, permitem identificar as legislações sociais – que poderiam ser impessoais e anônimas –, com o regime ou o presidente. (Rouquié, op. cit.: 229).

Por último, interessa destacar a perspectiva que analisa o clientelismo

³¹Foi recorrente a aparição de remanescentes do coronelismo em entrevistas com coordenadores e alfabetizadores do Programa Alfabetização Solidária, em municípios do

contextualizado, relacionado com a implementação de políticas sociais no marco da Reforma do Estado. Neste sentido, Chiara (1998: 116-7) afirma que:

Resulta perigoso centrar a crítica das políticas sociais dominantes na questão das formas clientelistas de distribuição dos recursos, sem questionar os processos “macro” que estão dando sentido a essas formações que parecem ser prévias (ainda que em menor escala) aos processos de ajuste-reforma que estamos enfrentando³².

Nesta linha, é preciso analisar o clientelismo tanto na sua forma tradicional remanescente no sistema político da América Latina, como na sua reatualização na forma de intercâmbio de favores, bens e serviços, no contexto de desemprego e carências materiais ocasionado pelo ajuste e a reestruturação econômica. Nessa perspectiva de análise, a mais atual sobre a temática, o clientelismo “... que num primeiro momento aparece como deferência e subordinação, é, em muitos casos, uma calculada negociação e resistência”³³(Gay, 1997: 92).

Também se sugere, numa perspectiva oposta aos tradicionais estudos sobre o tema, que:

Sob certas circunstâncias, o clientelismo está menos relacionado com o intercâmbio de favores por votos, do que com o intercâmbio de votos pelo que atores políticos gostariam de apresentar como favores, mas os menos privilegiados demandam e reclamam como direitos³⁴. (Gay, 1998: 15).

O clientelismo é, também, analisado como uma forma de participação, menos abstrata que a retórica ideal participacionista que envolve as políticas sociais e educacionais.

Enfim, neste capítulo busquei mostrar a origem das ações assistenciais

Nordeste brasileiro.

³²“Resulta peligroso centrar la crítica a las políticas sociales dominantes en la cuestión de las formas clientelares de distribución de los recursos, sin cuestionar los procesos ‘macro’ que están dando sentido a estas formaciones que parecen ser previas (aunque en menor escala) a los procesos de ajuste-reforma con que nos enfrentamos”.

³³“... que a primera vista aparece como deferencia y subordinación, es, en muchos casos, una calculada negociación y resistencia”.

³⁴“... under such circumstances, clientelism has less to do with the exchange of votes for favors, than with the exchange of votes for what political actors would like to present as favors but the least privileged elements of the population demand or claim as rights”.

e filantrópicas, e como essas foram permanecendo apenas como marginais nos Estados liberais ocidentais, à medida que eles iam mudando para um modelo de Estado social, o qual incorpora direitos na forma de políticas sociais que consideram as pessoas como cidadãos, e não como sujeitos de assistência. Esse Estado social começou a se desenvolver na América Latina, mas a neoliberalização da economia e as políticas de ajuste estrutural fizeram com que as políticas sociais fossem adquirindo características compensatórias e dirigidas apenas para os pobres, sendo organizadas em torno de certos eixos, tais como a *focalização*, a *descentralização* e a *privatização*.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL NOS ANOS 90

Neste capítulo realizo um breve panorama das políticas sociais brasileiras, visando à análise de suas características no final do século XX, para utilizar esses elementos no estudo da Comunidade e da Alfabetização Solidárias.

Para tanto, desenvolvo as características da Reforma do Estado brasileiro proposta no final do século XX, baseada nos documentos oficiais e na bibliografia disponível, para mostrar o contexto de privatização no qual se inserem as políticas sociais da época e a sustentação dos principais aspectos que justificam, na minha análise, o surgimento desses Programas.

Por último, descrevo e analiso o Programa Comunidade Solidária, macro-programa no qual se insere o Programa Alfabetização Solidária, como foi dito.

As políticas sociais brasileiras: surgimento e características

Inicialmente, é necessário esclarecer que me refiro aqui às políticas sociais como:

... políticas de governo nas áreas de atenção à saúde, previdência e assistência social, educação, habitação, saneamento, transportes coletivos urbanos, programas de suplementação alimentar – área que, grosso modo, constitui o campo do que com muita imprecisão e pouco consenso, vem sendo considerado o âmbito pertinente dos conceitos de Estado de Bem-estar social, proteção social ou Estado-Providência (Draibe, 1990:1).

Enfim, em um sentido amplo, refiro-me ao Estado que intervém no social como regulador da relação entre capital e trabalho e como promotor de políticas redistributivas, sendo para alguns um tipo de Welfare State (Draibe, op. cit.) e para outros não (Montaño, 2002).

As políticas sociais brasileiras iniciam seu desenvolvimento nos anos 30,

no governo de Getúlio Vargas e se consolidaram institucionalmente na década de 1970, sendo a maior parte da legislação produzida nos períodos autoritários (1930/43 e 1966/71) (Draibe, 1990: 8).

Nos anos 1970 e 1980, as políticas sociais adquiriram um caráter assistencial, pois foi desenvolvido um esquema paralelo dirigido a grupos de risco. Os benefícios (suplementação alimentar, creches, auxílios à habitação, iniciação ao trabalho), finalmente, acabaram atingindo a maior parte da população, porque o critério de seleção era a renda familiar (Draibe, op.cit.: 6). Além disso, foram adquirindo um caráter de corporativismo e clientelismo.

Entre 1985 e 1988, com o processo de abertura política, houve transformações políticas, sociais e econômicas, tais como a redemocratização, a possibilidade de acesso ao poder de pessoas e grupos opositores aos governos militares, uma mudança na política econômica orientada ao crescimento e a pressão dos movimentos sociais sobre os órgãos governamentais ligados às políticas sociais.

Como consequência, produziu-se uma modificação nessas políticas, que implicou num modelo mais equitativo, reformas mais significativas no plano jurídico-formal e ações governamentais nas áreas de saúde, previdência social e educação (Tavares, 1999: 39). Também desenvolveram-se programas emergentes contra a fome, o desemprego e a miséria, e se criaram e consolidaram programas de alimentação e de saúde. Algumas das iniciativas na saúde, educação e assentamentos agrários tiveram a participação de grupos organizados da população. Aconteceram, também, reformas setoriais, como a descentralização da saúde.

A promulgação da Constituição de 1988 destacou o caráter redistributivo das políticas sociais, contemplou a expansão dos direitos sociais e afirmou o conceito de proteção social global. Essas políticas visavam à cobertura universal, à equivalência de benefícios, à seletividade na distribuição deles, à intervenção comunitária e à administração democrática e descentralizada (Valladares, 1999: 171), questionando-se, assim, seu lado assistencial.

Também houve consenso sobre a necessidade de uma descentralização na execução e no controle dos programas sociais, visando à participação

popular e à democratização na formulação, implementação e controle das políticas sociais (Aureliano e Draibe, apud Tavares, 1999). A esse respeito, a Constituição definiu as competências entre os diferentes níveis de governo na educação e na saúde. Em outras áreas, como moradia e assistência social, as responsabilidades foram transferidas ao nível local, podendo ser compartilhadas com outros níveis de governo, e não mais centralizadas no governo federal. Mas, a Constituição não legislou sobre o financiamento, nem sobre a distribuição de recursos aos Estados e Municípios.

Apesar do avanço representado pela Constituição *cidadã*, esse movimento progressista da Nova República viu-se ameaçado por uma visão ortodoxa do ajuste econômico no último período do governo Sarney, o que levou ao abandono das reformas e a medidas de desmantelamento e redução de gastos. Tavares (1999: 40) indica os anos 1988-1989 como o começo do desmantelamento das políticas sociais brasileiras e 1990 como o início de uma política social neoliberal. Nesse período, não se implementaram as mudanças propostas na Constituição e desestruturou-se o velho modelo de políticas sociais, sem substituí-lo por outro.

A política social no governo Collor foi congruente com a econômica, que visava à abertura, privatização e internacionalização, refletindo, dessa forma, as características que o neoliberalismo propõe para as políticas sociais: "... acrescentavam-se propostas alternativas para as políticas sociais, destinadas à privatização, focalização e seletividade das mesmas"³⁵ (Tavares, 1999: 43). Como foi explicado no capítulo anterior, a política social aproximou-se de uma visão liberal, *seletiva e focalizada* das obrigações sociais do Estado e ficou condicionada à política econômica. Houve redução radical de gastos sociais, afetando os Estados e Municípios.

Os intentos de privatização das políticas sociais no governo Collor chegaram até o envio de uma proposta de reforma constitucional, na qual estabelecia-se que o ensino seria remunerado, a previdência seria adquirida só pela idade, dar-se-ia incentivo à previdência privada e estabelecer-se-ia o fim da estabilidade no setor público, entre outras medidas. Além disso, a legislação

³⁵Texto original "... se agregaban propuestas alternativas a las políticas sociales, destinadas a

complementar da Constituição na área da seguridade social, aprovada pelo Congresso, sofreu restrições, modificações e vetos do governo (Tavares, 1999). Segundo Tavares (op. cit.), a descentralização foi, na verdade, uma recentralização no âmbito federal para dispor dos recursos sociais, estabelecendo canais de comunicação e controle diretamente às prefeituras, sem mediação estadual, alterando a lógica da descentralização prevista pela Constituição.

Valladares (1999: 172) lista outras características relevantes na década de 1990, tais como:

- fomento às instituições da sociedade civil e campanhas nacionais baseadas na solidariedade, auto-ajuda e participação comunitária;
- participação de organismos privados no combate à pobreza, constituindo o Brasil o primeiro país de América Latina em quantidade de ONGs;
- difusão de inversões privadas de empresas, no setor social.

Entre as iniciativas originadas na sociedade civil, merece destaque o Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM), desenvolvido pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), que obteve recursos do governo e mobilizou amplos setores da sociedade frente ao problema da fome e da miséria, "... partindo da sociedade para o Estado (...) com origem na sociedade civil, mas absorvido pelo governo federal em 1993" (Cohn, 1995: 16).

A reforma do Estado e as políticas sociais no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Como em outros países da América Latina, as políticas sociais no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), também apresentaram as características decorrentes do neoliberalismo como doutrina econômica. Assim, os programas sociais foram:

... orientados pelo ideário neoliberal que se expressa pelo tripé

la privatización, focalización y selectividad de las mismas".

de sustentação da reforma dos programas sociais na América Latina, e particularmente no Brasil, expresso pelos princípios da focalização, descentralização e parcerias, tendo como carro chefe o Programa Comunidade Solidária (Silva, 2001: 23-4).

Durante esse governo, "... a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica" (Neto, 2000: 87), sofrendo a desresponsabilização do Estado que privatizou, descentralizou e focalizou.

Por exemplo, realizou-se uma reforma do sistema de proteção social, baseado anteriormente no trabalho, para a renda. "...a previdência social, após ter sido alçada ao estatuto de seguridade social em 1998, retrocede por iniciativa do governo à concepção de seguro social" (Cohn, 2000: 185). Dessa forma, produziu-se uma segmentação dos usuários, que obteriam acessos diferenciados aos benefícios, pois quem mais contribuísse teria acesso a maiores benefícios, enquanto àqueles com menores contribuições seriam destinadas prestações desqualificadas (Neto, op. cit: 87 e Cohn, op. cit. :185).

Assim, de fato, instituiu-se um sistema dual de proteção social. De um lado, o subsistema de proteção social relativo aos benefícios sociais securitários – e, portanto, contributivos –; de outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais – e, portanto, redistributivos, financiado com recursos do orçamento fiscal.

Como em outros países de América Latina, o Estado brasileiro concentrou sua atuação nas políticas de luta contra a pobreza, implementando políticas focalizadas, emergenciais e compensatórias. Se no Brasil, a partir da Constituição de 1988, desenvolvia-se um processo de reconhecimento e implantação de direitos sociais, em alguns aspectos voltou-se a um caráter filantrópico.

A maioria das políticas implementadas na área social durante o governo Cardoso, especialmente as relacionadas com a luta contra a pobreza, estiveram caracterizadas pela focalização. A quase exclusividade da existência dessas políticas consolidou a concepção da responsabilidade do Estado no campo social como responsabilidade pelos mais pobres. Assim,

... as políticas sociais acabam sendo condenadas aos limites estreitos do 'alívio à pobreza', e portanto sempre fadadas ao

insucesso, uma vez que se constituem em políticas e programas destinados exatamente ao combate a determinadas carências a que estão submetidos os grupos sociais, produtos, por sua vez, da desigualdade gerada pelo próprio mercado e pelas políticas macroeconômicas (Cohn; 2000: 190).

Um estudo nacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1995, indicou os municípios mais pobres do país, baseado nos dados do censo 1991. Esses 1070 municípios, onde habitavam 13.853.000 pessoas, foram priorizados para a realização de programas de saúde, alimentícios, de educação básica e de redução da mortalidade infantil (Valladares, op. cit.: 174).

A exclusiva implementação de políticas sociais focalizadas, de acordo com Cohn (op. cit.), mostra um processo social de *naturalização* da pobreza e institucionaliza, de fato, um sistema dual de proteção social, que provoca uma diferenciação entre os incluídos no processo de globalização e aqueles definitivamente excluídos. Nessa abordagem da pobreza, não se evidencia a discussão sobre a desigualdade que implicaria uma redistribuição de renda, justamente no momento mesmo em que, na América Latina aumenta essa desigualdade.

Quanto à *descentralização* das políticas sociais, no governo Cardoso continuou-se e aprofundou-se um processo de *municipalização*, que transferia a execução das políticas ao nível municipal, sem contar com uma transferência de recursos vinculados ao orçamento fiscal, dependendo aleatoriamente de fontes de recursos instáveis provenientes do governo central. Assim, em muitos casos, "... os municípios acabam sendo pressionados a dar conta da demanda local sobre seus equipamentos sociais" (Cohn, op. cit.: 190), levando a uma desobrigação de fato por parte da União.

Aliás, na descentralização, um obstáculo para a participação tem sido a cultura política municipal que, baseada na centralização do poder que, no cotidiano, expressa-se pelo clientelismo, nepotismo e outros *ismos*, dificulta a realização de um controle social independente³⁶, como era esperado com a

³⁶Segundo pude corroborar empiricamente, o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, num município do Estado de Alagoas, estava composto por um pai (o motorista do Prefeito),

criação de diversos conselhos setoriais.

No que diz respeito à *privatização*, as políticas sociais brasileiras, especialmente as focalizadas na população pobre, apresentaram intentos de privatização *stricto sensu* no início da década de 1990, que não chegaram a se concretizar. Mas, sempre existia um processo de privatização num sentido amplo, na intenção de passar a responsabilidade por algum aspecto da implementação das políticas sociais para outras instâncias fora do Estado, sob diversas formas. Algumas dessas modalidades eram constituídas por *parcerias*, pela *responsabilidade social empresarial*, pelo *terceiro setor* e por um movimento de *publicização* de atividades antes exclusivas do Estado.

A parceria, em especial entre a Sociedade, o Estado e o Mercado, foi uma estratégia iniciada no final da década de 80 e, especialmente na gestão FHC, alcançou desenvolvimento importante, ao ponto de ser assumida pela Comunidade Solidária, como será explicado no decorrer deste capítulo.

Outro importante viés que assume o processo de privatização no Brasil é o investimento privado na realização de ações sociais: a *responsabilidade social empresarial* ou *filantropia empresarial*. Valladares (1999: 172) afirma que, só em 1993, foram investidos 115 milhões de dólares em projetos sócio-culturais, relativos a 58 programas empresariais. Esses investimentos ocorreram "... como política da empresa e não somente como compromisso pessoal do empresário" (De Paula & Rodhen, apud Góis, 2004: 103).

Uma amostra da importância dessas ações foi a criação do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), em 1995, por representantes de 25 grupos privados, entre os quais Volkswagen do Brasil, Victor Civita, Grupo Itaú, Olderebrecht, Bradesco e Rede Globo. Sua intenção é atuar na área social de modo sistemático e se apresenta como um fórum permanente de *cidadania empresarial*. Em 1997, o GIFE contava com 40 associados que destinavam cerca de 400 milhões de dólares por ano para projetos nas áreas de saúde, educação, meio-ambiente, cultura, ciência e bem-estar social.

O GIFE tem como objetivo difundir as práticas do uso de recursos privados no desenvolvimento do bem comum e, além dos seus projetos,

uma professora (a irmã do Prefeito) e assim por diante...

também oferece apoio técnico a empresas que desejam investir na área social. O grupo também se regionalizou, criando, por exemplo o GIFE-Sul, formado pelas Fundações IOSCHPE, M.S.Sobrinho, Bradesco e Projeto Pescar e pelos Institutos C&A de Desenvolvimento Social e Robert Levy (Carrion, 2000).

A concepção de cidadania à que se refere freqüentemente o GIFE "... concentra-se na dimensão social de cidadania, Ou seja, dos direitos, como o direito à educação, à saúde e ao trabalho que viabilizam o acesso do indivíduo à condição de consumidor da riqueza socialmente produzida" (Carrion, op. cit.: 249), que, segundo a autora, não inclui a discussão do sistema econômico nem o desenvolvimento da consciência crítica, nem tampouco a autonomia.

Trata-se da técnica ao serviço do 'progresso social', ainda que a eficácia por ela garantida seja excludente, desfilante. O que pode também ser traduzido por questionar o modelo político de organização da sociedade sem, no entanto, questionar a estrutura econômica, que em certa medida viabiliza sua sustentação (Carrion, id. ib.).

Assim, não há uma conscientização dos beneficiados que são sujeitos passivos dos benefícios. A questão do investimento vem ligada ao chamado *marketing social*, que se baseia na difusão das ações das empresas.

Outro elemento ligado à *filantropia empresarial* é o *voluntariado*, que recebeu muito apoio da mídia em 2001, por ser o ano internacional do voluntariado:

Empresas brasileiras, seguindo a tendência internacional, estão deixando de praticar somente filantropia de caráter provisório para atuar em ações sociais de longo prazo. Especialistas dizem que, para o trabalho ser efetivo, as companhias não devem fazer só doações, mas estimular o voluntariado entre os funcionários (Folha de S.Paulo, caderno especial Voluntariado, p. 1, 28-10-2001).

O voluntariado desenvolveu-se não só relacionado com as empresas. Sua promoção alcançou a mídia, sendo vinculado à implementação de muitos projetos sociais e, inclusive, criou-se legislação sobre a questão.

Além disso, *filantropia empresarial*, *cidadania empresarial* e *responsabilidade social empresarial* também dizem respeito a princípios de

ação aplicados à própria empresa. Então:

A empresa socialmente responsável é aquela que possui a capacidade de ouvir os interesses das diferentes partes: acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo, meio-ambiente) e conseguir incorporá-los no planejamento de suas atividades, buscando atender às demandas de todos – e não apenas dos acionistas ou proprietários (FIESC-SENAI, 2002).

As empresas socialmente responsáveis incorporam nas suas atividades questões tais como o estabelecimento de princípios ambientalistas e a promoção da diversidade no lugar de trabalho, além de promover a realização e o financiamento de projetos sociais exógenos às empresas e a participação voluntária dos seus funcionários. O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, fundado na década de 1990, que tem 75 associados, representa esta tendência. Essas empresas chamam à participação para o enfrentamento dos programas sociais e geram ações como os *selos* de empresas socialmente responsáveis.

O problema não se apresenta na realização de investimentos sociais pelas empresas, embora seja questionável eticamente sua utilização com fins de propaganda, mas no fato de o Estado promover esse movimento, sobredimensionando as ações e transmitindo a mensagem de que apenas com as *parcerias*, a *responsabilidade social* e com a intervenção do *terceiro setor* podem ser resolvidos os problemas sociais ou implementadas políticas sociais. Na prática, esse movimento tende à desresponsabilização e à implementação de práticas degradadas com menor custo, como parece ocorrer com a Comunidade Solidária na implementação de seus Programas, em especial a Alfabetização Solidária.

Com esta lógica privatizadora, paralelamente ao que acontecia na área das políticas sociais, foi proposta uma reforma do Estado, pois se argumentava que este precisava aumentar sua *governança*, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, políticas públicas (Presidência da República, 1995).

Com esse objetivo, criou-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cujo ministro, Luiz Carlos Bresser Pereira, propunha a

superação do modelo de administração pública burocrática e a sua substituição pela *administração gerencial*³⁷. Para sua concreção, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, destinado à reforma e ao “... aperfeiçoamento da ação governamental por meio da racionalização e redução de custos do aparelho estatal e da melhoria da qualidade dos serviços prestados à população” (Diário Oficial da União, 08-10-97, p. 22592, seção 1).

Segundo o Plano, distinguem-se no Estado quatro setores (Bresser Pereira, 1998).

O primeiro setor compreende o *núcleo estratégico*, no qual são definidas as leis e as políticas públicas, composto pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, pela cúpula dos ministérios e pelos tribunais federais (Supremo Tribunal Federal e Ministério Público). Nos Estados e Municípios também existem núcleos semelhantes.

O segundo setor é aquele das *atividades exclusivas do Estado*: o poder de legislar e tributar. Nele estão inclusas a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (por exemplo, SUS e sistema de auxílio-desemprego).

No terceiro setor encontram-se os *serviços não exclusivos ou competitivos* do Estado, aqueles que não envolvem o poder desse, mas são realizados ou subsidiados por ele, dado que são considerados de importância para os direitos ou por se vincular a economias externas. Não podem ser recompensados através da cobrança.

No quarto setor acha-se a *produção de bens e serviços para o mercado*, realizada pelo Estado mediante empresas de economia mista, em setores estratégicos ou de serviços públicos.

³⁷O modelo da administração pública gerencial foi aplicado na Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália e nos Estados Unidos, nos anos 80 e 90, ou seja, no esplendor do neoliberalismo nesses países. Entre suas características encontram-se a orientação das ações para o cidadão-cliente, o contrato de gestão que possibilita a autonomia da burocracia estatal e do controle de resultados em vez dos procedimentos, a separação nas políticas da formulação (centralizada) da execução (descentralizada), a transferência ao setor público não estatal de atividades não exclusivas do Estado e a terceirização de atividades auxiliares. (Bresser Pereira, apud Barreto, op. cit.: 112, nota 8)

Uma vez organizadas as atividades do Estado, Bresser Pereira (op. cit.) também propôs o tipo de propriedade e o de administração mais adequados para cada setor.

Assim, no *núcleo estratégico* e nas *atividades exclusivas* a propriedade deve ser estatal. Aprovação de leis, determinação de políticas públicas e sentenças são tarefas a serem realizadas pelo Estado via Legislativo, Executivo e Judiciário. Mas, as entidades executoras são as agências autônomas, cujo dirigente é nomeado pelo Ministro da área. As tarefas a serem realizadas pelas entidades são pautadas mediante um contrato de gestão com um dirigente. Esse contrato define os objetivos de cada entidade, os indicadores de desempenho e garante os recursos humanos, financeiros e materiais. Uma vez estabelecido o contrato de gestão, o dirigente tem autonomia para gerir o orçamento e seus funcionários, contratar e pagar, assim como realizar compras, seguindo os princípios gerais de licitação.

Na *produção de bens e serviços para o mercado* encontram-se as atividades que foram privatizadas, porque supunha-se que as empresas seriam mais eficientemente administradas pelo setor privado, inclusive com redução de custos e de preços. Assim, muitas atividades que o Estado não mais executaria e podiam ser controladas (ou eram do interesse de) pelo mercado seriam transferidas para o setor privado. Mas, o Plano Diretor propõe um outro processo: "... a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado" (Presidência, op. cit.:18).

O caso das atividades não-exclusivas do Estado, na proposta reformista, apresenta uma argumentação discursiva diferente, se comparada com outras reformas, como a da Argentina, por exemplo. A brasileira propõe que a forma de propriedade seja pública não-estatal, distinguindo um terceiro tipo além da privada (que é destinada à obtenção de lucro ou consumo privado) e da pública estatal. Essa terceira forma de propriedade inclui "... as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado, [porque] não são privadas, e sim públicas não estatais" (Bresser Pereira, 1998: 262). É o caso das instituições que não podem gerar todas as receitas pela venda de seus produtos e serviços, mas não devem ter propriedade estatal,

porque não está envolvido o poder do Estado. Essa propriedade "... deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado" (Bresser Pereira, op. cit. 1998: 263) e para receber o controle, tanto desse como do mercado. Segundo a proposta, o controle do Estado deve ser complementado com o controle social direto, mediante os conselhos de administração da sociedade. Desta forma estabelece-se "... um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil" (Bresser Pereira, id. ib.).

A proposta prevê, ainda, a conversão dos serviços não exclusivos do Estado, como escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais e museus, num tipo especial de entidade não estatal: as organizações sociais. Elas devem celebrar um contrato de gestão com o Poder Executivo e obter a aprovação do Congresso para receber os fundos e administrá-los.

Tem-se, com isto, que a reforma administrativa do Estado apóia-se na *publicização* das atividades que não lhe são exclusivas, na *terceirização* de atividades secundárias e na *privatização* da produção de bens e serviços para o mercado.

Especificamente, quanto à *publicização*, essa reforma promove-a nas atividades não exclusivas do Estado, transferindo para o campo público não-estatal os serviços sociais, culturais, de proteção ambiental, de pesquisa científica e tecnológica, com o pressuposto de que ganhariam em qualidade e eficiência. As subvenções sociais e as dotações orçamentárias são transferidas do poder público, porque as organizações sociais são reconhecidas como de interesse e utilidade pública e, por isso, habilitadas a receber recursos financeiros e a gerenciar recursos materiais e humanos cedidos pelo Estado. Para esses fins, foi criado o Programa Nacional de Publicização e as organizações sociais foram consideradas pessoas jurídicas de direito privado, como associações civis sem fins lucrativos (Medida provisória nº 1591/1997).

Mas, para receber os recursos do orçamento, devem ter autorização legislativa e estabelecer o contrato de gestão com o Poder Executivo, o único vínculo entre elas e o Estado, comprometendo-se com o desempenho dos serviços atinentes à sua missão social.

Depois de transformada em organização social, a instituição sai do

âmbito estatal e passa a se reger pelo direito privado, dispondo de autonomia financeira e administrativa (Barreto, 1998: 121). Recebe o patrimônio e o pessoal da entidade e mantém os recursos cedidos pelo governo. Dessa forma, pode obter recursos tanto da produção e venda de serviços ou bens, como de doações e contribuições voluntárias, aplicações de seus ativos, *royalties* e direitos autorais³⁸.

Assim, o processo de implementação das organizações da sociedade civil de interesse público iniciou-se com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com a intervenção do MARE (Ministério da Administração da Reforma do Estado).

Em síntese, a proposta brasileira de Reforma do Estado se apresentou como uma necessidade de adaptá-lo ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, mas pretendendo se situar longe da ideologia neoliberal do Estado mínimo, hegemônica nos países vizinhos. Propôs a superação da administração pública burocrática e a sua substituição pela *administração gerencial*, construindo, a partir do conceito de público não estatal e de publicização, *uma privatização à brasileira*.

Essa reforma foi destinada ao Aparelho do Estado, isto é, à administração pública federal, estabelecendo-se

... uma comunhão artificial entre reforma administrativa do Estado e reforma do Estado, que passam a ser tidas como sinônimos, deslocando-se uma vez mais a questão social para o espaço do questionamento sobre a capacidade técnico-burocrático-administrativa do aparelho estatal... (Cohn, op. cit.: 192)

Simultaneamente à implantação desse modelo de publicização no âmbito das políticas sociais, desenvolveu-se um movimento de saída do Estado de alguns aspectos de suas políticas sociais pela via da Comunidade Solidária, conforme veremos a seguir.

³⁸Para uma descrição detalhada da conversão das instituições em organizações da sociedade civil de interesse público, requisitos e normas, ver Barreto, op. cit.: 121-5.

O combate à pobreza e a *Comunidade Solidária*

A Comunidade Solidária surge como uma estratégia de *combate* à pobreza nos documentos oficiais. Assim, alguns dados mostram a magnitude da questão.

O Brasil ocupa o número 12 na medição da pobreza humana, com um índice de 11,8% (IPH-1) entre 95 países pobres, na medição das Nações Unidas³⁹. É a 10ª economia mundial⁴⁰ e ocupa o lugar nº 72 no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas no ano 2004, entre 177 países.

Alguns indicadores desagregados permitem uma maior compreensão desse 72º lugar.

³⁹ Apesar de a Comunidade Solidária ter se iniciado em 1995, optei por apresentar dados mais atualizados, pois os problemas continuam a existir e não se pretende aqui realizar comparações, mas contextualizar o problema.

⁴⁰ World Bank, 1998.

Tabela 1: Alguns Indicadores desagregados do IDH.(Brasil).

IDH ⁴¹ (2004).	População estimada (2005, IBGE)	PIB per capita (US\$ 2000)	Expectati- va de vida à nascen- ça. (2001)	Mortali- dade in- fantil (o/ooo) 2002	Gastos pú- blicos com educação em % do PIB (1999- 2001)	Taxa de al- fabetização de adultos (15 anos e mais) 2002 - %	Taxa de al- fabetização de jovens (15-24 anos) 2002 - %	Escolari- zação primária líquida 2002 - %	Taxa de Escolari- zação secundá- ria líquida 2002 - %	Índice de Gini
0,775	182.893.565	7.770	68	30	4	86,4	94,2	97	72	0,0566

Fonte: PNUD(2004)

⁴¹O IDH (Índice de desenvolvimento humano) é uma medida adotada pela ONU que foi criada a partir do conceito de Desenvolvimento Humano do economista indiano Amartya Sen. Está composto por três elementos: longevidade, conhecimento e padrão de vida; cada um deles inclui vários indicadores: esperança de vida ao nascer, assistência aos três níveis de educação, percentual da população maior de 15 anos alfabetizada, PIB, etc. Para cada um desses indicadores estabelece-se uma medida de carência e calcula-se a média das três. Essa média subtraída de 1 da origem ao IDH alcança 0,000 (mínimo) e 1,000 (máximo). Complementa-se com o índice de pobreza humana (IPH), que é a privação dos três indicadores.

Se considerarmos a pobreza como a existência de famílias com uma renda familiar *per capita* inferior à linha da pobreza⁴², em 2001, 37,5% da população brasileira compunha-se de famílias nessa situação e 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de indigência, ou seja, que nem cobriam apenas os gastos com alimentação. Em números absolutos, mais de 64 milhões eram pobres e mais de 22 milhões, indigentes⁴³.

Mas, a pobreza brasileira não é um fenômeno que aumentou na década de 1990, como em outros países da região, produto da crise e das políticas de ajuste. A percentagem da população pobre no Brasil oscila entre 40 e 45% desde a década de 1980 e atingiu seu maior valor entre 1983 e 1984, na recessão. Houve uma diminuição em meados da década de 1990, caindo abaixo dos 30% e 35% respectivamente (Barros, Henriques e Mendonça, 2000:14), mantendo-se nesses níveis aproximados até 2001, últimos dados disponíveis. Segundo dados da Cepal para a década de 1990, abaixo da linha da pobreza estavam:

Tabela 2: Domicílios e população abaixo da linha da pobreza, anos 1990, 1993, 1996, 1999 e 2001

Ano	Domicílios	População
1990	41%	48%
1993	37%	45%
1996	29%	36%
1999	30%	37.5%
2001	30%	37.5%

Fonte: Cepal (2004)

⁴²A linha de pobreza é uma medida adotada internacionalmente e está baseada na renda familiar. Permite comparar as rendas das famílias, calculando uma cesta básica alimentar para um mês e estabelecendo o valor de compra dela no mercado. Esse valor multiplica-se pela quantidade de pessoas que compõem a família; assim, obtém-se a linha de indigência, que é o valor *per capita* que permite cobrir apenas os gastos com alimentação. Depois, multiplica-se pelo coeficiente de Engel (2.3), obtendo-se a linha da pobreza. (Lo Vuolo et al., 1999)

⁴³ Cálculo realizado considerando o dado de população de 2001: 171.963.613 (IBGE, 2003).

E abaixo da linha de indigência estavam:

Tabela 3: Domicílios e população abaixo da linha da indigência, anos 1990, 1993, 1996, 1999 e 2001.

Ano	Domicílios	População
1990	18%	23%
1993	15%	20%
1996	11%	14%
1999	10%	13%
2001	10%	13%

Fonte: Cepal. (2004)

Embora tenha diminuído na década, as cifras continuam muito altas, se comparadas internacionalmente. Além do mais, a pobreza brasileira tem características lamentavelmente muito originais, pois, mesmo sendo a 10^a economia do mundo, existe uma enorme desigualdade na distribuição de renda.

O Brasil não é um país pobre, mas um país injusto e desigual, com muitos pobres (...) Apesar da evidente importância da redistribuição de renda para o combate à pobreza no Brasil, os únicos mecanismos utilizados para reduzir a pobreza, resultam essencialmente do crescimento econômico. Não podemos deixar de inferir que a ineficácia no combate à pobreza, ao longo das últimas décadas, parece estar associada, em grande medida à dominância da estratégia do crescimento (Barros, Henriques e Mendonça, 2000: 11 e 28).

Tabela 4: Distribuição da renda dos 20 % mais ricos e dos 50% mais pobres da população (em %), anos 1960, 1970, 1980, 1990 e 2001

Ano	20% mais ricos	50% mais pobres
1960	54	18
1970	62	15
1980	63	14
1990	65	12
2001	62	14

Fontes: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil (1996); IBGE, PNAD, (2001) e Cepal (2003).

Dentre os 20% mais ricos, em 1990, 10% apropriavam-se de 48% do total da renda das pessoas com emprego. Isto aumentou a concentração da riqueza, pois a metade mais pobre da população reduziu em 12% sua participação na distribuição de renda, no início da década de 1990, para voltar à situação de 1980 apenas em 2001. Já os 5% mais ricos subiram sua participação de 31,9%, em 1980, para 34,4%, em 1990 (Tavares, 1999:25).

Para 2001, os 20% mais ricos reduziram um pouco a renda, mas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que se constitui de uma coleta de dados anuais do IBGE segundo amostras representativas, mostra que 1% dos brasileiros mais ricos concentra 13,6% da renda do país.

Essas desigualdades na renda também apresentam desigualdades regionais e estaduais. Assim, um estudo da Fundação Getúlio Vargas mostra que, em 2001, 29,26% da população viviam com uma renda mensal inferior a R\$80,00 per capita, havendo uma grande disparidade regional e estadual. Os Estados do Nordeste encabeçavam o ranking: Maranhão (63,72% da população do Estado), Piauí (61,75%), Ceará (55,73%), Alagoas (55,43%), Bahia (54,80%), Tocantins (51,17%), Pernambuco (50,95%), Paraíba (50,22%) e Sergipe (50,14), para mencionar só os que tinham mais de 50% da sua população nessa condição. Os

Estados que apresentavam dados mais positivos eram São Paulo (10,41%), Santa Catarina (14,40%), Rio de Janeiro (14,68%), Distrito Federal (16,21%) e Rio Grande do Sul (16,76%) (Folha de S. Paulo, 10-07-2001).

Os dados do Censo 2000 mostram que o Estado do Ceará era o de maior concentração de renda⁴⁴ do país, seguido por Alagoas e Pernambuco, logo atrás, Piauí, Bahia, Tocantins. Depois Amazonas, Maranhão e Distrito Federal. Os Estados com melhor distribuição de renda eram os do Sudeste e Sul: Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul possuíam os melhores índices⁴⁵.

Além disso, a desigualdade no Brasil não é só de distribuição de renda. Os dados mostram outras desigualdades:

Tabela 5. Média de anos de escolaridade da população de 25 anos e mais, segundo cor.

Cor	Anos de estudo
Negra	4,70
Branca	6,90

Fonte. IBGE-PNAD. 2001.

Tabela 6. População de 25 anos e mais, que não concluiu o ensino fundamental, segundo cor

Cor	População de 25 anos e mais sem concluir o E.Fundamental (%)
Negra	72,2
Branca	54,5

Fonte. IBGE-PNAD. 2001.

⁴⁴ Índice de Gini: Ceará: 0,628; Alagoas e Pernambuco: 0,618; Tocantins, Bahia e Piauí: 0,612; Amazonas: 0,611; Sergipe, Rio Grande do Norte, Maranhão e D.F: 0,608.

Tabela 7: Taxa de desocupação de pessoas de 15 até 65 anos, segundo cor, região e gênero.

Brasil e Regiões	Total	Homens	Mulheres	Cor Branca	Preta e Parda
Brasil	9,9	8,1	12,3	9,0	10,9
Norte	11,7	9,2	15,1	10,4	12,0
Nordeste	8,5	7,2	10,4	8,1	8,7
Sudeste	11,2	9,2	14,1	10,1	13,5
Sul	8,1	6,7	10,0	7,5	11,1
Centro-oeste	9,4	7,0	12,8	8,4	10,3

Fonte: IBGE-PNAD(2001).

A Comunidade Solidária

A Comunidade Solidária (C.S.) nasceu como uma estratégia do Governo Federal para a gestão das políticas sociais e, desde o começo, apresentou-se como algo diferente, inovador: “... não se trata mais de um sinônimo de política governamental. Política pública é aquela que se realiza em espaço público, com o concurso de atores governamentais e não governamentais, estatais e não estatais” (Franco, 2000: 81).

Já desde essa afirmação de Augusto Franco (depois Diretor Administrativo do Programa Alfabetização Solidária), é percebida a lógica da C.S., similar à da publicização proposta pelo MARE. Dessa forma, a política social já não é considerada privativa do Estado nem do Governo.

O Programa definiu-se como “... uma estratégia de combate à fome e à

⁴⁵ Índice de Gini: Santa Catarina: 0,572; São Paulo: 0,569; Rio Grande do Sul: 0,571.

pobreza” (Pellano, Resende e Beghin, 1995: 19) e com o intuito de implementar um novo estilo na gerência de ações públicas baseada na parceria, articulação e coordenação das ações e na descentralização. Segundo seus criadores, a C.S. surgiu como uma continuidade do Plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida⁴⁶, baseado na experiência que o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) vinha desenvolvendo. Foi instituído pela Medida Provisória nº 813, em 01/01/95⁴⁷, no dia da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso. Por esse mesmo ato, extinguíram-se o Ministério da Integração Regional, o Ministério do Bem Estar Social e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e incluiu-se a assistência social no Ministério da Previdência e Assistência Social.

A Comunidade Solidária, no começo, não desenvolvia programas próprios. Seus objetivos declarados eram a otimização na implementação dos Programas Federais, a identificação de prioridades e a elaboração de novas propostas de ação destinadas a grupos em situação de pobreza (Pellano et al., 1999).

No primeiro ano, a Comunidade Solidária priorizou vinte programas, os quais receberam um *selo de prioridade* que os credenciava como alvo preferencial para alocar recursos, articular-se com outros programas e níveis de ação governamental e realizar parceria com a sociedade (Pellano et al., op.cit.: 24).

Os programas foram os seguintes:

⁴⁶Inclusive, num primeiro momento, Betinho participou do Programa Comunidade Solidária, afastando-se logo depois.(Demo, 2001).

⁴⁷ Depois formalizado pelo Decreto Federal nº 1366, de 12/1/95 e Decreto-ato nº 7/2/95 (Silva M., 2001: 72).

Tabela 8: Programas pertencentes à Comunidade Solidária

Áreas temáticas	Ações programáticas
Redução da mortalidade na infância	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Combate à Desnutrição Infantil (leite) • Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) • Programa Nacional de Imunização (PNI) • Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional da Saúde.
Suplementação alimentar	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) • Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea)
Apoio ao ensino fundamental	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) • Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) • Programa de Cesta de Material Escolar (PCME) • Programa de Educação Infantil • Programa TV Escola
Apoio à agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). • Programa de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios (Prodeem).
Geração de emprego e renda e qualificação profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) • Programa Nacional de Educação Profissional (Planfor)
Desenvolvimento urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Habitar-Brasil • Programa de Ação social em Saneamento (Pass)

Fonte: Silva, H. (op.cit.: 109).

A Comunidade Solidária, segundo Heliana Silva, (1999: 104), foi constituída por “... um aparato organizacional bastante singular (...) uma entidade sistêmica, constituída de uma rede de organizações não convencionais, denominada Comunidade Solidaria.”

A C.S. baseava sua organização em dois órgãos: o *Conselho* e a *Secretaria Executiva*.

O *Conselho da Comunidade Solidária* foi criado seguindo os moldes do CONSEA, que fora instituído pelo governo Itamar Franco por sugestão do atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, inspirado em Herbert de Souza – Betinho – e em D. Mauro Morelli (Suplicy e Margarido Neto, 1995: 41). Mantinha a mesma estrutura do CONSEA: 10 ministros de Estado, 21 membros da Sociedade⁴⁸ (28 em 2002⁴⁹), escolhidos pelo Presidente. O critério foi “... juntar pessoas abertas ao diálogo e dispostas a promover parcerias em prol do combate à pobreza e à exclusão social, e não constituir um fórum de representantes vinculados aos interesses de algumas instituições” (Franco, 1998: 6), sem atender, necessariamente, a indicações de nomes elaboradas por entidades e movimentos sociais ou de algum tipo de representação mais formal.

Os integrantes do Conselho representantes de chamada sociedade civil foram escolhidos em seu caráter de “... líderes de ONGs, empreendedores sociais, universitários, intelectuais, representantes da hierarquia eclesiástica, do setor privado e do mundo da cultura” (Oliveira, 2000: 24). Da Silva e Silva (2001: 86) critica esse procedimento, salientando que:

No lugar da interlocução política com sindicatos e movimentos populares é instituído um Conselho de notáveis – o Conselho Nacional da Comunidade Solidária –, composto por indicação pessoal do Presidente da República, cuja escolha, na maioria dos casos, recai sobre pessoas que não participam do cotidiano dos segmentos mais pobres da população. Nesse sentido, em vez de representação das diferentes forças sociais organizadas, o Conselho da Comunidade Solidária é composto por personalidades individuais e por artistas bastante populares, com possibilidades de mobilizar a solidariedade social em relação ao problema da pobreza.

Essa forma de atuar tem implicações na constituição de sujeitos sociais,

⁴⁸Os integrantes do Conselho foram, em 1995: Ruth Cardoso (presidente), André Roberto Spitz, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Efrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Herbert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Miriam Draibe. (Pelliano et al., op.cit.:25)

⁴⁹www.comunidadesolidaria.org.br/faq_main.htm.

desqualificando as organizações da sociedade civil e os sujeitos coletivos e reforçando a ação isolada de indivíduos notórios (da Silva e Silva, op.cit.).

No início, a C.S. previa para o Conselho a função, não da implantação e proposta de novos programas sociais de ataque à fome e à miséria, mas de “... alteração da forma de gerenciamento dos programas já existentes por meio da participação mais intensa da sociedade civil e da maior integração operacional entre os diversos órgãos do governo federal, dos estados e dos municípios” (Suplicy e Margarido Neto, 1995: 39).

Suas atribuições eram propositivas e comunicativas, incentivando, na sociedade, o desenvolvimento de organizações e ações para combater a pobreza e a fome e estimulando a parceria e a integração entre essa e os órgãos públicos.

Além do Conselho, criou-se a *Secretaria Executiva da Comunidade Solidária*, um órgão governamental vinculado à Casa Civil da Presidência, que tinha como função a interlocução entre o Conselho e o governo nos níveis federal, estadual e municipal. Não dispunha de recursos próprios nem executava programas e/ou projetos. Contava com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento, especialmente através do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Para Silva H. (1999: 105), este fato “... ao mesmo tempo que ganha agilidade, se torna vulnerável na medida em que sua ação depende de insumos pertencentes a unidades gerenciais autônomas como os ministérios, as secretarias estaduais e municipais”.

A partir de 1996, segundo o Conselheiro Augusto Franco, a Comunidade Solidária foi redefinindo sua identidade e perfil. A primeira Comunidade Solidária era:

... na verdade uma estratégia executiva de articulação de ações de governo visando a convergência de programas sociais federais em áreas de pobreza focalizadas, com um chamado “Conselho Consultivo do Programa” o qual, em virtude da sua composição, deveria fornecer o apoio político necessário para que aquela estratégia governamental pudesse ser implementada. (Franco, op. cit.: 9).

A C.S. era identificada com os programas de Cesta Básica, o que lhe trouxe muitas críticas, principalmente por seu caráter assistencialista. Então, foi modificada e estruturada pelos princípios da parceria entre governo e sociedade e pelo *fortalecimento da sociedade civil*. No novo perfil, segundo Oliveira (op. cit.: 25-27), que era um integrante desse conselho, a C.S. pretendia três fins: promover o diálogo público, desenvolver programas inovadores e fortalecer a sociedade civil.

Na *promoção do diálogo público*, as ações consistiriam na interlocução política entre o governo e a sociedade civil para a discussão das problemáticas sociais do Brasil, a fim de encontrar resoluções para essas.

No *desenvolvimento de programas inovadores*, a proposta era a realização de ações destinadas ao segmento jovem da população – entre 15 e 24 anos – dos segmentos populares, baseados nos princípios de focalização, participação e experimentação.

No *fortalecimento da sociedade civil*, as ações visariam à promoção do terceiro setor, à mudança na sua regulamentação e à promoção do voluntariado, a partir das propostas do BID nos anos 90 e com financiamento desse Banco.

Desenvolveram os programas seguintes⁵⁰:

Programa Universidade Solidária

Começou em 1996. Consistia na viagem de estudantes universitários a municípios do Nordeste, com a finalidade de realizar atividades de divulgação sobre saúde e educação e cultura junto às prefeituras. Também tentava multiplicar as experiências com professores e agentes locais, reforçando as capacidades do

⁵⁰A *Comunidade Solidária* funcionou entre 1995 e 2002. Em 2000 foi fundada uma organização civil sem fins lucrativos – *Comunitas* –, cuja presidente, Dra. Ruth Cardoso, afirmava: “*Comunitas* foi criada para dar continuidade e fortalecer o trabalho iniciado pela *Comunidade Solidária*” (www.comunitas.org.br, acesso em 18-05-2004). Segundo informado no *site*, os Programas *Universidade Solidária*, *Capacitação Solidária* e *Alfabetização Solidária* são gerenciados por “... organizações independentes da sociedade civil”. O Programa *Voluntários* e a *Rede de Informações do Terceiro Setor* ainda continuam em funcionamento.

lugar. Participavam estudantes, professores e o movimento social dos municípios. Recebia financiamento de empresas públicas e privadas.

Programa Alfabetização Solidária

Começou em 1997. Foi concebido para alfabetizar jovens de 15 a 19 anos, residentes em municípios e regiões do Norte e Nordeste e em centros urbanos, nos quais se apresentassem altas taxas de analfabetismo. Recebia fundos de empresas e do governo, com os quais realizava suas ações. Na implementação, participavam, também, universidades e prefeituras municipais. Os alfabetizadores eram escolhidos entre jovens das próprias localidades e capacitados por professores das Instituições de Ensino Superior (parceiras do Programa). As prefeituras participavam com a cessão da infra-estrutura (salas de aula, condução, material escolar, merenda etc).

Programa Capacitação Solidária

Começou em 1996. Estava dirigido a jovens de 14 a 18 anos que moram nas regiões metropolitanas. Consistia na capacitação de jovens no desenvolvimento de habilidades e na aquisição de capacidades profissionais específicas. Era financiado por empresas privadas e executado por ONGs, cujos melhores projetos eram selecionados por competição. Os alunos recebiam uma bolsa mensal de R\$ 50,00.

A Comunidade Solidária realizava, também, outras ações como:

Articulação política:

Trata-se de atividades que começaram em junho de 1996, com a finalidade de estabelecer diálogo político entre o governo e a *sociedade*: "...são conversas entre o governo e representantes da sociedade civil, como sindicatos, associações, fundações, e o chamado Terceiro Setor..." (Cardoso, R.

www.comunidadesolidária.org). Tinha como missão discutir problemas prioritários na ação social do Estado e criar consensos para estabelecer uma agenda social em temáticas pertinentes à C.S.

Foram realizadas 11 rodadas entre 1995 e 2000 (Ferraresi, 2000: 83) com os temas: Reforma Agrária, Renda Mínima e Educação Fundamental, Segurança Alimentar e Nutricional, Criança e Adolescente, Alternativas de Ocupação e Renda, Marco Legal do Terceiro Setor, Síntese Preliminar da Agenda Social, Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Por uma Estratégia em Prol do Segmento Jovem, A Cúpula Mundial de Copenhague e A Exclusão Social no Brasil, Estratégias Inovadoras de Inclusão no Campo da Educação: a Parceria entre Estado e Sociedade para a Redução do Insucesso Escolar.

Programa “Voluntários”

Baseava suas ações na promoção do voluntariado, tendo colaborado na promulgação da lei que regulamenta as atividades.

Rede de Informações para o 3º setor

Era uma rede informatizada para intercomunicar todo o terceiro setor, com um serviço de informações a respeito de legislação, financiamentos, bolsas disponíveis etc., para serem utilizados pelas organizações.

Algumas considerações sobre a Comunidade Solidária

A C.S. responde aos três eixos das políticas sociais latino-americanas no combate à pobreza: a focalização, a descentralização e a privatização.

A respeito da *focalização*, realizava ações nas quais não estava incluída a totalidade dos segmentos populacionais pobres, atuando fragmentariamente e realizando ações para populações em extrema pobreza, mas de modo

descontínuo: "Em decorrência de alcance limitado, [a Comunidade Solidária] serve muito mais para fragmentar do que para focalizar a pobreza, na medida em que alguns extremamente pobres são, temporária e descontinuamente atendidos" (Silva, M., 2001: 14).

Poderia se falar em uma focalização *aleatória* como critério em alguns programas, como no caso da Universidade Solidária e da Capacitação Solidária, nas quais escolhiam-se os projetos a serem financiados mediante competição e chegando só a alguns beneficiários. Assim, a C.S. também era fragmentária, seguindo as características das políticas sociais brasileiras. Ante um universo tão grande de exclusão, faz-se alguma coisa em algum lugar e durante algum tempo.

Enquanto política destinada aos pobres, a C.S. enquadrava-se nas de *luta, combate, auxílio à pobreza*, ligadas às propostas dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (que, aliás, chama suas propostas de política de combate à pobreza). Nessa linha, as políticas focalizadas não se dirigem à superação do problema, mas à sua diminuição ou atenuação. Não há reversão da pobreza, mas ajuda. Segue-se sem discutir, neste tipo de ações, o problema da desigualdade e de concentração de renda (Cohn, op.cit.), assuntos centrais na questão social brasileira, que nem são mencionados nos documentos da Comunidade Solidária.

A focalização une-se à filantropia e à beneficência na C.S., mediante, por exemplo, a viagem dos estudantes das Universidades aos municípios pobres do interior. Iniciativa interessante como programa de extensão de Universidades, mas insuficiente como política social governamental, que, aliás, faz-nos lembrar, em que pesem as diferenças, projeto semelhante – o Rondon – que, foi desenvolvido pelos governos militares.

Deixa, ainda, de fora grande parte da população alvo, porque fica subordinada à municipalização. Ao selecionar os municípios com menores índices de desenvolvimento humano, desconsidera populações e grupos desprovidos economicamente que moram em municípios e regiões, cujos indicadores gerais não se encontram entre esses índices.

No referente à *descentralização*, na Comunidade Solidária a implementação dos Programas adquiriu a forma de municipalização, concordante com as políticas do governo FHC (Comunidade Ativa, Projeto Alvorada⁵¹ etc.), que visavam à municipalização. O município foi o eixo tanto do Programa Universidade Solidária como do Alfabetização Solidária; isso permitia a implementação das políticas e uma maior visibilidade e legitimação do Governo Federal no âmbito local.

Assim, com a municipalização, as políticas de luta contra a pobreza voltam ao seu caráter originário, às redes locais de proteção. A administração local do problema da pobreza resulta em uma estratégia mais eficiente de controle social.

Quanto à *privatização*, a Comunidade Solidária apresentou aspectos muito interessantes, apelando à publicização, tal como foi definida neste Capítulo, e à parceria, imprescindível para a eficácia de seu desenvolvimento, constituindo o eixo estruturante de todos os programas. A *parceria* era estabelecida com empresas e instituições públicas, com universidades e com organizações da sociedade civil, e com todas elas a C.S. mantinha vínculos diferentes.

No caso das empresas, elas aportavam tanto dinheiro (como no Programa Alfabetização Solidária e no Programa Capacitação Solidária) quanto serviços (como no Programa Alfabetização Solidária). Das universidades, utilizava recursos humanos com experiência e conhecimentos na área do Programa. Em outras associações e ONGs, a colaboração se referia a infra-estrutura, materiais didáticos, recursos humanos, espaços físicos para realizar atividades etc.

A C.S também chamava de parceria sua relação com governos estaduais e municipais, mas, de fato, segundo entrevistas, os municípios não poderiam se recusar a participar, por exemplo, do Programa Alfabetização Solidária. Ou seja, de fato atuava como governo, e não numa relação igualitária de parceiro.

⁵¹O Programa Comunidade Ativa foi instituído em 1999, por decisão do então presidente FHC. Seguiu as propostas do Conselho da Comunidade Solidária. Propunha o desenvolvimento das localidades pobres do país. Incluía um diagnóstico local participativo, era coordenado por uma Equipe Gestora Local e tinha um Fórum que pretendia garantir as ações, independentemente das mudanças dos prefeitos e outras autoridades locais.

O Projeto Alvorada foi iniciado em 2000 e priorizava os municípios com bolsões de pobreza e com IDH menor que 0,500. Articulava 15 programas federais já existentes, entre os quais renda mínima,

Merece destaque a parceria realizada com as empresas, pela vinculação com a clássica *filantropia*: as empresas ajudavam bancando grande parte dos custos dos programas. A reatualização desta forma de ajuda remete ao movimento filantrópico liberal, que considera a assistência como dever moral. No contexto de políticas neoliberais, essa reviravolta atua na contramão do estabelecido pela Constituição de 1988, por exemplo, colocando boa parte do financiamento da educação dos adultos (50%) como uma questão de dever moral, de beneficência, e não de direito. Também mostra a fragilidade dessa política, porquanto fica condicionada à boa vontade das empresas e de indivíduos.

A *filantropia empresarial*, topos argumentativo que baseia a atuação de empresas em causas sociais, não é uma novidade que a Comunidade Solidária introduziu no Brasil; já vem se desenvolvendo desde finais da década de 1980. Mas, pela presença em vários dos programas da C.S., ela ganhou legitimidade, ao vincular-se a uma estratégia do Governo Federal. Nesse sentido, a C.S. acabava sendo uma *coordenação da filantropia* com dupla tarefa: a primeira, coletar fundos privados e públicos, e a segunda, redirecionar esses fundos aos setores públicos e privados, como Universidades e ONGs.

Uma segunda área de atuação da Comunidade Solidária, vinculada ao eixo da privatização-publicização, é a do *Marco Legal do Terceiro Setor*. Oficialmente, nos documentos, essas ações eram justificadas como *fortalecimento da sociedade civil*⁵² e financiadas pelo BID. Na prática, era a aplicação do ideário do BID⁵³ e da Reforma Administrativa do Estado brasileiro na área das políticas sociais.

Para poder *terceirizar* (uma forma de privatizar) a execução das políticas, seria preciso mudar a legislação. Assim, criaram-se as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, visando incluir, dentro do público, às organizações que se dedicam ao desenvolvimento humano e social sustentável, à

alfabetização de adultos e saneamento básico. (Silva e Silva, 2001: 16-19).

⁵²"Estimular o crescimento do terceiro setor significa fortalecer a Sociedade Civil". Ferrarezi, Elisabeth (2000).

⁵³O documento do BID *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil (s/d)* assinala entre as ações "... fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC): la promoción de un marco jurídico que propicie la asociación y participación de los ciudadanos, la identificación de nuevas formas de prestación de los servicios sociales a través de los gobiernos

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 (Lei 9790/99, art.3).

A criação da normativa para as OSCIPs concretizou-se na sanção da Lei 9790/99, depois de alguns anteprojetos prévios de 1998 e 1999⁵⁴, e foi considerada um avanço, porque visa ao reconhecimento de instituições com objetivos sociais e sem fins lucrativos e, especialmente, porque propõe um controle público ao repassar fundos, condicionados ao cumprimento de metas

Lembremos que a legislação anterior, ainda vigente, pode outorgar às Instituições o Certificado de Fins Filantrópicos e o Certificado de Utilidade Pública Federal isentando-as de impostos. (Muitas instituições foram investigadas sob suspeita de corrupção, como denunciou o jornalista Josias de Souza, na Folha de S.Paulo, 18-11-2001, p.A12 e 25-11-2001, p.A7).

A nova lei estabelecia, também, o Termo de Parceria, que é o instrumento mediante o qual o Poder Público regula a cooperação entre ele e as OSCIPs. Mas, na prática, repassa-lhes o dinheiro para a implementação das políticas públicas⁵⁵.

Com esta lei, a Comunidade Solidária não só abriu caminho para seus Programas, mas também para uma importante mudança na concepção e realização das políticas sociais brasileiras: *a institucionalização das parcerias entre o Estado e a sociedade*, que lhe permitiu terceirizar a execução das políticas sociais.

Destaca-se, no artigo 2º da Lei⁵⁶, a exclusão de entidades como movimentos sociais e cooperativas da qualificação de Organizações da Sociedade

locales y las organizaciones intermedias y de base; la promoción de la filantropía y el voluntariado".

⁵⁴Para um aprofundamento sobre o processo de criação da lei, ver as publicações do Conselho da Comunidade Solidária financiadas pelo BID: Falcão e Cuenca (1999) e da assessora do Conselho da Comunidade Solidária, Elisabete Ferrarezi (op. cit.).

⁵⁵A perspectiva aqui analisada tenta mostrar essa lei como um elemento que facilita a privatização (ou terceirização) de políticas públicas do Estado. Não implica numa desqualificação das entidades do terceiro setor, mas analisa a mudança na concepção das relações entre o público e o privado e suas consequências exclusivamente no meu objeto de estudo.

⁵⁶"Art. 2º - Não são passíveis de qualificação como OSCIPs, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: [...] IX – as organizações sociais, X – as

Civil e, portanto, da execução de tarefas de serviço público, evidenciando a concepção de *sociedade civil* que, para a C.S., parece se limitar às ONGs⁵⁷.

Então, a sociedade civil é reduzida às ONGs, sejam elas *de base* ou *técnicas* (Jacinto, 1999). As *técnicas* são as que constituem o terceiro setor e as *de base*, aquelas relacionadas com a comunidade. Assim, a C.S. não fazia referência a outros movimentos sociais, nem pretendia incentivar esse tipo de mobilização e organização. A participação da sociedade civil baseava-se no repasse de fundos para que tais entidades executassem seus programas. Nem sequer levava em conta a possibilidade inversa de caber-lhe decidir ou propor ações a serem financiadas.

Enfim, a elaboração de uma legislação para regulamentar esse setor foi uma das prioridades da Comunidade Solidária, sendo que, por essa via, o Estado brasileiro criou também, condições necessárias para viabilizar o processo de terceirização de políticas sociais, contando com financiamento do BID para essas ações.

Além dos três eixos mencionados – focalização, descentralização e privatização –, a Comunidade Solidária orientava, também, suas ações para a *solidariedade*, como o próprio nome do Programa já sugere, conceito de longa história nas políticas sociais e que foi a base da organização dos Estados de Bem-Estar na Europa. O posterior declínio do conceito e sua volta à cena social no final

cooperativas...”

⁵⁷A Comunidade Solidária utiliza-se de uma concepção de sociedade civil desenvolvida no início dos anos 90, de cunho habermasiano, segundo a qual ela seria a continuação reflexiva do Estado de Bem-estar social. Essa teoria foi desenvolvida especialmente por Cohen e Arato (2000) e “domestica” a *sociedade civil*, criando um espaço entre Estado e Mercado. Neste trabalho, considero *sociedade civil* num sentido gramsciano, como parte do Estado, diferente da sociedade política, e em luta com essa pela hegemonia. A *sociedade civil* para Gramsci é revolucionária, mas atua pelo consenso, pela direção e na superestrutura (Montaño 2002). A hegemonia “... é conquistada também, [...] no plano cultural, expressando, assim, a capacidade de uma classe específica para dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade, produzindo consensos majoritários em torno de seu projeto hegemônico” (Costa, 1996:4-5).

Os autores citados (Montaño, op. cit. e Costa, op. cit.) analisam como o conceito de *sociedade civil*, que tinha um sentido oposto a *militar*, no Brasil, nos anos 80, e consolidou um movimento opositor, mudou esse sentido, nos anos 90, transformando-se no terceiro setor.

do século XX devem-se ao neoliberalismo, como ressalta Demo (2001: 65):

... sobretudo em sua tática de desmonte do Estado e de chamamento da sociedade a atividades voluntárias como sucedâneo das políticas sociais (...) o discurso da solidariedade é fundamental para o neoliberalismo porque acalma os conflitos sociais, permitindo recuperar a supremacia do mercado mansamente, em clima de pretensa cooperação globalizada.

Assim, no Brasil, a solidariedade, longe do vínculo social descrito por Durkheim (op. cit.), volta com a crise do Estado de Bem-Estar como um paliativo para a exclusão e a pobreza. Deve, portanto, ser considerada em conjunto com a parceria e a filantropia empresarial, que colocam os pobres como *sujeitos de caridade*.

O Conselho da Comunidade Solidária é um modelo complementar à política social do governo, que está distribuída efetivamente entre seus vários ministérios. O Conselho também não visa substituir, a atuação governamental. A intenção é sim, beneficiar públicos específicos que deveriam ter sido atendidos por políticas públicas governamentais há dez, quinze anos atrás... (Cardoso, R., www.comunidadesolidaria.org.br; acesso em 2001).

[O Conselho] não é o braço do Estado para atuar na área social. É um centro de geração de estratégias inovadoras de combate à miséria, à pobreza e à exclusão social (Franco, 2000: 78).

Mas, é evidente que a Comunidade Solidária era uma estratégia do governo. Entretanto, desvincular-se do governo fez com que ela deixasse de auto-denominar-se *Programa*, o que confirmaria seu caráter governamental. A referência como Programa aparece apenas nos primeiros documentos de 1995. Logo após, só vai ser chamada de *Comunidade Solidária*. Assim, embora incluísse órgãos públicos e o Conselho da Comunidade Solidária no desenvolvimento dos seus projetos, passou a ser a única emissora da mensagem nos documentos posteriores a essa data.

A Comunidade Solidária e a educação

A educação ocupava um lugar muito importante nos programas do

Comunidade Solidária. Dois deles – Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária – estão baseados nela.

No caso do Programa Alfabetização Solidária, evidencia-se a interface entre questão social e educação, porque o argumento desenvolvido e generalizado na bibliografia sobre políticas sociais brasileiras é o de que a educação é uma forma *não assistencialista* de fazer política social – um direito – contrapondo-se a outras políticas, por exemplo, a Cesta Básica.

A primeira objeção a esse argumento é que, enquanto não se priorizarem políticas de educação de adultos, qualquer programa, por melhor que seja, não pode ser considerado como garantia do direito constitucional à educação.

O Programa Capacitação Solidária também se baseia na educação, mas não concebida especificamente como um direito do cidadão, mas como um requisito da sociedade do conhecimento. Não é o caso de negar a importância da educação na promoção social e no acesso ao mercado de trabalho⁵⁸. O que está em discussão é o fato de que a mudança do modelo de produção fordista para o de acumulação flexível (Harvey, 1989) gerou a diminuição da necessidade de mão de obra e, em consequência, a exclusão.

Entretanto, a falácia argumentativa hegemônica pelos organismos internacionais de desenvolvimento (CEPAL-UNESCO, 1992 e Banco Mundial, 1986 e 1996) pretende ignorar o fenômeno do desemprego e da exclusão, transferindo a responsabilidade ao indivíduo e apresentando-o às massas de excluídos como um problema pessoal, decorrente da falta de conhecimentos necessários para obter a inserção no mercado de trabalho.

Por essas razões, têm proliferado na América Latina os cursos de requalificação e capacitação profissionalizantes⁵⁹, cuja avaliação não trouxe resultados positivos quanto à diminuição do desemprego, mas são um outro

⁵⁸Minha origem numa comunidade, cuja matriz cultural está ligada à educação e à progressão social, não permite essa negação. Além da experiência de vida, inúmeros estudos constatarem o fato e, inclusive, ressaltam a sua importância no final do século XX. Por exemplo, Gallart (1993) e Filmus (1997) afirmam que, na atualidade, a educação já não é um instrumento de ascensão social, mas um pára-quadras (ou salva-vidas) dentro de uma decadência geral das condições salariais.

⁵⁹Em Jacinto, Claudia (1999) apresenta-se um estudo sobre tais programas.

paliativo no alívio da pobreza. Esses cursos, geralmente, outorgam bolsas às pessoas capacitadas, gerando uma forma de salário temporário e rotativo, característica essa que também atinge os alfabetizadores do Programa Alfabetização Solidária, pagos com bolsas, como veremos adiante. O Programa Capacitação Solidária também tinha as características desses programas.

Outro fato importante na Comunidade Solidária foi a participação das universidades nos programas, tanto no Programa Alfabetização Solidária quanto no Programa Universidade Solidária (que não é original no Brasil pelo antecedente do Projeto Rondon, mas apresenta-se sob os argumentos de que a Universidade deve sair para a sociedade)⁶⁰.

Essa *parceria* produzia uma dupla economia política: a C.S. aproveitaria o “know how” das Universidades e essas poderiam realizar atividades de extensão com baixo custo, como será mostrado nos próximos capítulos.

Em síntese, neste capítulo tentou-se explicar a adaptação à realidade brasileira das características das políticas sociais, (focalização, descentralização e privatização), no contexto do neoliberalismo.

Abordaram-se as diferentes formas de privatização desenvolvidas no país, para a implementação de políticas sociais, especialmente as de alívio à pobreza, pela via da Comunidade Solidária. Essa política governamental, embora auto-distanciada do governo, foi explicada, analisada e interpretada, visando à contextualização e compreensão do Programa Alfabetização Solidária, objeto desta pesquisa.

⁶⁰Talvez a própria pertença à Universidade de muitos membros do governo e dos criadores da Comunidade Solidária seja a origem dessa característica.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL E A EDUCAÇÃO NOS ANOS 90

O Programa Alfabetização Solidária, além de estar contextualizado nas mudanças do papel do Estado e, portanto, das políticas sociais, deve também ser analisado levando em conta as políticas educacionais do país, pois elas o permeiam. Assim, a *historia da alfabetização de adultos* no Brasil é importante para a compreensão do Programa, pois as políticas anteriores refletem-se nele, para negar, inspirar ou transformar aspectos, concepções e procedimentos. Além disso, permite compreender as razões da persistência do analfabetismo adulto no país, no início do século XXI.

Também se destacam as *políticas educativas* da década de 1990, especialmente o *financiamento, a municipalização da educação básica e a privatização do ensino superior*, pois dizem respeito, diretamente, à concepção do Programa.

Por isso, este capítulo tem duas ênfases: a) um apanhado das principais ações de *alfabetização de adultos* no país e b) as mudanças nas *políticas educacionais* durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), especialmente as de educação de adultos e educação superior.

Principais ações de alfabetização dos adultos no Brasil

A primeira Constituição brasileira de 1824, ainda no Império, afirmava a garantia de uma instrução primária e gratuita para todos os cidadãos, mas, na prática, houve poucas ações concretas decorrentes dessa formulação. Mesmo porque eram considerados *cidadãos* apenas uma pequena parte da população,

constituída pelas elites econômicas, excluindo-se os negros escravos, indígenas e mulheres, e esses teriam, de qualquer jeito, acesso à educação primária. Grande parte da população ainda permanecia escrava e a tardia abolição contribuiu como um fato que também atinge à educação: como teriam direito a ela pessoas que não tinham direitos?

Enquanto isso, nos países europeus e americanos, a educação das massas era priorizada, em decorrência de interesses religiosos e econômicos e as grandes diferenças que, atualmente, apresentam os dados comparativos entre países desenvolvidos e periféricos pode ser creditada também a essa origem histórica diferente. Assim, já na reforma protestante, Lutero defendia a alfabetização das massas para os fiéis terem acesso às escrituras e a igreja católica, por reação, aderiu a esse procedimento. No século XVIII, a revolução industrial requereu a conversão dos camponeses em operários e a escolarização contribuiu para isso, preparando-os e disciplinando-os para o trabalho (Bowen, 1992; Querrien, 1974 e Simon, 1974).

Em 1834, no Brasil, o Ato Adicional delegou a responsabilidade pela educação básica às Províncias, relegando-se, assim, a instrução da população carente às esferas com menores recursos. Na República, a Constituição de 1891 confirmou essa descentralização do ensino básico aos Estados e Municípios.

Apesar da grande quantidade de reformas educacionais desenvolvidas durante o período republicano, não houve no Brasil a existência de um Estado educador, cujo projeto incluísse a implantação da escola pública, universal e gratuita, como aconteceu tanto nos países onde isto era requerido pela necessidade de mão de obra capacitada para o capitalismo industrial, quanto nos países do cone-sul da América Latina, por questões políticas. No período das últimas duas décadas do século XIX e das três primeiras do século XX, as Repúblicas latino-americanas do Sul (Argentina, Chile, Uruguai) criaram um modelo de Estado para a construção de uma Nação. Entre as estratégias, a educação, guiada pela idéia de *formação do cidadão*, foi prioritária para a hegemonia ideológica e para a homogeneização da população imigrante. Na

Argentina, por exemplo, entre 1915 e 1931, conseguia-se alfabetizar a maioria da população em idade escolar. Em 1931, a taxa de escolarização da população entre 6 e 12 anos era de 73%. (Questão que também pode explicar as diferenças que os dados mostram, na atualidade, entre os países da América do Sul).

No Brasil, o tipo de atividade agrícola ligada à subsistência com formas arcaicas de produção e a economia de exportação na região cafeeira, a qual se valia de formas de produção que não requeriam mais do que mão de obra – e ela era abundante e barata – fez com que a população tampouco percebesse a utilidade prática da educação formal. Segundo Romanelli (1980: 60):

A forma como se instalou o regime republicano no Brasil e como se conduziram no poder as elites, em nada modificando a estrutura sócio-econômica, influiu para que, de um lado, não houvesse pressão de demanda social de educação e, de outro, não se ampliasse a oferta, nem se registrasse real interesse pela educação pública, universal e gratuita. Não é, pois, à falta de recursos materiais que se deve imputar a maior soma de responsabilidade pela ausência de educação do povo, mas à estrutura sócio-econômica que sobreviveu com a República.

Como conseqüência desses fatores – cidadania restrita e elitista, escravidão e modo de produção agrícola –, o Brasil começou o século XX com grande parte da sua população analfabeta, sendo que, em 1920, 72% da população brasileira não sabia ler nem escrever.

Houve alguns intentos de combater o analfabetismo, a maioria por interesses eleitorais, já que a Constituição republicana excluía aos adultos analfabetos o direito de voto. A Revolução Constitucionalista de 1930, que reformulou o papel do Estado no Brasil em oposição ao federalismo republicano, o qual beneficiava as oligarquias regionais, derivou em um Estado ativo no plano social. A Constituição de 1934 propôs um Plano Nacional de Educação que definiu as responsabilidades da União, Estados e Municípios, vinculou recursos para a educação e estabeleceu, pela primeira vez, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário extensivo aos adultos (Soares, 2002). Durante o Estado Novo (1937-1945), uma série de Leis ampliou e melhorou o sistema primário do país e,

segundo Beisiegel (1997: 207) “... só é possível falar da existência de uma política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil a partir da década de 1940”, quando se descobriu, pelo Recenseamento Geral, que mais da metade da população de maiores de 15 anos era analfabeta.

Em 1947, o Ministério da Educação e da Saúde autorizou a organização de um Serviço de Educação de Adultos no Departamento Nacional de Educação, iniciando, assim, a Campanha Nacional de Educação de Adultos, sob o governo Dutra (Beisiegel, op. cit.: 210). O trabalho consistiu na instalação de classes noturnas de ensino de adultos, em áreas rurais e urbanas de todo o país, com o objetivo de universalizar a chamada *educação de base*, que consistiria no ensino dos conteúdos da escola primária. O funcionamento da Campanha baseava-se em *convênios especiais* celebrados entre o Ministério da Educação e os Estados e Territórios, correspondendo à União o planejamento, controle, orientação, pagamento dos professores e de gastos de administração e iluminação de salas, assim como a provisão de material de leitura. Os Estados obrigavam-se a realizar os trabalhos de educação de adultos programados pelo Governo da União, criando uma Comissão que fazia funcionar as classes de ensino supletivo, estendendo essa modalidade por um largo período. Posteriormente, a distribuição dos recursos baseou-se nas porcentagens de analfabetos registradas em cada município, disseminando as classes em todas as regiões, e não as concentrando nas cidades. Também, obrigou-se a criar cursos em populações e escolas rurais.

Na década de 50 desenvolveu-se a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, cujo Plano Piloto iniciou-se em 1958 em um município de Minas Gerais e logo em mais 4 municípios. O Plano foi importante porque

... marcou o início de uma nova etapa nas discussões sobre a ação educativa da União junto às massas iletradas. Seus organizadores entendiam que a mera alfabetização do adultos não tinha significado. Toda a prioridade seria dada à educação de crianças e aos jovens para quem a educação ainda pudesse significar alteração de perspectivas existenciais (Beisiegel, op. cit. 220).

O Plano salientava que a mudança do meio seria um elemento importante

para a mudança da educação e também expunha o dilema entre atenção às grandes massas de adultos analfabetos e qualidade dessa educação.

Em síntese, até a metade da década de 1950, como assinala Haddad (1991), o Estado brasileiro foi pouco a pouco aumentando suas atribuições em relação à educação de adolescentes e adultos, de uma atuação do setor público fragmentária, localizada e ineficaz, até uma política nacional, com verbas vinculadas à atuação estratégica em todo o território nacional.

Mas, foi no final da década de 1950 que surgiram iniciativas diferentes e diversas na educação de jovens e adultos analfabetos e, o que é mais importante, uma nova concepção relativa a essa educação, a qual visava à incorporação da realidade existencial desses alunos, à renovação de métodos e à inclusão do educador e do educando num processo de participação na vida pública do país.

Segundo Haddad (op. cit.: 77-78):

Assim, as diversas propostas ideológicas, como, por exemplo, a do nacional desenvolvimentismo, a do pensamento renovador cristão, a do Partido Comunista, e outras, formuladas pelos diversos grupos de caráter reformista, conservador ou revolucionário, acabaram por ser pano de fundo desta nova forma de pensar a educação de adultos. Elevada agora à condição de educação política, por sua reflexão sobre o social, a educação de adultos ia além das preocupações existentes com os aspectos internos do processo de ensino-aprendizagem. Sem dúvida alguma, no bojo desta ação de legitimação de propostas políticas junto aos grupos populares, criou-se a necessidade permanente da explicitação dos interesses destas classes bem como das condições favoráveis à sua organização, mobilização e conscientização.

A Igreja Católica foi uma agência importante nesse processo, a partir das atividades precursoras desenvolvidas nas arquidioceses do Nordeste brasileiro, por meio de escolas radiofônicas que, finalmente, confluíram no Movimento de Educação de Base (MEB). Esse Movimento estabeleceu um convênio entre a União e a CNBB (Comissão Nacional de Bispos do Brasil), pelo Decreto nº 50.370, de 1961, que estabelecia que o governo federal financiaria os trabalhos dessa entidade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

O MEB foi conduzido por leigos e apoiava-se num sistema radiofônico de

educação que planejava, selecionava e preparava os animadores e monitores voluntários, coordenando e executando o programa local de educação de base. Chegou a ter 25 emissoras de rádio e 6218 escolas radiofônicas. As aulas eram transmitidas às escolas, onde um monitor ligava os conteúdos às atividades dos alunos, promovendo debates sobre os temas, como cooperativas, comunitarismo, clubes de venda, visando à dinamização da comunidade e à conscientização dos educandos. “A partir de 1962, foram progressivamente reforçadas as atividades orientadas para a politização, a educação sindicalista e o processo de sindicalização rural” (Beisiegel, op. cit.: 224).

Outras experiências desenvolvidas na década de 1960 também refletiram o espírito da participação política da época, tais como: o Movimento de Cultura Popular de Recife, os Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes e a Campanha *de Pé no chão também se aprende a ler*, de Natal, entre numerosas atividades montadas por 44 organizações de alfabetização e cultura popular (Beisiegel, op. cit.).

O Movimento de Cultura Popular de Recife surgiu por idéia do prefeito Miguel Arraes. Aproveitou os espaços disponíveis em igrejas, templos, clubes e locais de associações populares para a abertura de salas de aula e baseou suas atividades na alfabetização, na educação de base e na conscientização política das massas, desenvolvendo, com o tempo, núcleos de cultura popular, canto, música, artes plásticas e artesanato. Um ano depois de começado, em 1961, contava com 58 associações de cultura popular, um teatro, uma biblioteca, um local para o artesanato e artes plásticas, rádio e televisão (Beisiegel, op. cit.).

A Campanha *de Pé no Chão Também se Aprende a Ler* desenvolveu-se em Natal. Teve origem, na ação do prefeito Djalma Maranhão, o criador do programa, que organizou escolas de ler, escrever e contar. Ele baseou-se no programa que 240 comitês de convenções dos bairros, principalmente na periferia da cidade, tinham organizado para o Município. A demanda por educação era uma das prioridades desses comitês. A abertura de Acampamentos Escolares para crianças e logo para adultos analfabetos, a preparação de 250 professores leigos,

a organização de estudantes de segundo grau como voluntários, a incorporação de cursos profissionalizantes e a criação de uma praça de cultura foram as atividades principais deste movimento, que foi suprimido em abril de 1964. (Beisiegel, op. cit.)

O movimento de alfabetização de adultos foi tomando tal abrangência que, em 1963, organizou-se em Brasília uma Comissão Nacional de Alfabetização para realizar um programa de alfabetização de adultos, cuja intenção explícita era a preparação de 4 milhões de eleitores para 1965.

O que poderia ocorrer é que para a sucessão presidencial nós poderíamos ter no processo eleitoral, já que a lei não admitia o voto do analfabeto, facilmente 5 a 6 milhões de novos eleitores. Ora, isso pesava demais na balança do poder. Era um jogo muito arriscado para a classe dominante (Paulo Freire, apud Beisiegel, 1992: 235).

Depois de muitas discussões, foi eleito o método Paulo Freire de alfabetização, que tinha se desenvolvido no Movimento de Cultura Popular do Recife e na Universidade Federal de Pernambuco, havendo sido utilizado por grande parte dos movimentos alfabetizadores. Segundo Beisiegel (op. cit.: 230):

... o método Paulo Freire de Alfabetização sintetiza, de modo exemplar, as orientações e as vicissitudes da educação popular praticada nesse período. Ao realizar a alfabetização no âmbito de um processo mais amplo de discussão e reflexão crítica sobre as condições de vida coletiva das classes dominadas, o método favorecia a 'politização' ou o desenvolvimento de uma 'consciência de classe' entre os jovens e adultos envolvidos nos trabalhos⁶¹.

Mas essa escolha foi mais o produto do clima político e social da época, do que do método Paulo Freire em si, uma vez que a atividade política permeava a educação, assim como toda a vida social.

O Programa Nacional de Alfabetização foi interrompido e desmantelado logo após a vitória do movimento que depôs o presidente João Goulart. Os seus dirigentes foram presos e os materiais apreendidos. O mesmo aconteceu com a

⁶¹ O método Paulo Freire está descrito e analisado em Moura (1999) entre outros, além da própria obra de Paulo Freire.

Campanha *De Pé no Chão*. O Movimento de Educação de Base da CNBB seguiu funcionando, mais como um instrumento de evangelização que de educação popular. Assim, "... a ruptura ocorrida com o movimento de 64 acabou com as práticas educacionais de explicitação dos interesses populares que ocorriam através de projetos, em grande parte, promovidos pelos grupos que estavam nos setores públicos" (Haddad, op. cit.: 79-80).

O Governo desenvolvido após o golpe de 1964 apoiou a Cruzada ABC, financiada pela USAID e pela União e Estados, e por entidades privadas e igrejas estrangeiras evangélicas. Essa Cruzada iniciou-se em Recife, mas chegou aos Estados de Ceará, Alagoas, Rio de Janeiro e Guanabara (Beisiegel, op.cit.). Segundo Haddad (op. cit.: 80): "Tal cruzada, dirigida por evangélicos norte-americanos, além de desconsiderar as experiências anteriores, servia de maneira assistencialista aos interesses do Estado, tornando-se praticamente um programa semi-oficial". A Cruzada foi se extinguindo entre 1970 e 1971.

Durante essas décadas, o analfabetismo decresceu sensivelmente entre a população escolarizável, embora em números absolutos tenha aumentado, devido ao aumento da população. Segundo Romanelli (op. cit.), entre 1940 e 1970 a população na faixa etária de 5 a 24 anos ultrapassou o dobro. O desenvolvimento do processo de industrialização, à época, gerou a expansão da educação, mas não de modo homogêneo, intensificando-se nas zonas mais desenvolvidas e urbanizadas. Em outras regiões, não atingidas diretamente pela expansão industrial, manteve-se a situação anterior, desconsiderando-se a obrigatoriedade de uma educação universal e gratuita (Romanelli, op. cit.).

Quanto à alfabetização de adultos, as diversas campanhas e ações descritas, assim como a extensão da escolaridade na idade própria e a urbanização demográfica, resultaram em mudanças concretas, conforme se pode constatar na tabela seguinte:

Tabela 9: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais e da população entre 15 e 19 anos – décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 (%).

Década	Taxa de analfabetismo (população de 15 anos e mais)	Taxa de analfabetismo (população entre 15 e 19 anos)
1940	56,17	54,11
1950	50,48	47,64
1960	39,35	34,87
1970	33,01	27,56

Fonte: Romanelli, (op.cit.: 75).

O governo militar assumiu uma iniciativa mais importante e duradoura: o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) iniciado em 1967 e que chegaria até o final do período militar, cuja responsabilidade caberia a uma fundação – Fundação MOBRAL – especialmente organizada para esse fim. Dessa forma, o Movimento não se vinculava diretamente ao Ministério de Educação e Cultura (MEC). Segundo Haddad (op. cit.: 83), “... procurou-se ‘vender’ a idéia junto à sociedade civil”, modificando a forma de obtenção dos recursos, permitindo a opção voluntária de 1% do imposto de renda das empresas e 24% da renda líquida da loteria esportiva.

O MOBRAL teve, de acordo com Haddad (op. cit.: 84), três características básicas: 1) *paralelismo* com relação aos programas de educação de adultos, criando uma estrutura que permitisse uma campanha de massa, de acordo com os objetivos políticos propostos pelos governos militares; 2) *organização descentralizada* em comissões municipais que executavam o programa nas comunidades, providenciando salas de aula, professores e monitores, cujos integrantes, chamados de *representantes da comunidade*, pertenciam aos setores mais afinados com o governo: empresários, clero e associações voluntárias de serviço; 3) *centralização do processo educativo*, que se realizava através do MOBRAL-Central e treinava o pessoal de acordo com suas diretrizes, além de

organizar, programar e avaliar o processo educativo. Os materiais didáticos eram entregues a empresas privadas, que produziram cartilhas únicas de caráter nacional, sem contemplar as particularidades regionais.

A organização incluía, também, os coordenadores regionais, que eram treinados em encontros *ad hoc*:

É no quadro da difusão ideológica que se pode entender os tão discutidos encontros de supervisores, trazidos de todas as partes do país e reunidos às centenas no Hotel Nacional do Rio de Janeiro, numa aparente demonstração de desperdício de recursos. Tais encontros serviam para reforçar os laços de lealdade para com a direção do movimento (...) em clima festivo com declarações públicas dos que pela primeira vez viam o mar ou viajavam de avião ou visitavam o Rio de Janeiro⁶² (Paiva, apud Haddad, op. cit.: 86).

Esses supervisores eram identificados como “agentes de segurança interna do regime” (Correia, apud Haddad, *idem*).

O MOBRAL foi organizado em dois programas, o de Alfabetização, “... aligeirado e sem fundamentação pedagógica (...) sem participação dos educadores e de grande parte da sociedade” (Haddad, op. cit.: 88); e o de Educação Integrada, que consistia numa versão sintética dos conteúdos de 1ª à 4ª série do primário e era a etapa seguinte ao curso de alfabetização. Em 1973, o Programa de Educação Integrada foi reconhecido como equivalente ao ensino primário e autorizado a outorgar certificados.

O MOBRAL perpetuou-se como educação permanente, desdobrando-se em novos cursos pelos quais deviam passar os recém alfabetizados⁶³, cujo objetivo, segundo Paiva, (apud Haddad, op. cit.: 91) era continuar o papel fundamental do MOBRAL como instrumento de legitimação do regime, modificando-se de modo permanente para se manter institucionalmente. Desse modo, privilegiar-se-ia uma concepção que o orientava segundo critérios políticos, desconsiderando-se as

⁶²Não posso deixar de relacionar a similitude desse fragmento com os eventos nos quais participei no Programa de Alfabetização Solidária, o que relatarei depois.

⁶³Por exemplo: Projeto de Atendimento às Áreas de Resistência, Projeto de Alfabetização Funcional via Rádio, Programa de Autodidatismo, Programa Cultural, Programa de

críticas técnico-pedagógicas que marcavam o pouco tempo destinado à alfabetização, à avaliação da aprendizagem e à necessidade de continuar os estudos na escola integrada, e não em cursos de formação de recursos humanos.

Haddad (op. cit.: 92) assinala, ainda, que “... em absoluta oposição às idéias produzidas pelos movimentos anteriores a 64, em especial aquelas formuladas pelo prof. Paulo Freire, o MOBREAL buscava conciliar as classes sociais, negando suas oposições e procurando responsabilizar o indivíduo por sua condição social”.

Alguns dos fundamentos do MOBREAL, constantes no discurso político transmitido nos documentos oficiais, permitem identificar algumas de suas características, que resultarão significativas para o estudo do Programa Alfabetização Solidária. Os eixos argumentativos visavam:

- apresentar o analfabetismo como uma responsabilidade social: “O analfabeto não é apenas do Governo; é de toda a comunidade” (Mobral, 1977: 32).
- explicar o analfabetismo como um problema também do âmbito privado (empresarial):

A iniciativa privada deve visar a alfabetização, não apenas como procedimento patriótico mas como investimento. Alfabetização + semiquificação = maior rendimento, melhor salário, melhor nível social, um gerador de riquezas, um melhor consumidor. Queremos convencer o empresário brasileiro de que a expansão do seu mercado interno está em função desse padrão social, que se pretende elevar pela Alfabetização Funcional (Mobral, op. cit.: 32-3)⁶⁴.

- vincular a estratégia de ação à participação da comunidade:

A comunidade: mola-mestra da operação MOBREAL (...) Convém recordar que toda comunidade que se preze não pode se sentir como peso morto num todo Nacional e que deve envidar esforços para, de maneira eficiente, tentar a solução de seus problemas e só derivar para auxílios extra-comunidade, quando esgotados os seus recursos (...). É em síntese, o que denominamos uma Comunidade-

Profissionalização, Programa de Ação Comunitária etc. (Mobral, 1977)

⁶⁴Note-se, nessa extensa referência, a apelação ao argumento da Teoria do Capital Humano, vigente na época e reatualizada na década de 1990.

Ativa⁶⁵ (Mobral, op. cit.: 33).

Além dessas características já assinaladas de descentralização, de paralelismo com o sistema formal de educação e de centralização pedagógica, cabe acrescentar:

- a realização de convênios “... com quaisquer entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais e multinacionais, para execução do Plano aprovado e seus reajustamentos” (Lei nº 5379/1967, art. 10º) para a implementação das ações;
- sua organização sob a forma jurídica de *Fundação*, mas vinculada ao governo.

O MOBREAL foi desativado no processo de democratização do país, em 1985, substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - EDUCAR, uma instituição de fomento de programas que daria apoio técnico a municípios ou associações da sociedade civil e teria vinculação com o Ministério da Educação. A Fundação Educar foi extinta em 1990, no início do governo Collor, dando lugar, durante o mesmo governo, ao Programa Nacional de Ação e Cidadania (PNAC), que não chegou a funcionar.

Outras experiências de alfabetização, que aconteceram desde a década de 1990 e merecem destaque, são as políticas municipais de alfabetização – como o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA) – e as iniciativas realizadas fora do âmbito do Estado.

O MOVA surgiu na cidade de São Paulo como uma experiência de parceria entre entidades representantes de movimentos populares e o governo municipal, durante a gestão de Paulo Freire como Secretário de Educação Municipal, na administração de Luiza Erundina (1989-1992). Em 1992, as entidades populares eram 73 e possuíam 1.000 núcleos de alfabetização, atendendo 20.000 jovens e adultos (Pontual, 1997). Foram realizados convênios, nos quais a Secretaria Municipal de Educação, por meio de uma equipe de trabalho, deveria gerenciar os

⁶⁵Lembre-se a coincidência com o nome de um dos programas vinculados à Comunidade Solidária:

recursos e elaborar o projeto político-pedagógico junto com os movimentos populares e a estes caberia ceder os espaços físicos para o funcionamento das aulas, matricular os educandos e selecionar monitores e supervisores para participar da elaboração do projeto político pedagógico.

O projeto político-pedagógico propunha uma unidade filosófica, mas mantinha diversas formas de atuação, para respeitar a diversidade e os ritmos dos alunos, assim como a organização das comunidades. A proposta, em resumo, era a seguinte:

O apoio material e pedagógico das prefeituras aos grupos populares que promovem educação de adultos deve ocorrer sob duas condições básicas: que esse apoio não implique na desobrigação do dever que a administração municipal tem de oferecer a educação de adultos pública e de qualidade, e que ele seja dado em condições que preservem a autonomia política e pedagógica dos grupos populares (Secretaria Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, apud Arelaro e Kruppa, 2002: 106).

O MOVA centrou suas ações na participação da população, visando construir a identidade dos educandos como sujeitos de direitos. Dessa forma, as situações próprias da instalação das salas de aulas, as formas de organização para viabilizá-las, assim como a diversidade de idades, raça e gênero não seriam elementos contextuais na proposta, mas parte da alfabetização como processo mais abrangente, segundo a concepção de Paulo Freire.

O MOVA foi desenvolvido também em outros municípios ligados principalmente a governos petistas, tais como Diadema, Mauá, Santo André, Porto Alegre etc. Em 2003, o novo governo eleito no Brasil, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tinha no seu programa de governo a implantação do MOVA-Brasil como sua principal política de educação de jovens e adultos. Embora na experiência do MOVA-SP:

Há aspectos passíveis de universalização e outros que se referem às condições históricas particulares em que ela se desenvolveu, às características específicas dos atores envolvidos e que, portanto, não devem servir de modelo a ser copiado em todos os seus

aspectos e procedimentos. Fica evidente que o MOVA tornou-se uma idéia força, testada na sua possibilidade de realização e que precisa ser reinventada à luz das condições concretas de cada realidade e dos atores que estão envolvidos na sua promoção em cada município (Pontual, op. cit.: 27).

Por outra parte, é importante assinalar que uma característica particular do Brasil constituiu-se das múltiplas ações realizadas em todo o território durante a década de 1990, iniciativas essas desenvolvidas *fora do âmbito do Estado* por organizações da sociedade civil, sindicatos e setores empresariais, tais como: Movimento de Educação de Base (Distrito Federal), Sapé e Cedac (Rio de Janeiro), Ação Educativa e Instituto Paulo Freire (São Paulo), Escolas sindicais, Projeto Integrar, CUT, Força Sindical, além de trabalhos desenvolvidos pelo Sesi, Senac e Telecurso 2000, e de outros movimentos e grupos sociais, como MST, grupos de alfabetização de igrejas, iniciativas estudantis etc. (Soares, 2001).

Muitas dessas ações se deram em decorrência da Constituição de 1988, que reconheceu explicitamente o direito à educação para todos, incluindo-se os adultos. Além disso, colocou como meta prioritária a erradicação do analfabetismo num prazo de 10 anos, vinculando, para tanto, 50% dos recursos aplicados à educação.

Entretanto, não especificou as responsabilidades entre União, Estados e Municípios, resultando que poucos municípios estabeleceram, de fato, redes de educação de adultos (Beisiegel, op. cit.). Nos anos subseqüentes, houve, na realidade, uma diminuição do orçamento e um descomprometimento do Estado para com a educação de jovens e adultos, que perdeu espaço, inclusive no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), conforme veremos a seguir.

O FUNDEF e a Municipalização do Ensino Fundamental

Já no início da década de 1990, a influência do neoliberalismo como

doutrina econômica nos processos de ajuste estrutural na América Latina e, especificamente, nas políticas sociais e na educação levou a priorizar o financiamento da educação fundamental *na idade própria*, em detrimento da dos jovens e adultos e de outras modalidades de ensino, entre outros *ajustes* educativos.

O Ministro da Educação, José Goldemberg, em 1991, declarava que “... o grande problema de um país é o analfabetismo das crianças e não o dos adultos (...). Vamos concentrar nossos recursos em alfabetizar a população jovem” (Apud Beisiegel, 1997: 240).

A priorização da educação básica de meninos e meninas, relegando a dos adultos a segundo plano, é própria da tendência dos raciocínios do tipo custo-benefício, os quais, embora não originais na história da educação do Brasil, uma vez que também foram utilizados pelos governos militares, tiveram realce na última década do século XX. Assim, transferiram-se as responsabilidades pela educação de adultos para os Estados ou municípios, os quais têm realizado ainda menos que nas décadas de 1940 a 1980, segundo afirma Beisiegel (op. cit).

Mas, devido à pressão dos organismos internacionais de empréstimo, o Brasil, na condição de um dos nove países com maior número de analfabetos do mundo (Arelaro e Kruppa, op. cit.), teve que elaborar estratégias tendentes à reversão desse índice como uma “condicionalidade” para obter novos empréstimos. Assim, depois de um processo de consulta participativa envolvendo professores e sindicatos, o governo propôs, em 1994, o Plano Decenal de Educação, que tinha como uma das prioridades o acesso ao ensino fundamental de 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de adultos e jovens com baixa escolarização (Haddad e Di Pierro, 2000: 121).

Esse Plano não foi levado em conta com a eleição do novo presidente nesse mesmo ano. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), implantou-se uma reforma da educação pública, cujos pilares foram o estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do

Magistério (FUNDEF), o envio de dinheiro direto à escola para ser administrado pelas associações de pais, a criação de mecanismos centralizados no Governo Federal para avaliar todos os sistemas de ensino e a privatização da educação superior, entre outros⁶⁶. O eixo dessas reformas baseou-se na sanção da normativa específica: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96⁶⁷ (LDB) e a Emenda Constitucional nº 14/96, com sua respectiva regulamentação: a Lei 9424/96. Essa normativa impôs uma *municipalização compulsória* (Arelaro e Kruppa, op. cit.: 99), ou seja, uma estratégia de desconcentração baseada no repasse de recursos aos municípios, destinados à execução de uma política: a priorização do ensino fundamental na *idade própria*.

Embora a LDB integre o ensino fundamental como obrigatório e gratuito para os jovens e adultos (“inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” - Art. 4º, 1), a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96 desobrigou o governo do cumprimento das disposições transitórias da Constituição de 1988, que destinavam 50% do orçamento vinculado à educação para o combate ao analfabetismo e à universalização do ensino fundamental, vinculando, então, 60% para o desenvolvimento do ensino fundamental. Para viabilizar essa política, pela mesma emenda, criou-se o FUNDEF, que reúne os recursos públicos destinados à educação e os redistribui entre os Estados e Municípios, segundo a quantidade de matrículas nas redes públicas de educação fundamental.

Na prática, o FUNDEF levou os Municípios a se ocuparem do ensino fundamental, os Estados do ensino médio e a União do ensino superior. O veto presidencial realizado em partes dos artigos da Lei 9424/96, que regulamentou esse Fundo, implica que as matrículas contabilizadas para fins do FUNDEF sejam

⁶⁶Essa reforma foi semelhante às que outros países da América Latina empreenderam nessa década. A reforma educativa argentina, por exemplo, começou em 1993 durante o governo Menem e se baseou nos seguintes eixos: transferência de escolas para as províncias (desconcentração do Estado Nacional para as províncias), avaliação centralizada do sistema educativo nacional, sanção dos Conteúdos Básicos Comuns para todo o sistema educativo e estabelecimento de políticas compensatórias centralizadas. Com as particularidades próprias de cada país, notem-se as coincidências nos eixos da reforma brasileira e de outros países como Inglaterra e Nova Zelândia.

⁶⁷ Não aprofundo aqui a discussão sobre a LDB e as múltiplas mudanças introduzidas por essa legislação. Cf. Educação e Sociedade, vol 23, Número Especial. Campinas, 2002; e Oliveira e Adrião (2002 e 2001) entre outros.

apenas as do ensino fundamental regular, excluindo a educação de adultos, a educação infantil e o ensino médio. Assim, na prática, os Municípios tiveram que priorizar o ensino fundamental na faixa de 7 a 14 anos, quase universalizando, no Brasil, o ensino fundamental na *idade própria*, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 10: Taxa de escolarização – 1994 e 2000

Ano	Taxa de escolarização (Líquida)
1994	87,5
2000	96,3

Fonte: MEC (www.mec.gov.br, acesso em 2002)

Assim, poucos Municípios têm se preocupado com a criação, melhora e expansão da educação de jovens e adultos (EJA) no ensino regular⁶⁸, sendo que os analfabetos em idade pós-escolar continuam constituindo uma quantia considerável da população. Quando da aprovação da emenda nº 14, em 1996, apenas um ano antes da criação do Programa Alfabetização Solidária eram:

Tabela 11: População analfabeta de 15 anos e mais – 1996

Total da população (15 anos e mais)	População analfabeta (15 anos e mais)	Taxa de analfabetismo
107.534.609	15.560.260	14,7

Fonte: IBGE, PNAD de 1996

Esses mais de 15 milhões de analfabetos são contabilizados segundo o critério estatístico empregado pelo IBGE, que considera como *alfabetizada* a

⁶⁸Embora existam muitas publicações críticas sobre o FUNDEF, achei desnecessário aprofundar aqui essa questão.

peessoa que pode ler e escrever um bilhete simples, enquanto mundialmente é aceito o conceito de analfabeto *funcional*, aplicado a todas as pessoas com menos de quatro séries de estudos concluídas e, em países desenvolvidos, consideram-se as oito séries da escola primária como necessárias para ser alfabetizado. Se fosse levado em conta o analfabetismo funcional, o Brasil teria mais de 30 milhões de analfabetos entre a população de 15 anos ou mais, segundo dados de 2000 (Inep, 2003: 7).

Haddad e Di Pierro (2001) afirmam que quase metade da população jovem e adulta do país poderia ser considerada analfabeta, pois, segundo dados de 1996, um terço da população com mais de 14 anos não havia completado quatro anos de estudos e dois terços não haviam completado os oito anos obrigatórios do ensino fundamental. Relembrando, essa grande quantidade da população, que deveria ser incentivada a continuar seus estudos, ficou fora do financiamento propiciado pelo FUNDEF.

Além do mais, essa importante *dívida social*⁶⁹ (milhões de analfabetos) apresentava, na época da criação do Fundo, uma grande disparidade regional:

Tabela 12: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, segundo região – 1996

Brasil e Grandes Regiões	População Analfabeta (15 anos e mais) %
Brasil	14,7
Norte	12,4
Nordeste	28,7
Sudeste	8,7
Sul	8,9
Centro-Oeste	11,6

Fonte: IBGE; PNAD, 1996

⁶⁹ O conceito de *dívida social*, aplicado à educação de jovens e adultos, é justificado na falta de reparação "... para os que não tiveram acesso a e nem domínio da escrita e leitura como bens sociais, na escola ou fora dela, e tenham sido a força de trabalho, empregada na constituição de riquezas e na elevação de obras públicas". (Parecer CEB 11/2000 - Conselho Nacional de Educação, apud Soares, op.cit.: 32).

Além dos prejuízos para a Educação de Jovens e Adultos, causados pelo FUNDEF, o Ministério da Educação, também, desconsiderou o resultado do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado em Natal, em 1996, destinado a fornecer elementos para a V Confinteia (Conferência Internacional de Educação de Adultos) que seria realizada em Hamburgo, em 1997. O Seminário foi produto de vários encontros estaduais e regionais de educadores, profissionais e instituições com representantes do setor público de educação, universidades, ONGs, sistema S e outros. Foi uma mobilização do Estado e da sociedade civil que resultou no surgimento dos Fóruns de EJA (UNESCO, 2004). Ainda hoje, esse movimento tem uma destacada atuação na realização dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos. É nesse contexto que temos que situar o surgimento do Programa Alfabetização Solidária, em 1997.

A não oficialização do documento produzido em Natal, a demissão da representante ministerial e o aparecimento do Programa Alfabetização Solidária marcaram claramente um retrocesso para os envolvidos com a EJA, ao desconsiderar o analfabetismo funcional e voltar à concepção de alfabetização por meio de Campanhas ou Programas compensatórios de curta duração, descontínuos e assistencialistas, consolidando o descompromisso do Estado com essa população.

O surgimento do Programa coincidiu com a necessidade de baixar as altas taxas de analfabetismo que incomodavam o país no auge das medições e rankings da pobreza. Entretanto, isto não implicou priorizar a EJA como um todo, nem sequer os 4 anos de ensino fundamental, mas somente atender a aprendizagem apenas da escrita e leitura de um bilhete simples. Sendo assim, poderia se diminuir o analfabetismo a baixo custo. Além do que, uma possível diminuição da taxa de analfabetismo tem imediatas e maiores conseqüências nos rankings internacionais de Desenvolvimento Humano, do que um acréscimo na escolarização de adultos, o qual demanda recursos mais substanciais. Isto porque o IDH, como já foi explicado no capítulo anterior, está composto por três índices: LONGEVIDADE, EDUCAÇÃO e QUALIDADE DE VIDA, todos com o mesmo

peso.

O índice de EDUCAÇÃO está integrado pela taxa de alfabetização de adultos e a taxa bruta de matrícula (combinada dos três níveis de ensino). Só que a ponderação da taxa de alfabetização de adultos é de 2/3, enquanto a taxa de matrícula combinada é de 1/3 do valor. Assim, pelo peso que tem a alfabetização de adultos nesse índice, qualquer mudança provoca um melhor resultado na pontuação total e pode melhorar a medição da pobreza do país no mais relevante e popular de todas as medições: o IDH.

Por tudo isto, o Estado brasileiro não podia se omitir e criou uma proposta: o Programa Alfabetização Solidária (que será abordado no próximo capítulo), com o qual intentaria implementar, também, um novo modelo de política pública, com participação de empresas no financiamento e das instituições de ensino superior na sua execução.

A educação superior brasileira: a expansão pela iniciativa privada e a avaliação como controle de qualidade

A universidade brasileira foi afetada por várias reformas da época, entre as quais o projeto de Reforma do Estado – ou publicização – do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), já descrito no capítulo anterior. Nessa proposta, a universidade integraria os serviços não exclusivos do Estado e, como tal, deveria ser transformada em uma Organização Social, sendo convertida numa entidade de direito privado. Dessa forma, estaria autorizada pelo Poder Legislativo para celebrar o contrato de gestão com o Poder Executivo, para o cumprimento do qual receberia dotação orçamentária. Posteriores conflitos políticos acontecidos no MARE não aprofundaram a continuidade dessas mudanças.

O processo de privatização da educação superior foi direcionado, também, para a expansão da oferta desse nível por meio da sua liberalização, permitindo a

criação de novos cursos e instituições privadas, como será explicado a seguir.

O Sistema Federal de Ensino Superior está integrado por Instituições de Ensino Superior públicas e privadas. São públicas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público; são privadas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas ligadas à iniciativa privada. Estas distinguem-se em particulares (em sentido estrito), comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Podem existir IES privadas com ou sem finalidade de lucro.

A educação superior brasileira inclui apenas 9% da população da faixa etária⁷⁰ de 18 a 24 anos. A ampliação do acesso à educação superior é uma reivindicação social há muito reclamada pela sociedade e consta do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, que propõe: “Prover até o final da década, a oferta da educação superior para pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (PNE, 2001).

Embora, a expansão da oferta venha acontecendo de forma continuada desde a década de 1960 (Silva Jr. e Sguissardi, 2001; Catani e Oliveira, 2000, entre outros), houve uma explosão acelerada na década de 1990, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, como mostram os dados a seguir:

Tabela 13 : Matrículas em cursos de graduação presenciais
1995, 2002 e 2003

Ano	Matrículas
1995	1.759.703
2002	3.479.913
2003	3.887.771 ⁷¹

Fonte: INEP/MEC (2002 -3).

⁷⁰Considera-se que um sistema universitário é de elite quando inclui até 15% da população da faixa etária correspondente; de massa, entre 15 e 33%; e universal, de 33 a 40%. (Nunes, 2002).

⁷¹Último dado disponível.

Entre 1995 e 2002 duplicou-se a quantidade de matrículas em números absolutos. Considerando a categoria administrativa das IES, pode se observar que foram as instituições privadas as que mais cresceram:

Tabela 14 : Instituições segundo categoria administrativa (%)
1994-1998-2001

Tipo / Ano	1994	1998	2001
Públicas	25,6	21,5	11,9
Privadas	74,4	78,5	88,1

Fonte: INEP/MEC (2003)

Com efeito, as instituições privadas aumentaram quase 14%, entre 1995 e 2002, atendendo quase 70% dos alunos, conforme mostra a tabela:

Tabela 15: Matrículas segundo categoria administrativa das IES
(Números absolutos e relativos)

Ano	Matriculas	%	Pública	%	Privada	%
2002	3.479.913	100	1.051.655	30,22	2.428.258	69,78

Fonte: INEP/MEC (2003)

Considerando o acréscimo dos cursos de graduação, observam-se, pelos dados seguintes, que esses cursos duplicaram no setor público e quase triplicaram no setor privado:

Tabela 16: Distribuição relativa do número de cursos de graduação, segundo categoria administrativa – 1995-2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1995	6.252	2.782	44,5	3.470	55,5
1996	6.644	2.978	44,8	3.666	52,2
1997	6.132	2.698	44,0	3.434	56,0
1998	6.950	2.970	42,7	3.980	57,3
1999	8.878	3.494	39,4	5.384	60,6
2000	10.585	4.021	38,0	6.564	62,0
2001	12.155	4.401	36,2	7.754	63,8
2002	14.399	5.252	36,5	9.147	63,5

Fonte: INEP/MEC (2003)

Os dados das tabelas nº14 e nº16 mostram que, de uma proximidade no número de matrículas entre o setor público e o setor privado, em 1995 (45 e 55% respectivamente), o setor privado passou a ter uma supremacia muito grande (63,5%), em apenas 8 anos, os do governo de Fernando Henrique Cardoso. Não se tratou de um fenômeno espontâneo, mas induzido como política de governo, mediante a combinação de dois elementos: sanção de nova legislação e implementação da avaliação das Instituições de Educação Superior.

A nova legislação refere-se à regulamentação da Constituição Federal de 1988 pela LDB aprovada em 1996, a qual estabelece que: a) a educação superior é ministrada por instituições de ensino superior públicas ou privadas, com diferentes graus de abrangência ou especialização; e b) a autorização de funcionamento de Instituições e o reconhecimento de cursos têm validade limitada e são renovados periodicamente, a partir da realização de avaliações. O artigo 45 da LDB permitiu a diversificação das instituições, regulamentada pelo Decreto nº 2207/97 do Presidente da República, tornando possível a criação de diferentes organizações acadêmicas autorizadas a ministrar educação superior. Essas novas formas – centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos

superiores ou escolas superiores – podem funcionar, sem precisar desenvolver as funções indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão que as Universidades devem cumprir, como postula a Constituição (art. 207).

A legitimação de tais formatos pelo Decreto nº 2306/97 tendeu a dissociar essas atividades, com o intuito de ampliar a oferta de cursos de ensino e o nível de graduação, diminuindo os custos. Os defensores desta proposta consideram as universidades públicas como centros de excelência, onde prevaleceria a pesquisa. Para as privadas sobraria o ensino e a extensão, setores cuja demanda as públicas não teriam capacidade de atender. Assim, nessa concepção:

Estas atividades seriam responsabilidade prioritária das IES privadas, que, em convênio com o governo, poderiam atender tal demanda, por estarem geograficamente descentralizadas e, dessa maneira, realizando o que as instituições de natureza pública não poderiam fazer (Silva Jr. e Sguissardi, 2001: 215).

Baseados em importante pesquisa empírica, os autores mostram que, de fato, acontece nas universidades privadas que:

O ensino continua sendo a atividade principal, secundada apenas circunstancialmente pela pesquisa. Esta, por dispendiosa, estaria sendo substituída, no setor privado, pela extensão, aqui entendida como pesquisa aplicada associada ao ensino e, em geral, desenvolvida na comunidade local em que a instituição se insere. (...) e ainda assim, desde que pudesse contar com apoio governamental e de verbas públicas (Silva Jr. e Sguissardi, op. cit.: 236-7).

Essa tendência – a relação entre universidades privadas, extensão e convênios com o Estado – assinalada pelos autores merece destaque para fins da análise da parceria do Programa Alfabetização Solidária com as IES, objeto deste estudo.

Outra questão relevante nas políticas universitárias brasileiras da década, que conduzem o processo de privatização, é a da competitividade:

Para tanto, ele [o sistema educacional] deve ser diversificado e avaliado permanentemente mediante um sistema de avaliação com incentivos e punições, uma vez que se acredita que tal sistema promoveria a eficiência, o desempenho e produtividade

(Catani e Oliveira, op. cit.: 112).

A implementação do Exame Nacional de Cursos (ENC) – o Provão –, introduzido em 1996 e a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, em 1997, baseada na verificação em campo de três dimensões: corpo docente, organização didática e pedagógica e instalações físicas, mostram que:

... contrariando a proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, o foco da avaliação do ensino superior deslocou-se da dimensão institucional para a dimensão individual. (Cunha, 2003: 49).

Foi, portanto, desconsiderado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e inaugurada a tendência avaliativa do controle centralizado, em um sistema cada vez mais autônomo e diferenciado.

O PAIUB foi uma iniciativa de avaliação das universidades públicas brasileiras, decorrente de experiências realizadas em algumas delas e construídas com a participação de entidades, tais como o Fórum de Reitores de Cursos de Graduação (PROGRAD), a Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), entre outros. Estava baseado nos princípios de globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não punição ou premiação, adesão voluntária, legitimidade, continuidade (PAIUB, 1994).

Mas, ante o relaxamento legal implícito na LDB, que permitiu a ampla abertura de novos cursos, sem muito controle quanto à qualidade e necessidade, diga-se de passagem, canalizando a demanda por educação superior pela via da iniciativa privada, o mecanismo estabelecido para realizar o controle de qualidade foi a *avaliação*⁷², embora muito desacreditada pela escassa aplicação de medidas decorrentes dos resultados nas instituições e cursos, deixando a regulação pela via do mercado: “O resultado desses novos processos centralizados de avaliação,

⁷² A avaliação da Educação Superior sofreu modificações a partir de abril de 2004, com a sanção da Lei 10461, aprovada pelo Congresso Nacional, estabelecendo o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) que consta de três pilares: avaliação institucional, de cursos de

especialmente do 'Provão'; tem sido a publicação de rankings das universidades..." (Catani e Oliveira, op. cit.: 116).

Assim, o Provão atuou como "... um regulador não tradicional da mesma forma que 'a mão invisível do mercado' do liberalismo clássico" (Barreyro, 2004: 41). Aplicado gradativamente aos graduandos das diversas áreas, acabou por constituir um controle que regula *livremente* a qualidade do Ensino Superior. O princípio era que as IES, cujos alunos não obtivessem bom desempenho na prova, deveriam melhorar sua qualidade, caso contrário perderiam alunos para outras mais eficientes. Acrescentou-se a isso o efeito prático da utilização dos resultados como um instrumento de marketing e publicidade, próprios da competitividade das empresas privadas. Assim, faixas e cartazes apareciam nas instituições em fachadas, documentos e espaços publicitários, informando sobre sua colocação no ranking, como indicador de qualidade, sendo estes procedimentos mais explícitos nas instituições privadas (Cunha, Fernández e Forster, 2003).

Dessa forma, a mão invisível do Provão, foi, na prática um regulador mercadológico e midiático porque os resultados das provas aplicadas aos alunos foram utilizados por deslocamento como 'notas' dos cursos e também por deslocamento como 'nota' das universidades. (...) O Provão, apesar de suas deficiências técnicas, permitia comunicar uma mensagem nos próprios códigos e linguajar da publicidade e o marketing. Embora fosse questionada tecnicamente a impossibilidade de comparações entre as notas dos diversos cursos⁷³, e de não haver gerado o fechamento de nenhum curso, tinha um valor baseado não na verdade, mas na eficácia comunicativa dos conceitos A, B, C, D, E (código no qual eram apresentados os resultados) que constituíam uma mensagem muito clara (Barreyro, op. cit.: 41).

Assim, o controle de qualidade do sistema em expansão se produziu por meio de um modelo de Estado avaliador que "... promove e incrementa 'um choque de mercado' em que são combinados elementos de regulação do Estado e do mercado na reconfiguração do sistema educacional" (Catani, Oliveira e Dourado, 2001: 108), gerando uma acirrada concorrência entre as IES, nas quais

graduação e de desempenho dos estudantes.

⁷³ Numerosas foram as críticas à qualidade técnica do Provão tais como: Rothen (2003), Cunha (2003) e Ristoff (2002), entre outros.

legitimam-se os procedimentos de marketing e publicidade próprios de qualquer produto do mercado comercial, utilizando-se, para tanto, de todas as ferramentas desenvolvidas no campo publicitário. Com isso, o dispositivo “Provão” teve grande visibilidade midiática e a questão da imagem passou a ser relevante no *mercado* da educação superior⁷⁴.

Um outro aspecto destacado na divulgação das Instituições de Ensino Superior é o da *responsabilidade social*, entendida não apenas como o cumprimento da sua missão, mas como o envolvimento em atividades de cunho social, visando contribuir para o desenvolvimento do país, no mesmo sentido que é utilizado pelas empresas, como assinalado no capítulo anterior. Assim, em muitas IES este quesito da responsabilidade social é um importante elemento de marketing, uma vez que permite mostrar uma outra imagem além daquela dos fins lucrativos, especialmente nas instituições privadas não filantrópicas e não confessionais. Essas atividades, nas IES cuja organização acadêmica responde ao formato de universidade, são incluídas, quase sempre, nas atividades de extensão, as quais se referem, em geral, ao treinamento em ações que permitam o exercício da prática profissional e o estágio na idéia de prestação de serviços, divulgando à comunidade o conhecimento gerado nas Instituições.

As experiências de extensão universitária anteriores mais importantes que dizem respeito ao tema desta pesquisa são o *Serviço de Extensão da Universidade Federal de Pernambuco*, pela sua ligação com o Movimento de Cultura Popular e o desenvolvimento da proposta de Paulo Freire, e o *Projeto Rondon*.

Do primeiro, há referências neste capítulo, quando se falou da alfabetização de adultos.

O Projeto Rondon foi criado por militares de orientação nacionalista e estava ligado ao Ministério do Interior. Desenvolveu-se de 1969 até 1974, tendo criado em 5 anos 22 campi avançados, chegando a envolver 24.963 universitários.

⁷⁴Para aprofundar-se neste assunto, cfr. Sampaio (2000: 355-366), que analisa a publicidade gráfica de Instituições de Ensino Superior privadas.

Os princípios básicos que estruturaram a proposta eram o voluntariado, o aproveitamento do tempo livre dos estudantes nas férias, a rejeição da política partidária e o aprendizado direto por meio da prestação de serviços. Seria um “... programa visando a canalização da energia jovem para causas nacionalistas, sendo imprescindível o conhecimento da realidade do país, muitas vezes constrangedora, causando um impacto na juventude e criando um nível de responsabilidade para a solução dos problemas da nação” (Gurgel, 1986: 115).

O desenvolvimento do Projeto Rondon ocupou o espaço vazio deixado pela desestruturação e desestabilização dos movimentos estudantis a partir de 1964 (Gurgel, op.cit.: 114), desenvolvendo-se, inicialmente, nas férias escolares e, depois, de modo permanente, com a criação dos campi avançados. Foi um mecanismo que, de fato, apoiou a extensão universitária, embora suas propostas fossem, posteriormente, muito criticadas, pela sua ligação com a ideologia do regime militar.

Recuperar essa história parece relevante, pois, na discussão atual, a extensão só seria importante a partir da indissociabilidade com o ensino e a pesquisa, manifestada na Constituição de 1988. Mas, a LDB e a sua regulamentação permitiram driblar a Carta Magna e diversificar o sistema, criando novos formatos que evitam os altos custos da pesquisa e da extensão.

Mesmo nas Universidades, nas quais a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão persiste, verifica-se uma crise de identidade⁷⁵. É possível perceber nos fóruns e encontros de extensão o lugar marginal que ela ocupa no interior das Instituições e que leva essas a buscar sua legitimação através de quantos espaços possa ocupar. Para Botomé (1996), se a inter-relação entre o ensino e a pesquisa nas instituições fosse socialmente significativa, a extensão não precisaria assumir o papel de realizar o compromisso social da instituição, cumprindo funções próprias de outras organizações sociais, tais como órgãos

⁷⁵Cheguei a ouvir essas opiniões nas IES: “Ninguém agüentava ele, então lhe colocaram como pró-reitor de extensão”, “Estou montando um projeto de pesquisa, quero sair da pró-reitoria de extensão, pois não tem futuro”.

públicos, associações comunitárias, agremiações de classe etc.

Outra situação marcante, como já foi assinalado, é que, como a pesquisa tem alto custo, a extensão oferece condições para o desenvolvimento da pesquisa de baixo custo (Silva Jr. e Sguissardi, op. cit.), sendo funcional ao modelo de expansão acelerada pela via privada, de finais da década de 1990.

Enfim, e para concluir, tentei mostrar, neste capítulo, alguns elementos das políticas de alfabetização de adultos no Brasil, especialmente as recentes mudanças no âmbito educacional produzidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da sanção da LDB. Também, que, com a aprovação dessa norma jurídica, houve algumas conseqüências para a educação de jovens e adultos, entre as quais a falta de financiamento para esse nível de ensino e a necessidade de encarar os fatos (e os dados) do analfabetismo adulto com menos custo. Paralelamente, o ensino superior brasileiro se expandiu pela via privada, incorporando elementos de marketing e publicidade, entre os quais o da *responsabilidade social*, que se junta às tradicionais ações de extensão realizadas nas universidades brasileiras desde o segundo quarto do século XX, guiadas pela necessidade de indissociar ensino, pesquisa e extensão, consagrada pela Constituição Brasileira de 1988, embora nem sempre isso se dê.

Essas questões adquirem relevância e significado na análise do Programa Alfabetização Solidária que será estudado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

O PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA E AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Este capítulo visa analisar a implementação do Programa Alfabetização Solidária pelas Instituições de Ensino Superior. Constitui-se de três partes: a primeira descreve as características do Programa; a segunda explica a ligação do Programa com as IES a partir, principalmente, dos depoimentos dos pró-reitores entrevistados; e a terceira analisa a sua implementação pelas IES. Foi construído a partir de documentos relativos ao Programa e com dados coletados mediante:

- Entrevistas abertas com três presidentes dos Fóruns de Extensão das Instituições de Ensino Superior (IES) Públicas, Privadas e Comunitárias respectivamente, realizadas em 2003, em Brasília.
- Entrevistas realizadas com Pró-reitores de Extensão de oito Instituições de Ensino Superior participantes do Programa Alfabetização Solidária, em 2003 e 2004, assim caracterizadas: duas IES públicas estaduais do Nordeste, duas IES privadas do Nordeste, uma IES privada confessional do Centro-Oeste, uma IES pública federal do Sudeste, uma IES privada confessional do Sudeste, uma IES privada do Sudeste.
- Entrevistas com três participantes e ex-participantes do Conselho Consultivo do Programa Alfabetização Solidária, entre 2002 e 2004, em São Paulo, pertencentes a uma IES privada do Sudeste, uma IES privada do Nordeste e uma IES pública do Nordeste.
- Entrevista com um membro da ONG Ação Educativa (especializada na temática), em 2004, em São Paulo.
- Participação em 3 encontros promovidos pelas Instituições de Ensino Superior para seleção e capacitação de alfabetizadores. Esses encontros eram realizados de forma intensiva, com duração semanal, mensal ou quinzenal. Nessa tarefa o instrumento de coleta de dados foi a *observação*

direta, aberta, registrada em diário de campo, em 2001 e 2002, na cidade de São Paulo e na região do Alto Tietê.

- Visitas a 19 salas de aula de alfabetização em funcionamento do Programa Grandes Centros Urbanos, que constituíram 20% das salas de duas das Instituições⁷⁶ de Ensino Superior em São Paulo e municípios do Alto Tietê, em 2002⁷⁷. Na escolha das salas foram consideradas variáveis como tipo de instituição (igreja, escola, associação comunitária), turno (diurno, vespertino, noturno) e outras mais pragmáticas (facilidade de acesso, segurança etc.). Nessas visitas, foi utilizada a *observação direta*, com registro em diário de campo.
- Visitas a 40 salas de aula de municípios do Estado de Alagoas do Programa Nacional, em 2002 e 2003. Nessas visitas, a técnica utilizada foi a de *participante como observador*⁷⁸ (Taylor e Bogdan, 1992), tendo alcançado o universo completo.
- Entrevistas abertas com 3 Coordenadores Gerais de Instituições de Ensino Superior, em 2001.
- Entrevistas abertas com 15 Coordenadores dos Alfabetizadores (em São Paulo e no Nordeste), em 2001, 2002 e 2003.
- Entrevistas abertas com 8 professores dos Cursos de Capacitação, em 2001 e 2002.
- Entrevistas com 18 alfabetizadores da cidade de São Paulo e região do Alto Tietê (SP), cuja amostra foi constituída por aqueles que lecionavam nas salas de aula visitadas, em 2002; e com 20 alfabetizadores do Nordeste, em 2001, 2002 e 2003.
- Entrevistas breves a 168 alfabetizandos das salas de aula, em São Paulo, em 2002, com o objetivo de obter dados sobre seu perfil sócio-econômico-cultural.

⁷⁶ Uma das três instituições saiu do Programa Centros Urbanos nesse semestre.

⁷⁷ Os municípios da região do Alto Tietê, nos quais foram realizadas as visitas às salas de aula, têm 5,2%; 7,1%; 7,1%; 7,1%; 8,3%; 9,7%; 10,9% e 11,7% de analfabetismo. São Paulo tem 4%. (Censo 2000-IBGE).

⁷⁸ O fato de atuar como coordenadora da Instituição B permitiu que eu fosse *participante* ativa do

- Entrevistas abertas com autoridades políticas dos municípios envolvidos (2 Secretários de Educação, uma assessora e uma vereadora), em Municípios do Nordeste e da região do Alto Tietê, em 2002 e 2003.
- Questionário auto-administrado dirigido às autoridades das instituições (escolas, associações de moradores, igrejas e paróquias), com as quais duas das Instituições de Ensino Superior observadas estabeleciam parcerias e nas quais eram ministradas as aulas de alfabetização, em 2002. Foram respondidos 18 questionários.
- Participação em encontros organizados pelo Programa Alfabetização Solidária, tais como a 2^a, 3^a, 4^a. e 5^a Semanas da Alfabetização, em São Paulo, em setembro de 2001, setembro de 2002, setembro de 2003 e setembro de 2004, com *observação direta* e registro em diário de campo.

Características do Programa Alfabetização Solidária⁷⁹.

]

O Programa Alfabetização Solidária iniciou-se em janeiro de 1997. Foi criado pelo Conselho da Comunidade Solidária com o objetivo de “*reduzir os índices de analfabetismo no país*” (www.alfabetizaçaosolidária.org, acesso em 15-07-2001) e guiado pelo princípio da focalização com um critério territorial, priorizando os 32 municípios com maiores taxas de analfabetismo (acima de 55%). A meta, no seu primeiro documento, era: “*em 2 anos, reduzir, o índice de analfabetismo, pelo menos, à média nacional*”⁸⁰. O público alvo do programa seriam os jovens na faixa etária de 12 a 18 anos. Desenvolveu-se um projeto piloto no primeiro semestre de 1997, em 38 municípios, destinado a 9.200 alunos, em parceria com 38 universidades e 11 empresas. Durante os anos seguintes, as cifras foram:

processo, mas, aos fins da pesquisa, era *observadora* de situações que seriam *dados* da pesquisa.
⁷⁹A descrição do Programa está baseada na forma que teve desde seu início até o segundo semestre de 2003. Com a criação do Programa Brasil Alfabetizado, dependente do Ministério da Educação, depois da mudança do governo, o Programa Alfabetização Solidária realizou algumas mudanças (capacitação, cadastramento de alunos etc.) e tentou implementar o Brasil Alfabetizado (que tem características diferentes) em alguns municípios. Alguns documentos internos, de 2004, parecem indicar um retorno ao modelo inicial do Programa.

Tabela 17: Empresas financiadoras, Municípios e Instituições de Educação Superior Participantes e Alunos Atendidos – Programa Alfabetização Solidária 1997- 2004.

Semestre/ Ano	Municípios Participantes	Empresas Financiadoras	Instituições de Ensino Superior Participantes	Alunos Atendidos
1°-1997	38	11	38	9.200
2°-1997	120	20	80	29.450
1°-1998	148	39	105	36.350
2°-1998	581	45	152	200.800
1°-1999	580	39	153	200.800
2°-1999	866	43	173	300.000
1°-2000	1005	75	174	340.000
2°-2000	1016	70	177	360.000
1°-2001	1248	72	176	400.000
2°-2001	1487	90	204	510.000
1°-2002	2010	92	204	600.000
2°-2002	2010	95	204	600.000
1°e 2°-2003	-	-	-	-
1°e 2°-2004	-	-	-	794.000 ⁸¹

Fonte: Programa Alfabetização Solidária, c. 2003, 2003 e 2004a.

A partir de 2003, nos documentos do Programa, a difusão dos dados não aparece por semestre, mas acumulados desde 1997 até o ano respectivo (2003 e 2004), como mostra a tabela a seguir:

Tabela 18: Empresas financiadoras, Municípios e Instituições de Educação Superior Participantes e Alunos Atendidos – Programa Alfabetização Solidária – 2003 e 2004

Ano	Municípios Participantes	Empresas Financiadoras	Instituições de Ensino Superior Participantes	Alunos Atendidos
2003	2.010	135	219	4.000.000
2004	2.050	144	209	4.900.000 ⁸²

Fonte: Programa Alfabetização Solidária, 2004
e www.alfabetização.org.br (acesso em 14-01-05)

⁸⁰Em 1991, a taxa de analfabetismo era 20,07% na população de 15 anos ou mais.

⁸¹Em Programa Alfabetização Solidária (2004) aparece essa cifra como previsão de alunos que seriam atendidos em 2004.

⁸²Projeção.

A quantidade de alunos atendidos até 2003, 4.000.000 de analfabetos, mostra que o Programa Alfabetização Solidária alcançou 26% da população analfabeta do país de 15 anos ou mais. Mas, dentre os alunos atendidos, entre **20 e 24%** evadiram-se do curso (Programa Alfabetização Solidária, 2002c: 14).

As *empresas* referidas no quadro anterior podem incluir outras entidades, tais como *instituições, governos e organizações*, conforme são mencionadas em alguns documentos desde finais de 2002. Portanto, nem todas as entidades pertenciam à iniciativa privada, como era implícito no discurso original.

O fato de serem apresentados somente os dados acumulados dos anos 2003 e 2004 não permite ter clareza sobre quantos municípios, empresas e IES participaram efetivamente em cada um desses anos. Por sua vez, algumas Instituições de Ensino Superior que apareciam no *site* (acessado em 1º-09-2004) como participando do Programa, já haviam saído dele, introduzindo um viés nos dados do último ano.

Quanto aos dados específicos do Projeto Grandes Centros Urbanos, a quantidade acumulada de alunos que participaram era de 221.000 (do total da projeção de 4.900.000), entre 1993 e 2004. (Programa Alfabetização Solidária, 2004).

Localização geográfica:

O Programa Alfabetização Solidária realizava suas ações, à época da pesquisa, em três lugares:

- Nos municípios:

Implantou-se em municípios das regiões Norte e Nordeste⁸³ do país, ao início, e depois, em 2002, no Centro-Oeste e Sudeste, priorizando-se as cidades com maiores índices de analfabetismo. Essa modalidade de ação era chamada de *Projeto Nacional*.

⁸³Os municípios do Nordeste e do Norte foram prioritariamente atendidos durante todo o desenvolvimento do Programa. Em 2002 eram: 1516 municípios no Nordeste, 184 no Norte, 242 no Centro-Oeste e 72 no Sudeste. (Programa Alfabetização Solidária, 2002e-folheto). Embora com mudanças nos anos posteriores, sempre foi mantida a preponderância do Nordeste

- Nos Grandes Centros Urbanos,

Criado em julho de 1999, dois anos após ter se desenvolvido o Projeto Nacional, o *Projeto Grandes Centros Urbanos* começou em São Paulo e Rio de Janeiro, continuando, em 2002, em Brasília, Fortaleza e Goiás, segundo os documentos do Programa, por existirem grandes quantidades de analfabetos nessas cidades, considerados os números absolutos⁸⁴. Mantinha as características gerais do formato do Programa Nacional quanto à duração dos módulos, rotatividade, bolsas e participação das Instituições de Ensino Superior.

- Em outros países:

Finalmente, também foi desenvolvida uma linha do Programa Alfabetização Solidária em países de língua portuguesa, tais como Timor Leste, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Cabo Verde. Essas ações não tiveram andamento em 2004, porque não foram apreciadas pelo Congresso Nacional. Foram implementadas até a mudança do governo, embora no *site* e publicações continuem aparecendo como se continuassem em funcionamento.

Financiamento

Segundo o Programa Alfabetização Solidária, as EMPRESAS custeariam a metade dos gastos por aluno durante cada semestre, que era de R\$ 34,00 por mês⁸⁵; portanto destinariam R\$ 17,00 por aluno. Esse dinheiro era gasto, segundo os documentos oficiais, nos salários dos coordenadores do município e dos alfabetizadores, na hospedagem e alimentação desses durante a capacitação, na merenda escolar e nas avaliações. Algumas empresas faziam doações de dinheiro coletado em campanhas e promoções, e outras em serviços ou produtos de sua marca. Por exemplo, a TELECOM disponibilizava o uso gratuito de 38 linhas telefônicas para as comunicações entre a Coordenação Nacional do Programa, os municípios e as universidades. As companhias aéreas TAM, VARIG, VASP, GOL e TRANSBRASIL concediam 50% de desconto nas passagens aéreas dos

⁸⁴Em São Paulo, existiam 383.000 analfabetos e no Rio, 199.000. (Inep, 2003).

⁸⁵A partir de 2003 foi atualizado para R\$ 42.00.

coordenadores e alfabetizadores (Programa Alfabetização Solidária, 2001).

Não foi possível saber, com certeza, se existia ou não isenção de impostos às empresas como contrapartida dessas doações ao Programa. Segundo uma integrante da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária e criadora do Programa, “não é isenção do imposto de renda”, porém outras fontes diferiam. Corsino (1999: 23) afirma: “Quanto às empresas parceiras, além de terem um ganho social e político, financiando o Programa, certamente têm também uma redução no seu Imposto de Renda”. Também Paula et alli. (2001: 2) assinalam que: “Os parceiros do setor privado, em sua maioria, beneficiam-se de isenções de impostos, o que torna esses recursos também de caráter público”⁸⁶.

O discurso, nos documentos, destacava o caráter de doações. Por exemplo, a Revista *Escrevendo Juntos* divulgava: “Ford doa recursos para Projeto Grandes Centros” e “Parceria da Brasil-Telecom diminui distâncias” (Programa Alfabetização Solidária, 2001: 4-5). O Projeto Grandes Centros Urbanos recebeu uma doação de R\$ 22.300,00 da empresa Ford, obtidos na realização da “Campanha Mundo Jovem”, na qual, da venda de veículos modelo Fiesta, R\$ 50,00 eram revertidos ao Programa. (Programa Alfabetização Solidária, 2001: 5). Segundo dados de 2002, os doadores foram 13.500. (Programa Alfabetização Solidária, 2002c.: 29)

Entretanto, um folheto divulgado em 2003, com dados de 2002, informava que uma parte das doações poderia ser deduzida:

O valor investido nas ações do Programa Alfabetização Solidária poderá ser deduzido integralmente do imposto de renda até o limite de 2% do lucro operacional de pessoa jurídica. Para cada semestre de parceria, o Programa Alfabetização Solidária fornece às empresas solidárias uma prestação de contas parcial ou final, dando transparência ao uso dos recursos adotados (Programa Alfabetização Solidária, 2003b).

No caso do Projeto Grandes Centros Urbanos, as doações eram realizadas por PESSOAS PRIVADAS que pagavam os R\$ 17,00 por aluno, durante um

⁸⁶Não foi possível checar essas informações contraditórias, uma vez que, durante um ano e meio, não foram atendidos meus pedidos de entrevista (feitos pessoalmente, por carta, por e-mail e até enviando o roteiro) à Superintendente do Programa Alfabetização Solidária, Regina Esteves.

semestre, mediante a campanha *adote um aluno*, difundida pela imprensa e por algumas empresas, à guisa de doação. Segundo os documentos, a essa campanha aderiram 11.302 pessoas em 2000, das quais 92,82% renovaram ou mantiveram as doações durante mais de um semestre: 43% doadores eram de São Paulo, 22% do Rio de Janeiro e 6% de Belo Horizonte. (Programa Alfabetização Solidária, 2001: 2). Essa campanha gerou críticas: “Não é ser adotado, como pede a campanha ‘Adote um analfabeto’. Quem não sabe ler tem direito a ter escola, não a ter esmola.” (Haddad, In Revista ADUSP, 2002: 79).

O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO custeava a outra metade do valor dos gastos por aluno – R\$ 17,00 – em materiais didáticos, tais como canetas, borrachas, papel pardo, dicionários, cola, papel sulfite, lápis, cadernos, cartolinas e módulos de alfabetização. Também pela via do Ministério da Educação, os módulos Viver, Aprender, desenvolvidos pela ONG Ação Educativa, eram distribuídos para todos os alfabetizandos e também era entregue um módulo guia para cada alfabetizador, para orientar o seu trabalho.

Os recursos orçamentários, advindos do governo Federal, recebidos pelo Programa foram os seguintes:

Tabela 19: Recursos do Governo Federal para o Programa Alfabetização Solidária - 2000-2004

Ano	Recursos Recebidos do Governo Federal
2000	24.302.000 (*)
2001	79.333.638(*)
2002	107.000.000 (**)
2003	30.000.000(***)
2004	12.000.000(***)

Fontes: Elaboração própria com dados obtidos de SIAFI, in TCU, (2003) (*), MEC (2004) (**) e Folha de S.P. (9-9-04) (***).

Destaca-se o acréscimo de recursos recebido em 2002 (ano eleitoral) que coincide com o maior número de municípios (2010) atingidos pelo programa, sem que houvesse um aumento importante na quantidade de empresas parceiras. Com o novo governo, os recursos destinados diminuiriam bastante.

Os GOVERNOS ESTADUAIS, em alguns casos, eram *parceiros* do Programa, em vez das empresas, complementando o aporte do MEC, tal como no

Ceará, Acre, Roraima, Espírito Santo e Goiás. No Ceará e em Goiás, todos os municípios do Estado contavam com o Programa Alfabetização Solidária. Segundo a Coordenadora do Programa: “A parceria com os governos estaduais não estava prevista e aconteceu pelo interesse desses Estados em aderir” (2ª. semana da alfabetização, 08-09-2001). O financiamento, nesses casos, deve ter sido com fundos públicos stricto sensu.

Implementação

O Programa Alfabetização Solidária foi organizado em módulos com duração de seis meses: o primeiro mês era destinado à capacitação dos alfabetizadores nas Instituições de Ensino Superior e os cinco meses seguintes eram utilizados para a realização efetiva do curso de alfabetização, nos municípios e cidades, devendo receber os alunos a quantidade de 240 hs/aula.

Segundo afirmado nos documentos oficiais, o Programa estava baseado na intervenção de diversas entidades, tais como: Instituições de Ensino Superior (públicas e privadas), municípios, ONGs e UNESCO-Brasil, com as quais estabelecia o que o Programa chamava de *parcerias*.

As INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR utilizavam sua estrutura e seu *know how* na alfabetização de adultos. Designavam um coordenador responsável pelo Programa Alfabetização Solidária. A organização do trabalho no interior dessas Instituições não era uniforme nem preestabelecida, dependendo de cada uma. Deviam realizar cursos de capacitação a cada seis meses na cidade onde se localizava a Instituição e, depois, acompanhar o desenvolvimento do Programa in loco, com viagens de um ou mais professores da IES, com custos pagos pelo Programa (passagens) e pelos Municípios (alojamento, alimentação e traslados).

70% das Instituições participantes eram privadas e 30% públicas. Do total de IES, 30% estavam no Estado de São Paulo.

Segundo os documentos, os MUNICÍPIOS tinham como tarefa na *parceria* a provisão de salas de aula, a difusão da convocatória para alfabetizadores e alfabetizandos, a provisão das “merendeiras”, o transporte do alfabetizador até as salas de aula e o traslado e alojamento do professor da Instituição de Ensino

Superior que mensalmente visitava o município, no caso do Projeto Nacional. Também, era o Município que recebia o dinheiro das bolsas de merenda, de R\$ 2600,00 por semestre, destinadas à alimentação dos alfabetizandos. No caso dos Grandes Centros Urbanos, era a IES quem as recebia.

A UNESCO do Brasil colaborava na organização de eventos, tais como as Semanas da Alfabetização. Também garantiu pessoal técnico para a realização de pesquisas ou avaliações do Programa, de caráter interno, não publicados. A UNESCO internacional considerava-o como um dos cinco melhores Programas de Alfabetização do mundo e o atual presidente da Unesco-Brasil, Dr. Jorge Werthein, era membro da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária. Foram outorgados 7 prêmios ao Programa por essa instituição, sendo o último em 2004.

As ONGs, num sentido amplo, participavam do Projeto Grandes Centros Urbanos, cedendo espaços para instalação de salas de aula.

Principais participantes (Atores)

Os atores principais envolvidos no Programa Alfabetização Solidária, no nível micro, eram os coordenadores das IES, o coordenador do município, o monitor, os alfabetizadores e os destinatários: os alfabetizandos.

Os *coordenadores das Instituições de Ensino Superior* eram os responsáveis pela implementação do Programa em seus aspectos pedagógicos. Existia um coordenador geral e, pelo menos, um coordenador pedagógico em cada Instituição. Também havia coordenadores de alfabetizadores, um para cada 10 salas de alfabetização.

Os coordenadores geral e pedagógico selecionavam os coordenadores do município no Projeto Nacional e de alfabetizadores no Projeto Grandes Centros Urbanos (que podiam ser alunos da própria Instituição). Também, organizavam a capacitação dos alfabetizadores em suas Instituições e se ocupavam do acompanhamento do Programa nos municípios, mediante visitas mensais. Outra tarefa que realizavam era a ligação entre o Programa Alfabetização Solidária e a coordenação central e operativa de Brasília e os municípios, visando à liberação

dos pagamentos e outras questões administrativas, especialmente problemáticas. Recebiam como pagamento R\$300,00⁸⁷ a cada grupo de 10 salas de aula, sendo a acumulação de 30 salas o máximo permitido.

Os *coordenadores do município* eram selecionados pelos coordenadores da Universidade de uma lista elaborada pela Prefeitura. Na prática, costumava ser uma pessoa ligada à Prefeitura. Eles organizavam e supervisionavam a implementação do Programa no município, agindo como um elo entre ambos, de modo a providenciar a infra-estrutura que a Prefeitura devia fornecer (salas de aula, transporte dos alfabetizadores às salas rurais, transporte e alojamento do coordenador da Instituição de Ensino Superior etc.). Trabalhavam com um *monitor* (que antes devia ter sido um alfabetizador no Programa), encarregado da supervisão pedagógica das salas. Recebiam como pagamento R\$ 200 no Nordeste e R\$ 300 nos Centros Urbanos, na modalidade *bolsa*.

Os *alfabetizadores* eram selecionados pelos coordenadores das IES, devendo ser do próprio município e residir perto do lugar onde era instalada a sala de alfabetização. Eram priorizados na seleção aqueles que tinham formação como professores, em seguida segundo grau completo; não existindo nenhum dos dois tipos, era selecionado quem tivesse 8ª série. Deviam ser substituídos a cada semestre, depois de cada módulo, mas, excepcionalmente, seriam mantidos se não existissem pessoas com formação no local. A rotatividade dos alfabetizadores era defendida nos documentos do Programa Alfabetização Solidária sob o argumento de que, assim, diferentes pessoas no município obteriam capacitação nas Instituições de Ensino Superior e viajariam para fora da sua cidade, o que lhes permitiria conhecer outros lugares do país e outras realidades. (Conselho Consultivo das Universidades Parceiras do Programa Alfabetização Solidária, 1999). Os alfabetizadores, no Nordeste, recebiam como pagamento R\$ 120,00 na modalidade de bolsa e, nos Centros Urbanos, R\$ 200,00.

No Projeto Grandes Centros Urbanos, existia também um *coordenador cultural*, professor da IES, que realizava atividades no curso de capacitação. Recebia uma bolsa de R\$ 300,00 a cada 10 salas, com um máximo de 20 salas.

⁸⁷Em 2003, diminuiu para R\$ 250,00.

Ele contava com dinamizadores culturais (1 para cada 10 salas), alunos ou docentes da Instituição, responsáveis pelo desenvolvimento de atividades culturais e de lazer com os alunos, na sala de aula. Esses dinamizadores recebiam uma bolsa de R\$ 150,00.

Os *alfabetizandos*, alvo do Programa, eram pessoas entre 12 e 18 anos, analfabetas. Mas, na prática, não existia limitação de idade para participar. Eles podiam pertencer ao Programa Alfabetização Solidária durante um semestre, tempo considerado suficiente para a alfabetização, depois deveriam ser incorporados nas redes de educação de adultos dos próprios municípios⁸⁸.

Gestão

O Programa Alfabetização Solidária estava organizado como uma Superintendência executiva. A Superintendente, desde o início, foi a Dra. Regina Esteves. O organograma do Programa mostra a existência de 7 Assessorias e 5 Departamentos.

As *Assessorias* eram as de Relações Internacionais, Especial, de Dados e Projetos, Jurídica, de Recursos Humanos, de Relações Institucionais e de Administração. Os *Departamentos*, de caráter operacional, eram de Comunicação Institucional, de Avaliação e Acompanhamento, de Articulação Institucional, de Captação e Operacional. A Superintendente executiva mediatizava, coordenava as ações entre os distintos setores parceiros, sendo que não existia contato direto entre as empresas e os municípios e instituições de educação superior⁸⁹, embora vez por outra esse contato tivesse acontecido.

Até em encontros anuais, tais como as Semanas da Alfabetização, organizavam-se instâncias diferentes para cada *parceiro*. Assim, na 2ª Semana da Alfabetização, realizada de 3 a 8 de setembro de 2001 na cidade de São Paulo, a

⁸⁸ Embora se manifestasse que haveria continuidade de estudos dos alunos, essa não era uma linha desenvolvida pelo Programa, pois sua inserção dependia das redes existentes nos municípios, os quais, devido às disposições do FUNDEF, não recebiam fundos para o ensino fundamental dos adultos. Assim, muitas vezes, a continuidade dos estudos ficava prejudicada pela falta de políticas voltadas à educação de jovens e adultos.

⁸⁹ No início do Programa, em alguns documentos, aparecia a relação das empresas e dos municípios aos quais financiavam. Posteriormente, tanto os materiais de divulgação quanto os

inauguração foi feita no Teatro Municipal com a presença dos empresários doadores. No dia seguinte, foi a vez dos Reitores e Pró-Reitores no Teatro Cultura Artística. E, no terceiro dia, o encontro dos Professores Coordenadores no mesmo Teatro. Estrutura semelhante verificou-se na 3ª Semana da Alfabetização, em 2002, mas em outras localidades.

Uma função especial no Organograma era a da *Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS*. Criada em novembro de 1998, definia-se como “... uma organização não governamental sem fins lucrativos e de utilidade pública, com estatuto próprio que passou a ser responsável pela execução do projeto” (www.alfabetizacaosolidaria.org, acessado em 3/12/2001). Definida como um órgão colegiado, era composta por três órgãos administrativos: Diretoria, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal⁹⁰.

Segundo era afirmado reiteradamente pela Superintendente e até pelo ex-Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, a criação da Associação teve como objetivo facilitar a recepção do dinheiro doado pelas empresas e seu envio aos municípios. “A criação da entidade proporcionou maior autonomia para a captação de recursos e agilidade no gerenciamento das atividades” (www.alfabetizacaosolidaria.org, acessado em 3/12/2001). Apesar das afirmações, os problemas detectados nas entrevistas, no que diz respeito a essa questão, mostram ser tão graves quanto os das burocracias governamentais.

“A Ruth [Cardoso] ligava para as empresas, ela tinha listas e pedia para o [projeto] piloto, primeiro. Ela mesma coordenou o projeto. (...)”

eventos do Programa apenas mencionavam as empresas, sem vinculá-las a nenhum município.

⁹⁰A primeira composição da AAPAS foi: Diretoria: Eduardo Eugênio Gouvea Vieira (Presidente), Regina Célia Vasconcelos Esteves (Superintendente), Augusto César Antunes de Franco (Diretor Financeiro) e José Gregori (Diretor Administrativo). Conselho Deliberativo: José Luiz Portella (Presidente), Gilda Figueiredo Portugal Gouvea, Efrem de Aguiar Maranhão, Helena Sant’Ana Sampaio, Juliana Pires da Costa, Vilma Guimarães; e como suplentes Malk El Chichini Poppovic, Manoel Dantas Barreto Filho, Guiomar Namó de Mello, Rubens Belfort Mattos Júnior, Jorge Ricardo Werthein, Tocaya Matsumura Tundisi. O Conselho Fiscal era composto por Alfredo Nagid Rizkallah, Manoel Felix Cintra Neto e João Carriello de Moraes Filho. Os demais sócios fundadores foram: Andre Beer, Antoninho Marmo Trevisan, Antônio Ermírio de Moraes, Benjamin Steinbruch, Brigitte Cecile Michele Nouailhetas Loyola, Dulce Maria Pereira, Fernando Souza Pinto, Hélio Egydio Nogueira, Luiz Fernando Furlan, Miguel Sadocco Giannini, Miguel João Jorge Filho, Nizan Guanaes Gomes, Pedro Moreira Salles, Rolim Adolfo Amaro (+) (www.comunidadesolidaria.org.br/asocapoioalfasol.html, acessado em 16-07-2001).

ela queria fazer uma parceria com as Universidades. A Ruth elogiava sempre as Universidades. Ela pegou o CRUB, o Conselho das Universidades e eram eles que coordenavam. O dinheiro era repassado para eles e era muito complicado porque cresceu muito, então criaram uma ONG, que é uma fundação, tem auditoria externa. O presidente da ONG dá credibilidade, se não fosse por essa credibilidade não funcionaria, se for o MEC que recebesse os fundos não funcionaria". (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública e membro do Conselho Consultivo).

Mas, a opção por uma associação de apoio, embora a Dra. Regina Esteves afirmasse que se tratava de uma ONG, podia se dever a questões pragmáticas, tal como maior poder de decisão. Falconer (1999: 104) considera que esse tipo de instituições não constitui o terceiro setor e que:

... o controle governamental é assegurado através dos seus estatutos que conferem ao poder público direitos como a nomeação de conselheiros e executivos, controle fiscal etc (...) essas entidades são criadas para tornar mais flexível a gestão das agências públicas contornando a rigidez das normas burocráticas a que estão sujeitas.

Também existia um *Conselho Consultivo de Pró-reitores das Instituições de Ensino Superior* participantes, com a missão de assessorar o Programa. Segundo alguns depoimentos de ex-membros, o Conselho não tinha nenhum poder de decisão, somente assessorava mesmo, sendo que poucas das modificações sugeridas por alguns membros eram levadas em consideração⁹¹. Na prática, a presidente da AAPAS, que também era a Superintendente executiva, concentrava o poder de decisão.

⁹¹ Entrevistei quatro membros ou ex-membros do Conselho. Evidenciava-se o papel homologador de alguns desses integrantes. Outros, de grande nome, realizavam críticas e sugestões, que nem por isso eram contempladas.

O Programa Alfabetização Solidária e as Instituições de Ensino Superior⁹²

Origens

Existem duas versões sobre a criação do Programa Alfabetização Solidária: a versão oficial, verbalizada por pessoas ligadas ao próprio Programa e que funciona como *mito de origem*, diz que a idéia surgiu da própria primeira dama à época, Dra. Ruth Cardoso. Como ela manifestara publicamente na imprensa, não queria ser somente uma *primeira dama*, e sim continuar com suas atividades. Sua identidade acadêmica, sua profissão de professora doutora da Universidade de São Paulo teriam gerado a idéia de fazer das Instituições de Ensino Superior as executoras de um dos Programas da Comunidade Solidária. Seu próprio trabalho junto aos movimentos sociais a teria levado a idealizar esses programas (Comunidade, Universidade, Capacitação e Alfabetização Solidárias), terceirizando a execução em ONGs e Instituições de Ensino Superior⁹³.

“Tendo convivido com o mundo acadêmico, tinha como ponto de partida que a Universidade: alunos e professores, têm muito a dar. Essas idéias que moveram estes programas Universidade Solidária, Comunidade Solidária e Alfabetização Solidária estão sempre apoiadas no reconhecimento e trabalho de professores universitários. O fato de que agregamos ao mesmo trabalho Universidades privadas e públicas é importante.” (Ruth Cardoso, 2ª Semana da Alfabetização, 4-09-2001, grifo meu).

Segundo outras pessoas, que não pertenciam ao Programa, a idéia surgiu dentro do Ministério da Educação, por entender que, pelo modelo criado, era preciso uma gestão mais dinâmica, não compatível com a máquina burocrática do

⁹² Derivado dos depoimentos dos pró-reitores entrevistados, de membro da ONG Ação Educativa, de membro da APAAS e de declarações em eventos públicos e na imprensa.

⁹³ “O Programa foi feito entre poucos, quase artesanalmente. Não há nele a mente do governo federal. Está baseado mais em experiências anteriores em Comunidades (...) Ainda me lembro das primeiras reuniões onde pensávamos como ia funcionar. Éramos só uns poucos. Eu pensei a articulação com as Universidades”. (Integrante da AAPAS).

Ministério. Também acreditava-se que as IES públicas iriam assumir a responsabilidade pelo Programa, minimizando a participação das privadas. Assim, o Programa, formulado no Ministério da Educação, teria sido oferecido à já existente Comunidade Solidária que, pelo seu modelo de gestão, facilitaria a implementação. “Isso é um absurdo! Se não fosse o governo o Programa não teria existido. Criamos o Alfabetização Solidária, e o governo paga 50% dos gastos dele...” (Paulo Renato Souza, República, 2001: 41).

Em outra versão, a própria Ruth Cardoso se juntou ao ex ministro na idealização do Programa: “*Estávamos voltando de uma viagem, quando visitamos o primeiro projeto do Universidade Solidária e falamos de fazer algo semelhante para trabalhar com a alfabetização dos adultos*”. (Paulo Renato Souza. 2ª. Semana da Alfabetização, 4 de setembro de 2001).

Papel das Instituições de Ensino Superior

Segundo documentos do Programa Alfabetização Solidária, a função das IES era “... treinar e capacitar coordenadores e alfabetizadores, estimular a geração de teses, pesquisas acadêmicas e produção de material didático voltados para a alfabetização e alojar os alfabetizadores durante o treinamento” (Programa Alfabetização Solidária, s/d, sem número de página).

De acordo com esses documentos, no primeiro ano do Programa, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) recebia e repassava os recursos financeiros das Empresas para as Instituições participantes, antes de ser criada a AAPAS, para facilitar o recebimento dos recursos⁹⁴, como já foi dito.

O Programa Alfabetização Solidária chegou às IES por vários caminhos: amizade e contatos pessoais ou acadêmicos, indução governamental, procura das próprias Instituições pelo Programa ou convite.

No início, o Programa relacionou-se com as Instituições mediante contatos pessoais com alguns professores: “*Era pessoa-dependente*” (Presidente do Fórum

⁹⁴ Cabe salientar, segundo Arelaro e Kruppa (2002), que o CRUB já tinha tido intervenção na temática da alfabetização na falida experiência da Fundação Educar, desativada pelo governo Collor.

de Pró-reitores das Universidades Públicas). Algumas pessoas, que tinham relação pessoal com Ruth Cardoso ou com outros criadores do Programa, eram convidadas e, dessa forma, o Programa ia entrando em algumas Instituições, sendo identificado com algum professor que aderira a ele. Isto lhe outorgou um caráter pouco institucional, principalmente em algumas universidades públicas, chegando, inclusive, a ficar dissociado de outras experiências de alfabetização, nessas mesmas Instituições.

“Chegou pela amizade pessoal da reitora com a Prof. Ruth Cardoso. Conheciam-se de quando moraram na França” (Pró-reitor de Extensão de Universidade Pública, Ceará).

Além dessa característica, uma outra forma de ingresso das Instituições foi a *pressão* ou *indução governamental*. Vários depoimentos citam comentários ouvidos, no sentido de que a Instituição seria bem vista nas avaliações do Ministério da Educação; que o Ministro, na época, interessava-se pela participação das Instituições de Ensino Superior no Programa; ou, ainda, que as Instituições, tanto públicas quanto privadas teriam recebido sugestões no sentido de apoiar mais o Programa. Alguns afirmavam que a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação considerava um diferencial a participação neste Programa:

“Na minha Universidade, o Reitor recebeu pressões da irmã do Governador, ela pediu que a Universidade apoiasse um dos Programas da Comunidade Solidária” (Pró-reitor de Extensão, Universidade Privada, São Paulo).

“Para as públicas talvez houve pressão, para nós houve um incentivo, com toda certeza, houve um incentivo...” (Presidente do Fórum de Extensão das Universidades Privadas).

O incentivo podia referir-se ao fato de a Instituição de Ensino Superior ter que passar pelos processos de avaliação criados pela LDB, novidade para elas, nos quais a participação em Programas, como a Alfabetização Solidária, seria um diferencial. Mas houve casos, nos quais a procura foi da própria Instituição:

“O ex-reitor da IES, que tinha dirigido o Mobral em Fortaleza, fez contato com o Programa Alfabetização Solidária e, em 1998,

conseguiu fechar um convênio". (Pró-reitor de Extensão de Universidade Privada, Ceará).

Também houve convites às Instituições:

"Houve uma reunião da ABRUC (Associação Brasileira de Universidades Comunitárias) na qual Dona Ruth foi e explicou como seria o trabalho. Distribuiu-se uma carta de adesão e quem se achava afim a isso preenchia ou não". (Pró-reitor de Extensão de Instituição de Ensino Superior Comunitária, D.F.)

O fato de ser um projeto da *primeira dama* também fez com que houvesse uma disposição maior das IES para participar.

Questionamentos

Segundo Sampaio (1999), em algumas universidades públicas implementar um programa relacionado com a primeira dama gerou críticas do corpo docente e conflitos internos, questão levantada por alguns entrevistados:

"Houve resistência a toda ação que parecia chapa branca" (Pró-reitor de Instituição de Ensino Superior Pública - Ceará).

"E tinha uma certa identificação por causa da própria figura da dona Ruth, professora Ruth Cardoso, a presença dela no primeiro movimento, tanto Alfabetização Solidária, como Comunidade Solidária e, depois, as várias Solidárias que foram aparecendo, a própria presença da mulher do Presidente da República construía relações políticas que interferiam, chegavam à Universidade na forma de certas induções políticas à participação" (Presidente do Fórum de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas).

O fato de participar de um programa governamental por amizade também acarretava *"falta de engajamento e indiferença"* que, em alguns casos, traduzia-se em falta de participação. Uma Instituição decidiu tomar parte, criticamente, para aproveitar a oportunidade de alfabetizar (Paulla et alli, 2001. 3). Em outra, pública,

também houve um certo antagonismo “... o Programa é depreciado, apesar de a instituição ter um núcleo de alfabetização de jovens e adultos”. (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

Em algumas Instituições públicas, cujos programas de alfabetização estavam relacionados com ONGs ou movimentos populares, houve maior oposição crítica ao modelo e metodologia apresentados. Porém, algumas, do Nordeste principalmente, decidiram participar.

Havia uma certa “*indução governamental grande*” para as Instituições permanecerem no Programa, que as impedia de sair:

“Às vezes, a própria Universidade tinha a percepção de que ela devia sair do Programa, havia problemas graves ou diferenças, principalmente no nível conceitual, pedagógico e muitas vezes os professores [falavam]: ‘vamos parar de trabalhar com isso, vamos sair’. E na própria Universidade chegava uma mensagem: ‘Nossa, vocês tem que colaborar, tal, né?’ (Presidente do Fórum de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas).

Em uma versão diferente, *oficial*, foi a reticência das públicas em participar de um programa governamental que gerou a entrada das IES privadas:

“As Universidades federais não queriam participar porque achavam que era um programa governamental, então nós falamos: ‘Vamos convidar as privadas’. Então, como elas aceitaram, algumas Federais também” (integrante da AAPAS).

Mas, algumas instituições se posicionaram e decidiram sair do Programa Nacional:

“Saímos do Projeto Nacional em outros Estados e permanecemos nos grandes centros urbanos e realizando o Projeto Nacional no Vale de Jequitinhonha [dentro do próprio Estado no qual atuava a IES]”. (Pró-reitor de Extensão de Instituição de Ensino Superior Pública, Minas Gerais).

Participação das Instituições de Ensino Superior privadas

A participação das IES privadas estava baseada em outra lógica, pois, para elas, a propaganda e o marketing eram, também, uma motivação importante:

“Houve uma percepção de que as propostas se adequavam mais às Universidades privadas, ao interesse de imagem ou de marketing social e se achava que essa relação com o sistema privado era... A gente parecia o chato da história, parecia que a gente era o crítico, enquanto que as outras eram o elogio. As privadas nunca viram nada de crítico, marcavam uma diferença de posição bastante nítida no nosso entendimento”. (Presidente do Fórum de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas)

Para algumas dessas instituições, o Programa Alfabetização Solidária significava um reconhecimento, assim como a possibilidade de inserção:

Foram os primeiros Programas que consideraram as Instituições particulares como parceiros legítimos. Isso para nós foi uma coisa muito importante, uma abertura muito importante, porque deu para mostrar que nós fazemos um trabalho sério, relevante. Por isso, nós temos uma gratidão e um reconhecimento pela coragem do Programa de estar olhando, de estar considerando. (...) Mudou bastante, em função da participação em esses programas, a percepção do valor das particulares, hoje já ninguém questiona.” (Presidente do Fórum de Extensão das Universidades Privadas).

Segundo os entrevistados, e os dados o corroboraram, as IES públicas tomavam conta de um maior número de municípios do que as privadas, porque “... elas [as privadas] assumem para ocupar espaços: poucos municípios. Nas públicas tem maior aprofundamento e alcance⁹⁵” (Pró-reitor de Extensão de Instituição de Ensino Superior Privada, Sergipe).

Os depoimentos acima mostram como o Programa foi útil como legitimação das Instituições de Ensino Superior privadas, a maioria das quais nascidas na

⁹⁵ Isto foi verificado tanto nas IES do Nordeste quanto nas de São Paulo. Assim, uma universidade estadual do Nordeste tinha 63 municípios e 22.500 alunos atendidos durante um semestre,

época de expansão do ensino superior e da criação de mecanismos de avaliação, reconhecimento e credenciamento de IES e cursos. Nesse momento, a participação em um programa governamental podia induzir um diferencial.

Também havia outras legitimações que o Programa proporcionava. Assim, uma integrante da Associação de Apoio falava do *baixo clero*.

“Em algumas delas as pessoas fazem mestrados que depois não estão reconhecidos pelo MEC. Mas seus trabalhos são publicados na Revista Científica e se fazem encontros [como as Semanas da Alfabetização] para a divulgação. Muitas vezes não são de uma grande qualidade teórica...” (integrante da AAPAS).

Esse “baixo clero”, como ela o chamava, era um sub-circuito que se legitimava com o Programa.

Benefícios para as Instituições de Ensino Superior

Os entrevistados destacavam, também, que o desenvolvimento do Programa Alfabetização Solidária nas IES gerava situações tais como: fomento às atividades de extensão com a provisão de fundos, institucionalização das experiências de alfabetização de jovens e adultos, pesquisas na área de educação de adultos, marketing social e imagem pública, realização de estágios e viagens.

- *Fomento às atividades de extensão*

Fora um início pouco institucional ou institucionalizado devido à participação baseada em contatos pessoais (“pessoa-dependente”), com o passar do tempo, foi na área de extensão universitária que o Programa Alfabetização Solidária, em geral, ficou inserido. Essa institucionalização no setor de extensão evidenciou-se nas 4^a e 5^a Semanas da Alfabetização realizadas em São Paulo (em 2003 e 2004), que tiveram como convidados pró-reitores ou coordenadores de extensão de várias IES e, em ambas as edições, organizou-se uma mesa com os Presidentes dos Fóruns de Pró-reitores de Extensão de IES privadas e públicas. Também foi incluída a temática da extensão em uma das publicações do

enquanto uma privada, também do Nordeste, tinha 14 municípios e 3500 alunos.

Programa⁹⁶. Esses fatos mostram a ligação construída pelo Programa Alfabetização Solidária com esse setor das IES, embora isso nem sempre tenha implicado uma articulação com o ensino e a pesquisa.

Os pró-reitores entrevistados manifestaram que, em algumas universidades públicas, o Programa significava a existência de fundos que elas não possuíam para a realização de atividades de extensão, permitindo desenvolver trabalhos ou sustentar experiências prévias na área de alfabetização de adultos. A participação no Programa permitia que as instituições pudessem apresentar *“resultados visíveis e quantificáveis”* (Pró-reitor de Extensão de Universidade Pública, Ceará).

- *Pesquisa e institucionalização da área de educação de jovens e adultos*

Segundo opiniões manifestadas durante a pesquisa, o Programa Alfabetização Solidária também contribuiu para desenvolver, ou ajudou no desenvolvimento de atividades de pesquisa na área de alfabetização de adultos em Instituições de Ensino Superior públicas e privadas.

Ações como o cadastramento do primeiro grupo de pesquisa no CNPQ sobre alfabetização de adultos de uma Universidade Pública que possui 106.856 alfabetizando⁹⁷ e a criação de um Mestrado em Alfabetização de Adultos, assim como o fomento de diversas publicações (livros, revistas) são produtos da participação no Programa. *“O núcleo de alfabetização de adultos existia desde antes. O Programa Alfabetização Solidária deu uma consistência maior ao trabalho anterior, especialmente às salas de aula nas favelas, que a Universidade não podia manter porque não tinha fundos”*. (Pró-reitor de Extensão de Universidade Pública, Ceará)

A criação da habilitação em Educação de Jovens e Adultos em uma Instituição privada do Nordeste é identificada como derivada da implementação do Programa Alfabetização Solidária pelo seu pró-reitor. Verificou-se, também, a criação da disciplina de educação de jovens e adultos no curso de Pedagogia de algumas Instituições de Ensino Superior públicas e privadas.

⁹⁶ *Extensão amplia seu alcance*. Programa Alfabetização Solidária (2004).

⁹⁷ Produto da soma dos Programas Brasil Alfabetizado (do MEC), Alfabetização Solidária e Pronera

Depoimentos de Pró-reitores e de um membro da ONG Ação Educativa, que têm participado de várias bancas de defesa, registraram uma maior produção de dissertações e teses na área. Também está se tornando freqüente a realização de estudos de pós-graduação (doutorados e mestrados) dos próprios participantes na execução do Programa Alfabetização Solidária em temáticas decorrentes ou relacionadas com Educação de Jovens e Adultos e Alfabetização⁹⁸. A criação de materiais didáticos e publicações, derivadas das experiências de alfabetização, também é mencionada como outro fato decorrente do Programa.

Entretanto, observou-se que em algumas instituições privadas, em especial no Estado de São Paulo, nenhuma ação do tipo mencionado foi realizada, não tendo o Programa relação alguma com a pesquisa na instituição, mantendo-se meramente como uma atividade de extensão.

O impacto verificado foi maior nas IES, cuja região apresentava um maior número de analfabetos e/ou que atuaram na sua própria região.

- *Marketing social e imagem pública*

A inserção nessa área outorgava, segundo os entrevistados, ações de *marketing social* da instituição, dando-lhes visibilidade na comunidade e um diferencial, por se responsabilizar pelos problemas sociais do país.

A visibilidade nos municípios era um outro ganho, porque atraía mais alunos interessados em realizar estudos nessa Instituição. Deve-se, também, considerar que, em algumas IES, o salário recebido pelos alunos que trabalhavam como coordenadores permitia-lhes pagar a mensalidade de seu curso.

Mas essa visibilidade, em alguns casos, poderia gerar prejuízo para a Instituição, uma vez que, em municípios muito pequenos, os atrasos nos pagamentos das bolsas do Programa aos alfabetizadores causavam dúvidas acerca da honestidade dos professores, gerando uma má imagem da IES responsável, segundo vários dos entrevistados.

(Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária)

⁹⁸ O site do Programa Alfabetização Solidária (www.alfabetizacao.org.br) mostra a produção na área, embora ainda não tenham sido realizados estudos sistemáticos dos trabalhos do período, como de outros períodos.

- *Realização de estágios*

O Programa Alfabetização Solidária também foi um marco na realização de atividades de estágio de diversos tipos, como coordenação, capacitação e regência de aulas, nas atividades de alfabetização propriamente ditas e nos diversos projetos culturais do Projeto Grandes Centros Urbanos. Neste último aspecto, houve uma gama muito variada de atividades: desde *artes até educação sexual e odontologia*. Verificaram-se experiências coordenadas e ligadas com o objetivo do Programa e outras, nas quais este era aproveitado para a realização de estágios de qualquer área da Instituição de Educação Superior, sem qualquer articulação com as atividades próprias do Programa. Nesse sentido, algumas Instituições (especialmente as privadas) aproveitavam para cobrir suas próprias necessidades de espaço para estágios sem custo algum para elas; outras, porém, conseguiam realizar um bom trabalho de articulação. Sobre isto o Programa Alfabetização Solidária não realizava nenhuma avaliação.

- *Viagens: “turismo” solidário?*

Para alguns Pró-reitores entrevistados, a participação nos eventos anuais do Programa Alfabetização Solidária, especialmente nas Semanas da Alfabetização realizadas em São Paulo, era um elemento fundamental na motivação dos professores das Instituições de Educação Superior.

Tais eventos proviam de passagens o coordenador e os professores capacitadores das Instituições que, algumas vezes, contavam com alunos para cumprir essas funções:

“Essa é a grande motivação da Universidade Pública, muitos deles alunos pobres da Universidade que são coordenadores no Programa Alfabetização Solidária e esperam o ano todo para vir para São Paulo”⁹⁹. (Pró reitor de Extensão de Universidade Privada, Sergipe)

⁹⁹ Apesar de ter desconfiado desse depoimento, duas horas depois escutei uma conversa de uma participante do evento que, no celular, contava sobre suas compras realizadas na cidade de São Paulo, durante a 4^a. Semana da Alfabetização, no horário em que havia atividades do evento.

Em alguns casos, as viagens eram consideradas como um elemento compensador da mínima remuneração, recebida com atraso. Assim, tanto as idas para São Paulo para participar das Semanas da Alfabetização quanto as viagens para os municípios das diversas regiões eram aproveitadas por alguns professores para ficar alguns dias a mais passeando na cidade, indo à praia ou para ganhar as milhas das viagens de avião. Eram, também, uma motivação para os próprios alfabetizadores, que deixavam suas cidades com o entusiasmo de passar duas semanas estudando e *conhecendo São Paulo* ou na cidade sede da Instituição responsável pelo Programa no seu município¹⁰⁰.

Quanto às *Semanas da Alfabetização*, tratava-se de eventos com conteúdo acadêmico, organizados em espaços e com programação diferentes para os diversos setores participantes. Na 2ª Semana, por exemplo, os empresários – *parceiros* – tiveram um evento no Teatro Municipal de São Paulo, no qual foram apresentados os resultados do Programa, com participação de alfabetizados selecionados e alfabetizadores, que sensibilizavam, com seus relatos, um auditório composto pelos responsáveis por 80% do PIB do país.

Nos eventos destinados às Instituições de Ensino Superior havia espaços para os Pró-reitores, nos quais eram entregues diplomas e prêmios pela participação. Em outros espaços, havia programação para coordenadores e professores, consistindo em palestras proferidas por especialistas, por autoridades do Ministério e por integrantes do Programa. Nas palestras acadêmicas, capacitavam-se os coordenadores sobre alfabetização em língua e matemática; já os integrantes do Programa difundiam resultados e as autoridades do Ministério apoiavam o desenvolvimento das ações. Também havia oportunidade para os professores das Instituições de Ensino Superior apresentarem seus trabalhos, em geral relatos de experiências, em diferentes salas temáticas.

Eram eventos nos quais contrastavam o luxo e a abundância, em locais muito sofisticados (hotéis, teatro municipal) e comida elaborada e abundante, com os ambientes nos quais se desenvolvia a alfabetização. Essa situação era criticada

¹⁰⁰ Em 2003, mudou a sistemática da capacitação, que passou a ser realizada em cada município (ou grupo de municípios a cargo de uma mesma IES).

pelos próprios participantes, questão que era rebatida pelas autoridades com argumentos de que eram doações de *parceiros*. O contraste era realmente enorme entre a sala de aula iluminada a lampião, com alfabetizandos reclamando porque não recebiam a merenda prometida, e as deliciosas sobremesas dos bem iluminados restaurantes em São Paulo. Nas sucessivas Semanas da Alfabetização o luxo e a abundância foram diminuindo, não se sabe se pelos comentários e críticas recebidos ou pela diminuição no repasse de recursos.

A implementação do Programa pelas Instituições de Ensino Superior

As IES foram escolhidas para a execução da parte fundamental do Programa Alfabetização Solidária, ou seja, a pedagógica, pressupondo que elas têm um capital acumulado de saberes e experiência requeridos para alfabetizar adultos. Nessa gestão pedagógica, as tarefas que elas realizavam incluíam componentes operacionais e organizacionais, tais como: curso de capacitação, seleção de alfabetizadores e coordenadores, implementação de salas de aula em outras instituições. Esses componentes serão analisados com base nos dados levantados em três Instituições, uma pública (Instituição A) e duas privadas (Instituição B e Instituição C).

As três IES atuavam tanto no Projeto Nacional, quanto no dos Grandes Centros Urbanos. No Projeto Nacional, a Instituição A atuava em municípios dos Estados de Alagoas, Ceará e Pernambuco. As Instituições B e C atuavam no Estado de Alagoas. No Projeto Grandes Centros Urbanos, a Instituição A atuava na zona leste da cidade de São Paulo e as Instituições B e C em municípios da região do Alto Tietê, na Grande São Paulo.

A participação nas atividades descritas e analisadas a seguir não teve o mesmo nível de aprofundamento nas três Instituições, porque uma delas não permitiu tanta abertura quanto as outras. Mesmo não contando com material homogêneo, acho importante apresentar os resultados obtidos em todas, porque permite analisar diferentes formas de implementação do Programa.

Curso de capacitação

O curso de capacitação era um dos eixos centrais da *parceria* das Instituições de Ensino Superior, porque é um dos saberes que elas deveriam desenvolver no Programa Alfabetização Solidária e pelo qual eram convocadas.

Os cursos de capacitação observados respeitaram ou não a duração requerida pelo Programa, de 120 horas de trabalho.

A Instituição A realizou um curso massivo, com alfabetizadores e coordenadores de 7 municípios, destinado ao Nordeste que, embora respeitasse o tempo estabelecido, foi mal aproveitado, devido a um planejamento que não foi cumprido. A capacitação era realizada por alunas bolsistas que estavam estudando em diversos cursos (Pedagogia, Letras, Geografia) sob coordenação de uma professora da Instituição, que possuía vasta experiência na área de educação de adultos. Essa IES foi a única das três a apresentar uma proposta pedagógica própria que não as cartilhas da Ação Educativa, montada em fichas com lâminas e atividades organizadas ao redor de temas motivadores, kit que era distribuído para todos os alfabetizadores.

O curso oferecido pela Instituição B (ao qual tive mais acesso) aproximou-se bastante da quantidade de horas previstas e aproveitou um pouco mais os horários. Foi organizado intensivamente durante uma semana e com encontros mensais aos sábados (manhã e tarde). As disciplinas incluídas na capacitação foram: Língua portuguesa (18 horas), Matemática (10 horas), Planejamento e Avaliação (16 horas), Projeto Cultural (10 horas), Arte educação (4 horas), Educação e Cidadania (6 horas), Psicologia Educacional (6 horas) e Questões administrativas (4 horas), somando um total de 74 horas.

Esta Instituição de Ensino Superior investiu na capacitação, contratando professores além do orçamento que proporcionava o Programa Alfabetização Solidária. Assim, ela conseguia não só desenvolver as áreas “prioritárias” como língua e matemática, como também proporcionava elementos complementares para o desenvolvimento de temas transversais e ensinava elementos de didática e planejamento. Mas, nem todos os professores tinham experiência em educação de adultos e, embora tivessem muito conhecimento da sua disciplina, faltava uma

didática específica que pudesse permitir um maior aproveitamento do curso. No caso do Planejamento e do Projeto Cultural, embora houvessem ensinado conteúdos, o interesse das professoras visava mais à necessidade de conseguir que os alfabetizadores entregassem o planejamento por escrito, outorgando, assim, um caráter burocrático à questão.

O aproveitamento do tempo no curso também não era bom, verificando-se atrasos dos docentes. Embora houvesse muitas questões a serem discutidas e muitas dúvidas por parte dos alfabetizadores, essas não eram priorizadas. A excessiva distância entre o professor da Instituição, que conhecia de forma indireta a prática do alfabetizador, e a escassa criação de condições para realizar a capacitação a partir da reflexão sobre essa prática faziam os encontros mensais serem pouco produtivos. As aulas de língua portuguesa, embora ensinassem os fundamentos da alfabetização de adultos mediante bibliografia e leitura na sala de aula, não permitiam uma apropriação conseqüente dos conteúdos, pelas dificuldades advindas da formação prévia dos alfabetizadores, muitos deles sem hábito de leitura.

Para ministrar o curso, os professores recebiam uma bolsa no valor de R\$ 300,00 do Programa, no caso dos de Língua Portuguesa, Matemática, Planejamento e Projeto Cultural. Mas, a Instituição outorgava verbas de extensão para o pagamento dos outros docentes participantes e, às vezes, para completar as bolsas das professoras coordenadoras do Programa (R\$ 20,00 por hora aula).

Nesse sentido, embora essa Instituição fizesse um bom investimento e organizasse a capacitação com seriedade e profissionalismo (especialmente se comparada com outras experiências observadas), a falta de experiência na área, por parte dos professores, ou de uma área de pesquisa ou núcleo de estudos sobre educação de jovens e adultos não favorecia a formação do alfabetizador, levando em conta, especialmente, o caráter rotativo dele no Programa.

Uma permanência maior nessa Instituição, pelo fato de desenvolver tarefas de coordenação ali, permitiu-me observar que o curso de capacitação era mais aproveitado, quando o alfabetizador permanecia mais de um semestre e repetia o curso. Por isso, uma capacitação de apenas 120 horas como instrumento de

formação de alfabetizadores, algum deles com apenas o ensino fundamental – como no caso dos do Nordeste – mostrava resultados pouco convincentes na prática: “... é uma ‘maquilagem’, é um curso muito curto, insuficiente para ensinar, muito rápido e atropelado” (Professora da Universidade B).

A Instituição C realizou o curso em encontros mensais, de forma que os alfabetizadores foram para as salas de aula depois de apenas 3 horas de sugestões sobre como usar o módulo “Viver, aprender”, explicado por uma professora de Língua Portuguesa da própria Instituição. As aulas seguintes de capacitação foram ministradas por cada uma das coordenadoras, alunas ou egressas da Instituição, com seu grupo, em dias a combinar¹⁰¹.

Enfim, os cursos de capacitação das três Instituições não conseguiam preparar os alfabetizadores para desempenhar sua função. Nem aquelas que ofereciam um curso de melhor qualidade conseguiam mostrar diferenças significativas no desenvolvimento das aulas. Na prática, não havia grandes diferenças entre os alfabetizadores das IES analisadas. Assim, uma capacitação de duas semanas sem uma formação específica não os preparava para ensinar. Os que desenvolviam melhores trabalhos independiam dos cursos, aproveitando suas experiências prévias como professores ou suas características pessoais. A passagem à função de professor não é fácil e, no caso dos que já lecionavam, a passagem da criança ao adulto também não era realizada com facilidade.

A dificuldade na apropriação dos conteúdos era pior no caso dos alfabetizadores do Projeto Nacional, cuja base de conhecimentos não era boa. Contudo, observou-se melhor desempenho em sala de aula daqueles que já eram professores ou que eram escolhidos pela segunda vez, realizando um segundo curso de capacitação. Observaram-se casos aleatórios que resultaram excelentes alfabetizadores pelo seu carisma, respeito pelos alfabetizandos e competências pessoais, mas infelizmente foram poucos.

¹⁰¹Não fui autorizada pela coordenadora geral da Universidade para participar dessas reuniões. Presumo que porque seria testemunha do descumprimento de aspectos da capacitação, previstos no Programa Alfabetização Solidária.

Nas IES isto era claramente percebido, inclusive a Instituição A, que possuía um núcleo de alfabetização de adultos já antigo, achava muito difícil que o curso pudesse dar conta de preparar eficientemente os alfabetizadores.

“São leigos, pessoal que às vezes não tem 8a. série. Faço o possível e ensino coisas fundamentais para eles dar valor. Às vezes nem eles mesmos sabem escrever. Ensinam como eles foram ensinados de pequenos”. (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

Os professores dos cursos de capacitação das instituições estudadas

As Instituições A e C realizavam seu curso de capacitação com alunos ou ex-alunos formados pela própria Instituição, os quais ministravam aulas sobre fundamentos de alfabetização e ofereciam orientações sobre o planejamento das aulas e o processo de ensino-aprendizagem.

O perfil desses professores era variado. Na Instituição A, tratava-se de alunos de diversos cursos (Pedagogia, Letras, Geografia), preparados em reuniões semanais para oferecer capacitação aos alfabetizadores. Alguns desses alunos eram muito críticos sobre o formato do Programa e as condições precárias do trabalho, mas, ao mesmo tempo, muito comprometidos com as suas tarefas. Uma aluna realizava visitas para capacitar alfabetizadores a cada quinze dias, além do que sua bolsa permitia gastar com custo de passagens. Encarava a tarefa como uma ação militante e profissional. Não concordava com o tom filantrópico e com algumas características do Programa; entretanto,

“Eu estava lá de 15 em 15 dias, na sala de aula uma vez por mês e outra vez eu dava capacitação só com o grupo de alfabetizadores, alguns apenas com 7^a. série (...) Entrei não pelo dinheiro. Eu pegava dois ônibus, ficava duas horas no ônibus Mas pensei que se eu queria fazer alguma coisa...” (Aluna da Instituição A).

Na Instituição B, os professores capacitadores eram os mesmos que ministravam disciplinas na graduação, alguns dos quais possuíam curso de pós-graduação em nível de mestrado. Eram selecionados pelos coordenadores dos

cursos de graduação, que indicavam aqueles que se interessavam pela educação de jovens e adultos. As motivações que os levavam a trabalhar no Programa se deviam a um interesse pessoal na temática da alfabetização, à sua formação específica na área ou ao fato de terem sido alfabetizadores de adultos: *“Para mim é um espaço para fazer alguma coisa que eu gosto”* (Professora da Instituição B).

Todos criticavam o fato de ter que trabalhar cada semestre com um novo alfabetizador, porque os poucos alfabetizadores que permaneciam mais de um semestre no curso apresentavam um avanço qualitativo importante. Eles avaliavam que *“no segundo semestre percebem a proposta de trabalho”*. A respeito desses, achavam que o fato de eles pertencerem à comunidade ou serem indicados por uma associação comunitária era um fato positivo, porquanto *“têm compromisso com as pessoas porque são conhecidas”*; e, também, *“conseguem falar de uma realidade mais próxima”*.

Os professores também achavam que visitar os cursos de alfabetização era positivo, mas devido à sua carga horária muito pequena no Programa, só podiam fazer poucas visitas no caso do Projeto Grandes Centros Urbanos, tarefa que ficava por conta das coordenadoras, alunas: *“Eu trago os problemas para cá. Dirijo o olhar da aluna e através do olhar dela, semanalmente vejo e discuto, porque não tenho essa disponibilidade que gostaria de ter”* (Professora da Instituição B). Nesse sentido, pela operativização do Programa na IES, eram as alunas que estavam em contato com os alfabetizadores e alfabetizandos. Assim, os professores da Instituição realizavam sua tarefa à distância, através dos coordenadores-alunos, sem quase ter contato com as salas de aula. De alguma forma, o Programa terceirizava-se nas Instituições de Ensino Superior e essas nas alunas. A divisão do trabalho era clara: o mais intelectual era realizado na IES com segurança e a ação ficava por conta de alunos e alfabetizadores sem estudos superiores, sem empregos fixos que, para ter um primeiro emprego ou um salário, mesmo que precário e baixo, corriam os riscos inerentes a um trabalho noturno, em lugares distantes e, muitas vezes, perigosos.

Na Instituição C, eram utilizados alunos ou ex-alunos, alguns dos quais com experiência de magistério. No caso, não recebiam formação específica. Esses

alunos mencionavam que, em semestres anteriores, a IES liberara os professores de suas obrigações para administrar essas aulas, em lugar dos ex-alunos.

As viagens dos alfabetizadores e dos professores das Instituições de Ensino Superior

Uma das questões mais polêmicas do curso de capacitação acontecia no Projeto Nacional, pois o formato do Programa Alfabetização Solidária previa que os futuros alfabetizadores viajassem para a cidade-sede da IES, onde era ministrado o curso. Isto fazia com que duas vezes por ano, uma a cada semestre, futuros alfabetizadores (que não deviam ser os mesmos) viajassem em massa pelo Brasil todo para se capacitar, com os custos de viagem (passagens de avião, alojamento e alimentação) por conta do próprio Programa.

A coordenação do Programa remitia o dinheiro às IES depois que estas apresentavam seu projeto de capacitação e o orçamento de alojamento e alimentação, embora numerosos depoimentos dissessem que aconteciam demoras nesse envio. Muitas vezes, o dinheiro chegava depois de realizado o curso de capacitação, de modo que a própria Instituição pagava as despesas até receber os fundos. Frequentemente, eram as próprias coordenadoras gerais das IES que pagavam essas despesas. O Programa providenciava as passagens, segundo anunciado, com importantes descontos das companhias de aviação parceiras.

Há que se registrar que, embora em cada viagem semestral devessem ser enviados novos alfabetizadores, na prática, às vezes, alguns desses eram inscritos novamente. Os próprios coordenadores das Instituições de Ensino Superior criticavam:

“Esta capacitação duas vezes por ano é absurda. É dinheiro jogado fora. Escrevemos nos nossos relatórios: ‘O alfabetizador deveria permanecer um ano ou dois para fazer um bom trabalho com o aluno’. Você capacita alguém e não lhe permite desenvolver seu trabalho. O dinheiro deveria ser empregado em melhorar as bolsas dos alfabetizadores [que eram de R\$ 120,00] também para atrair

peessoas mais formadas, que não se interessam por participar do Programa. Com esse salário só se interessam leigos, poucos têm magistério” (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública – São Paulo).

“A nossa instituição [Pública Federal] saiu e ia para Alagoas, a gente não via o mínimo sentido nisso, achava que era a UFAL (Universidade Federal de Alagoas) que devia estar trabalhando lá e não botar todo mundo no avião e trazer para a nossa cidade, né? 20, 40 pessoas, embora a gente soubesse que do ponto de vista, quanto experiência pessoal para essas pessoas tomar um avião, vir para cá era importante, não tinha justificativa pedagógica” (Pró-reitor de Extensão de Instituição de Ensino Superior Pública – Minas Gerais).

As viagens também geravam nos municípios do Nordeste situações perversas:

“Tive que instaurar um compromisso escrito, porque as pessoas se inscreviam como alfabetizadores para fazer a viagem. Faziam o curso e quando voltavam ao município, desistiam. Só faziam para aproveitar a viagem e conhecer São Paulo” (Coordenador de município, Alagoas).

Apesar disto, a experiência que significava observar o impacto da viagem nos alfabetizadores que saíam de pequenos municípios era comovedora:

“O Programa (...) quer dar oportunidade das pessoas conhecer São Paulo. Andar de avião é um sonho para a pessoa que mora lá no interiorzinho do Estado do Ceará, lá numa fazenda, no campo mesmo, que nem viu um avião de perto. Esse intercâmbio é muito importante. Nós temos contato com pessoas de Alagoas, de Pernambuco e de São Paulo, esse intercâmbio de culturas é muito importante. Ver São Paulo e sair na rua, o corre corre do dia a dia, que as pessoas não olham para ninguém” (Coordenadora de município, Ceará).

A viagem para capacitação previa a realização de *passeios culturais*, para o qual o Programa Alfabetização Solidária repassava um mínimo de dinheiro. Assim, a Instituição A, pública, devido a atrasos e pendências, realizava o passeio *facultativamente*. Aqueles alfabetizadores que podiam pagar o ônibus eram acompanhados pelos alunos capacitadores. A Instituição B, privada, investia recursos próprios nesses passeios, alugando ônibus e utilizando o dinheiro repassado para a alimentação dos alfabetizadores, que assim almoçavam em algum restaurante. Essas saídas, nas quais foram visitados Museus de Artes e de Ciências, o Centro Histórico, Estádios Esportivos, Centros Culturais, constituíram uma aprendizagem significativa para os alfabetizadores. Mas a Instituição C, também privada, levava os alunos para passear de trem e metrô.

A realização de atividades culturais outorgava um sentido importante às viagens para algumas Instituições de Ensino Superior:

“E aí a gente se sentia responsável por essas pessoas, tanto que a Instituição de Ensino Superior se sentia na obrigação, eu me sentia, de ampliar o Programa, ao lado daquela capacitação que era proposta, também fazer um crescimento cultural, um dia de trabalho em Ouro Preto, ampliar um pouco, além do que as pessoas reivindicavam visitar shopping, as coisas muito simples, cinema, participação em espaços culturais como cine clube para ver como funciona, a Instituição de Ensino Superior integrava” (Pró-reitor de Extensão de Instituição de Ensino Superior Pública, Minas Gerais).

A dedicação dos professores às atividades de acompanhamento do Programa nos municípios do Projeto Nacional dependia bastante de cada Instituição.

A Instituição A enviava alunas que coordenavam cada um dos municípios, mas, como trabalhavam durante a semana, podiam viajar apenas nos finais de semana, dificultando as visitas às salas de aula. Os professores das Instituições privadas – horistas – não dispunham de muito tempo para realizar essas visitas. Além disso, dependiam bastante da disposição da IES em liberá-los e de não realizar descontos de salário pelas aulas não dadas durante essas viagens.

Na Universidade B, era contratado um coordenador que não pertencia ao quadro de docentes da instituição, para realizar as visitas de acompanhamento aos municípios, enquanto seus professores só o faziam durante as férias. Essa solução era eficiente para a Instituição, mas desvirtuava o princípio da participação das IES e do seu *know how* adquirido.

A Instituição C liberava os professores para viajarem aos municípios, mas apenas um para cada local.

As universidades públicas, cujos docentes dispõem, de acordo com o regime de trabalho, de uma carga horária para desenvolver atividades de extensão e de pesquisa, disponibilizavam os especialistas na área que, nesse sentido, tinham maiores condições de se dedicar mais ao Programa. Nas privadas, derivava-se para um professor mais ligado à área de extensão do que da alfabetização de adultos.

Seleção de alfabetizadores

A seleção dos alfabetizadores era uma tarefa que as IES deviam realizar e nas quais também era utilizado seu *know how*. Havia uma diferença grande entre os dois projetos: o Nacional e o dos Grandes Centros Urbanos.

O Projeto Nacional escolhia os alfabetizadores nos municípios, segundo prescrevia o Programa Alfabetização Solidária, pelo coordenador da IES responsável. Na seleção realizada pela Instituição B, era feita uma divulgação, havia uma inscrição e depois uma prova e uma entrevista com os candidatos. Priorizava-se a titulação, embora esta, muitas vezes, não fosse além do ensino médio. Na zona rural, por exemplo, nem sempre havia pessoas com essas qualificações e eram aceitas as que tivessem cursado apenas o ensino fundamental. Não havia interferências e indicações feitas pelas autoridades municipais, segundo os entrevistados. Entretanto, em alguns municípios isto não era assim. A tradição de *coronelismo* local, típico do Nordeste, tentava interferir, gerando situações complicadas para as IES, como aconteceu com a Instituição A.

Já nos Grandes Centros Urbanos, a dificuldade de achar emprego fazia com que os requisitos fossem mais refinados. Um outro aspecto importante era a inclusão dos alunos das próprias Instituições no Programa Alfabetização Solidária:

Sugere-se, entretanto, que sejam priorizados os alunos do ensino superior ou médio, profissionais, estagiários e/ou voluntários. Preferencialmente com nível superior e habilitação em cursos de área de educação, no caso de nível médio, em magistério (Programa Alfabetização Solidária, s/d: 15).

Embora esses quesitos habilitassem a participação de alunos das Instituições de Ensino Superior, diferentemente do Programa Nacional, outros tais como: “Os alfabetizadores devem residir nas próprias comunidades onde as salas de aula são implantadas. Devem ser uma referência ou liderança comunitária” (...) (Programa Alfabetização Solidária, s/d: 15), restringiam essa inclusão.

Na prática, havia várias possibilidades. A Instituição A, pública, que atuava na zona leste da cidade de São Paulo, determinou que o coordenador de grupo escolhesse os alfabetizadores. Embora as prioridades fossem maior nível de escolaridade, morar perto e ter disponibilidade de horário à noite, às vezes os grupos repetiam o alfabetizador, com a justificativa de que não havia outros interessados¹⁰². Assim, a coordenadora da Instituição manifestava que havia professores muito comprometidos, mas que a falta de formação fazia com que não estivessem preparados para lidar com analfabetos.

A Instituição B, responsável por municípios da região do Alto Tietê em São Paulo, selecionava seus alfabetizadores priorizando pessoas pertencentes à comunidade, destacando esta questão como uma decisão da IES. O Diretor de Assuntos Comunitários justificava essa escolha por serem as ONGs e a comunidade importantes para essa Instituição. Assim, utilizavam-se, preferentemente, de associações de moradores e igrejas como parceiros, em vez de escolas, na hora de instalar as salas do Programa. Para a equipe de coordenação, esse era um elemento diferenciador e, por isso, não priorizavam os alunos da Instituição.

¹⁰² Embora a IES dissesse priorizar esses critérios, na prática, apareciam a prima, a irmã e a amiga da coordenadora local, que não era aluna ou ex-aluna da Instituição, como nas Instituições B e C.

Essa Instituição estabeleceu, como critérios para realizar a seleção de alfabetizadores, os seguintes: pertencimento à comunidade (que às vezes era entendido como morar perto da sala de aula), indicação pela instituição parceira onde seriam ministradas as aulas, formação e não participação anterior no Programa. Outros critérios extrínsecos complementavam a seleção, como o fato de a entidade ter um local adequado e uma quantidade suficiente de alunos inscritos (20). Ter experiência ou não como professor não era levado em consideração como critério. O fato de não ter outro emprego era priorizado pela facilidade para realizar a capacitação e reuniões em turnos diurnos. Portanto, a totalidade dos escolhidos não tinha (ou não declarava ter) outro emprego, segundo dados proporcionados pela Instituição. Mas, de fato, alguns deles manifestaram nas entrevistas que estavam trabalhando como professores.

Em entrevistas com 30 alfabetizadores, por ocasião do curso de capacitação, observei que 54% tinham completado sua formação no ensino médio, predominantemente na área de magistério; 16,6% tinham estudos universitários (completos 8,3% e incompletos 8,3%). 71% possuíam experiência como professores, sendo 65% até 2 anos e os 35% restantes entre 2 e 8 anos.

A quase totalidade deles não trabalhava, o que permitia inferir um perfil de “professores desempregados”, em geral com pouca pontuação para competir com outros candidatos, questão confirmada em entrevistas: *“Sou professora de 1ª à 4ª série, trabalho no Estado, mas como perdi aula, quis participar...”*

A maioria dos alfabetizadores escolhidos era novata no Programa, outros 25% já haviam trabalhado no Programa relacionados com a mesma Instituição de Ensino Superior. Segundo as entrevistas, eles não mudavam, porque as entidades não indicavam outros candidatos; especialmente as associações de moradores que desejavam manter seus voluntários dentro do staff de alfabetizadores, contrariando, desse modo, a prescrição do Programa e os próprios critérios de seleção da IES.

Mas, nem todos eram da comunidade. Alguns deles se inscreviam na IES e ali eram orientados a procurar instituições que queriam abrir salas de alfabetização e que não tinham alfabetizadores.

A Instituição C, também privada, apresentava uma política diferente, selecionando apenas alunos, entre os quais a maioria havia dado ou estava dando aulas. Um número pequeno deles tinha magistério ou era professor já formado. Tanto nesta quanto em outras IES, as demoras nos pagamentos faziam com que a participação de alunos como alfabetizadores, apesar de um entusiasmo inicial, diminuísse muito: *“Quase tenho que pedir por favor que participem”* (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Privada, São Paulo).

Isto fazia, algumas vezes, com que não houvesse seleção por falta de interessados.

Coordenador de alfabetizadores

Essa função tinha o encargo de coordenar o trabalho de 10 salas de alfabetização no Projeto Nacional e no Projeto Grandes Centros Urbanos

No Projeto Nacional, os coordenadores eram pessoas do município, que nem sempre tinham formação pedagógica. Geralmente, tratava-se de alguma pessoa de confiança das autoridades municipais.

Nos Grandes Centros Urbanos, os coordenadores, na Instituição A, eram pessoas da comunidade, que não eram nem alunos nem ex-alunos da Instituição¹⁰³.

Na Instituição B, eram escolhidos entre os alunos da própria IES. Além de receber a bolsa que o Programa Alfabetização Solidária destinava para os que desempenhavam essa função (R\$ 300,00), eles obtinham créditos de estágio com a prestação de serviços. Em geral, eram estudantes de letras, pois a professora de Língua Portuguesa, que atuava no curso de capacitação, sempre difundia o Programa entre seus alunos, que se interessavam.

À época da pesquisa, eram coordenadoras, entre 18 e 20 anos, duas das quais com experiência de trabalho como professoras, já que atuavam na escola de educação infantil e no ensino fundamental. Não tinham experiência de

¹⁰³Não houve possibilidade de tomar contato com eles, pois a Instituição deixou o Programa Alfabetização Solidária no decorrer do trabalho de campo desta pesquisa.

coordenação nem de trabalho comunitário. As tarefas que realizavam eram, principalmente, o monitoramento do trabalho *in situ*, nas salas de aula:

“Eu visito os núcleos, procuro onde estão os problemas, passo para os professores [coordenadores da Instituição de Ensino Superior], problemas de aprendizagem, problemas que a professora tem, vejo como é o ambiente que está sendo desenvolvido, as condições que estão sendo dadas para os alunos e passo o relatório para as professoras, e elas, através do meu, fazem os delas”.

Uma coordenadora achava limitações nas suas tarefas *“Eu vejo o que fazem mas não posso intervir, não tenho autoridade nenhuma sobre eles”.*

As coordenadoras assinalavam como uma dificuldade no seu trabalho a localização das salas: *“... as dificuldades são as distâncias e a locomoção e a segurança pública precária nos bairros¹⁰⁴”.* Também esse era um problema para os alunos: *“O caminho mesmo até chegar até lá, às vezes não tem ônibus para eles chegarem porque é um lugar retirado. Os alunos têm que andar, porque eles moram em lugares mais distantes”*

A respeito do seu salário (bolsa de R\$ 300,00) elas achavam que *“... bem pago não está, já a gente sabe que é alfabetização solidária, né? Então você sabe que é solidária”.* Embora o econômico passasse a um segundo plano: *“A princípio, não pode negar que o econômico faz um pouco, mas quando eu comecei me envolver, vi que isso é o que menos importa. Experiência, o desafio para o crescimento profissional até o crescimento de conhecer muito”.*

Às vezes elas tentavam se justificar, quando saíam da observação das salas nas quais participei, explicando que não tinham atribuições para corrigir um alfabetizador, mas que só observavam e passavam seus relatórios para o coordenador da IES.

A respeito dessas coordenadoras, pelas observações realizadas, elas demonstravam uma maior dedicação horária ao Programa Alfabetização Solidária

¹⁰⁴Corroborei essa situação de falta de transporte e perigo, especialmente à noite, quando funcionava uma maior quantidade de salas, em bairros muito longe e sem transporte. As coordenadoras iam de carro ou de ônibus acompanhadas pelos pais e, algumas vezes, eu me incorporava ao grupo para poder chegar a esses locais.

do que o que formalmente elas deviam. Sobre isso, uma delas comentava que essa maior dedicação era contabilizada como horas de estágio. Mas, de fato, era um envolvimento de outro tipo que ela tinha com o trabalho: uma mistura de mística, compromisso, afetividade, a “solidariedade” que preconiza o Programa.

Finalmente, a Instituição C escolheu as coordenadoras entre ex-alunas, algumas delas formadas, com e sem experiência como professoras.

Entre os alunos das Instituições, tanto aqueles que atuavam como professores no curso de capacitação quanto os que desenvolviam funções como coordenadores de alfabetizadores, observavam-se dois tipos de comportamentos no que diz respeito ao Programa: uma postura crítica dos alunos da Instituição Pública que, apesar de não concordarem nem com o formato nem com a concepção de Programa, participavam, porque desejavam alfabetizar adultos ou fazer um estágio; e uma outra postura dos alunos das Instituições Privadas, de adesão, justificada no discurso da ajuda, da solidariedade e da filantropia.

Entidades *parceiras*

Para a implementação das salas de aula do Projeto Grandes Centros Urbanos, as Instituições de Ensino Superior fizeram *parcerias* com diversas entidades que tinham acesso às camadas da população analfabeta, tais como escolas, igrejas, associações comunitárias e de moradores.

Para conhecer a articulação entre essas entidades e as IES foram utilizadas nesta pesquisa as seguintes fontes de informação: 1) questionários enviados para as entidades; 2) observações das aulas realizadas *in situ*; 3) entrevistas com autoridades dessas entidades; 4) entrevistas com adultos que freqüentavam algumas das salas de aula. As informações foram sistematizadas pela triangulação das três fontes: entrevistas, questionários e observações.

A Instituição B¹⁰⁵ priorizou às que chamava de *ONGs*, *num sentido amplo*, mas que, a rigor, eram ONGs de base, organizações religiosas (católicas e

¹⁰⁵O estudo das entidades parceiras leva em conta somente as mantidas com a Instituição B, cujas coordenadoras apoiaram a coleta de dados realizada por questionário. As entidades parceiras da Universidade responderam ao questionário em 12 casos de 30, sendo escolas, associações de moradores, associação de mulheres e paróquias da igreja católica. Nenhuma igreja evangélica

evangélicas) e escolas, com as quais já tinha relações anteriores na implementação de outros projetos. Posteriormente, foram incluídas outras associações da região (Zona Leste) e oito municípios da Grande São Paulo, na região do Alto Tietê.

Dentre as instituições, predominavam as associações de bairro, sendo importante também a quantidade de igrejas que participavam: respectivamente 13 associações de bairro, 6 escolas (1 delas privada), 6 paróquias da igreja católica, 3 igrejas evangélicas, um asilo e um CAMEF (Centro de Apóio ao Menor e à Família). A IES defendia essa preferência porque

“... permite abrir salas na periferia e pelo fato de a capacitação formar alfabetizadores do lugar que, uma vez fechada a sala, ficam no local, capacitados. Potencialmente esse alfabetizador pode continuar a tarefa e passar a ser uma liderança comunitária” (Coordenadora da IES)

A parceria consistiu, por parte das instituições da comunidade, na provisão de espaço: uma sala com móveis aptos para a alfabetização (a seleção que uma Instituição de Ensino Superior fazia incluiu uma inspeção para comprovar a existência de condições mínimas de funcionamento: banheiros etc.).

O contato entre as entidades e a IES para a realização da alfabetização foi iniciativa das primeiras em alguns casos e, em outros, foi o próprio (futuro) alfabetizador que contactou a IES, ou porque já trabalhava com alfabetização ou para iniciar as tarefas. O jornal da cidade, a propaganda na TV local, um conhecimento direto do trabalho da Instituição (ex-alunos, alunos) foram outras formas pelas quais as entidades souberam do Programa Alfabetização Solidária.

As entidades participantes declaravam ter fins variados: além das escolas, cuja atividade específica é a educação, existiam outras finalidades declaradas relacionadas com ajuda social. Assim, as igrejas, cuja função é a evangelização, também realizavam serviços pastorais de *“ajuda aos necessitados”*. As associações comunitárias declaravam, entre suas funções: *“ajuda a pessoas*

respondeu ao questionário. A Instituição A tinha saído do Projeto Grandes Centros Urbanos na época, enquanto, das entidades que faziam parceria com a Instituição C, poucas responderam o

carentes da comunidade”, “reuniões de amigos de bairro”, “promoção de festas e reuniões” e “assistência social a crianças, idosos e adultos”, “trabalhar com os pais em famílias desestruturadas que não têm conhecimentos”. A educação também era mencionada como uma das funções dessas associações e, aliás, a própria alfabetização: “Ajudar na alfabetização de adultos e adolescentes da comunidade em geral”, “alfabetizar jovens e adultos que não sabem ler e escrever”.

As associações de bairro ofereciam, também, cursos de ginástica, cabeleireiro, artesanato, reforço escolar para os seus associados, cobrando uma mensalidade. Algumas delas também recebiam programas governamentais: Leve Leite, Jovem Cidadão etc. Em geral, as atividades das associações e das igrejas eram realizadas por voluntários. Excepcionalmente, foram incluídas entidades como asilo e ambulatório de saúde mental, questões que serão analisadas mais à frente.

Os motivos que as instituições declaravam tê-las levado a realizar a parceria com as Instituições de Ensino Superior para desenvolver o Programa podem se classificar em dois tipos:

(a) Motivos relacionados a benefícios materiais que a IES poderia trazer, tais como:

- materiais didáticos do Programa Alfabetização Solidária (cartilhas, cadernos, lápis etc) e merenda escolar;
- atividades extra, tais como palestras com dentistas, médicos etc., que a Instituição de Ensino Superior levaria às entidades como parte de conteúdos incluídos no Programa Alfabetização Solidária;
- capacitação dos alfabetizadores realizada pelos professores da IES, que beneficiaria a formação dos voluntários que trabalham nas entidades;
- verbas para pagamento do trabalho dos alfabetizadores-voluntários;
- falta de escolas próximas impedindo à população de contar com aulas de alfabetização.

(b) *Motivos relacionados com valores*, tais como:

- *combate ao analfabetismo;*
- *demanda por cursos de alfabetização;*
- *necessidade de conscientizar a comunidade.*

As instituições raramente declaravam ter recebido benefícios elas mesmas. Só excepcionalmente era reconhecido algum benefício: *“A divulgação da própria comunidade no sentido de evangelização e catequistas mais preparados que mal sabiam ler”*; *“Para a instituição é ver os pais dos alunos da escola, lendo e escrevendo, participando mais na escola”*. *“Os alfabetizadores [que já trabalhavam na instituição] agora estão bem preparados”*. Geralmente, tendia-se a assimilá-los aos benefícios recebidos pela população: *“... as pessoas do bairro que foram beneficiados”, “melhorou a auto-estima”, “Já temos alunos na tele-sala”*.

A avaliação da parceria com as Instituições de Ensino Superior era positiva por parte das entidades: *“Excelente”*. *“Ótimo para quem tem tempo de ajudar”*. *“É ótimo, pois só de pensar que muitas pessoas estão felizes por aprender a ler e escrever”*. *“É um trabalho que enriquece o professor através de capacitações e ao aluno através de palestras”*. *“Bom, mas poderia melhorar”*. *“É muito bom, apesar de ter alguns critérios não muito bem esclarecidos”*.

Os motivos que fundamentavam a boa avaliação eram a provisão de materiais e a capacitação de professores.

Pelo fato de as aulas serem ministradas em instituições diferentes, o espaço físico no qual funcionavam apresentava diferenças significativas. O espaço das escolas era o melhor constituído para as finalidades de alfabetização. Pintado e cuidado com carteiras novas ou em bom estado, boa iluminação, com quadros e cartazes, e, às vezes, com desenhos infantis, por se tratar de escolas para crianças.

Igrejas e associações, em geral, dispunham de salas para outros usos, destinadas, no caso, à alfabetização. Em quase todas, apesar disso, contavam com carteiras escolares; só em duas delas os alunos usavam cadeiras comuns e, em uma, sentavam-se sobre quatro ou cinco cadeiras empilhadas para chegar à mesa que, na verdade, era o altar da igreja. Na maioria, apesar de espaços não

escolares, replicava-se a organização tradicional da sala, com as cadeiras em fila orientadas para o alfabetizador e o quadro. Só em duas isso não acontecia, porque estavam reunidos ao redor de duas mesas; nos dois casos, as alfabetizadoras faziam com que os alunos trabalhassem em pequenos grupos, durante uma parte da aula. Em absolutamente todas as salas de aula visitadas havia quadro de giz, mesmo na igreja onde era usado o altar. Em algumas, não havia cartazes do alfabeto, embora sua necessidade tivesse sido destacada no curso de capacitação como indispensável para a construção de um *ambiente alfabetizador*; só a metade tinha visivelmente exposto esse recurso didático importante. Havia cartazes nas paredes das salas: nas escolas, relacionados com o ensino para crianças; em algumas igrejas, frases bíblicas; em associações, campanhas de saúde e outras temáticas de interesse comunitário. Em poucas delas apareciam produções feitas pelos alfabetizadores ou cartazes colocados pela professora.

Talvez porque os espaços não fossem *ad hoc* nem sua principal função fosse a alfabetização, não se manifestava uma apropriação deles por parte das alfabetizadoras nem a provisão por parte do Programa Alfabetização Solidária de materiais visuais didáticos específicos que indicassem sua presença e legitimassem as atividades. Assim, a alfabetização de adultos aparecia como uma função secundária, nas escolas, igrejas e associações comunitárias, uma atividade a mais, num espaço cedido. Não havia uma comunidade que absorvesse o Programa, mas um Programa que chegava de uma Instituição de Ensino Superior para ocupar um espaço que não era próprio e permanecia nele de uma forma marginal. No caso das associações, outras atividades em andamento, barulhentas, atrapalhavam o desenvolvimento das aulas. Nessas, a alfabetização evidenciava-se como uma atividade não inerente à cultura e fins principais desse lugar. Inseria-se na lógica institucional e cobria funções próprias dessa lógica.

No universo das salas visitadas, observaram-se algumas adaptações do Programa Alfabetização Solidária. Como disse anteriormente, as escolas ofereciam as melhores condições materiais para o desenvolvimento das aulas pela infra-estrutura *ad hoc* que possuem, tanto as estaduais quanto as municipais.

Também, geralmente, as autoridades escolares estavam presentes e podia comprovar-se uma inclusão dos alunos e das professoras do Programa na dinâmica de funcionamento escolar. Nas entrevistas com os alunos, percebia-se que os que realizavam sua alfabetização em escolas tinham mais intenções de continuar seus estudos e também achavam fácil a possibilidade de obter vaga e êxito nos seus planos. Numa das escolas visitadas, as alfabetizadoras estavam numa reunião com a diretora e todo o grupo de professoras e, em entrevista posterior, ressaltaram a ajuda e orientação recebidas durante todo o processo.

As associações de bairro, segundo uma entrevistada, *“são muito comuns no município. Nos bairros carentes tendem a funcionar como uma articulação para reivindicar direitos. Assim, a alfabetização ajuda, porque vai sensibilizando e cobrando isso até na própria instituição”*. Nas visitas, era evidente que a alfabetização se incorporava nas atividades gerais, já que as recreativas e culturais eram o eixo das instituições. Em ambas, os alunos não eram o público alvo “ideal” descrito pelo Programa. Em uma delas constituía-se de idosos já alfabetizados que realizavam outros cursos antes ou depois daquele: *“Vimos aqui para passar o tempo, lembrar”*, afirmavam. Muitos tinham alcançado a 3ª série do antigo ensino primário¹⁰⁶. Essa adaptação para idosos também incluía a realização de atividades manuais, tais como confecção de cartões postais.

Em outra associação visitada, também o público alvo não era o esperado: havia três idosos já alfabetizados e duas crianças que faziam reforço escolar com a professora. As atividades eram individualizadas. Assim, era clara a primazia da identidade institucional sobre os princípios do Programa Alfabetização Solidária. Aliás, as associações dirigiam suas atividades de alfabetização para os seus sócios exclusivamente, sem incorporar outras pessoas da comunidade.

No entanto, houve uma sala visitada, cuja atividade era estritamente a alfabetização. Em uma sala bem diferente das usuais das associações, que parecia de uma escola, uma alfabetizadora tinha um grupo de 18 pessoas,

¹⁰⁶Antigamente, a educação primária obrigatória era aquela compreendida entre a 1ª e a 4ª séries. Depois, seguia o ginásio, a partir da 5ª série, que não era obrigatório. Embora as leis tenham aumentado a obrigatoriedade, persiste ainda uma divisão histórica, cultural e organizacional entre o antigo primário e ginasial (1ª etapa do ensino secundário).

algumas já em seu 3º semestre no Programa Alfabetização Solidária. Dois grupos de alunos predominavam: alguns que haviam chegado até 3ª ou 4ª série e outros que tinham freqüentado a escola poucos dias ou meses. Ali o eixo era a alfabetização, e a professora, ela mesma estudando no 3º ano do ensino médio, replicava seu modelo de aprendizagem, ordenando: “em silêncio”, “preste atenção”, “responda para mim”. Nesse caso, os alunos de 28 até 45 anos, alguns deles desempregados, precisavam, sim, da alfabetização para trabalhar.

Por coincidência, em duas salas situadas em igrejas católicas aparecia a preocupação das alfabetizadoras com a continuidade de estudos dos seus alunos. Grande parte desse grupo havia já três anos que estava com essas professoras, embora o Programa estivesse funcionando aí fazia dois semestres. Em uma delas, a ressignificação do Programa Alfabetização Solidária consistia em usá-lo para suas atividades de alfabetização funcional. A alfabetizadora fazia atividades diferenciadas por níveis. Utilizava um livro de 3ª série e trabalhava operações matemáticas (exercícios descontextualizados sem situações problemáticas). Sua experiência de vários anos nesse trabalho fazia com que encarasse criticamente o Programa. Havia vários anos que essas atividades eram realizadas na igreja, onde, inclusive, tinha funcionado uma tele-sala que depois foi transferida para uma escola. As professoras costumavam preparar os alunos para fazer a prova da 4ª série, para depois encaminhá-los para uma escola. Reclamavam da falta de vagas em escolas para receber esses alunos e mostravam alguns deles que, tendo sido aprovados, continuavam na sala do Programa, esperando a oportunidade de ingressar nos cursos regulares.

“Incentivamos para continuar, não é só ler e escrever, não vou ensinar eles para aprender o nome. Mas a gente incentiva e logo sente o bloqueio. Deram a prova, aprovaram e não têm vaga. Eu quero ir conversar com a Secretaria do Município, ir com os alunos. Temos 4 alunos daqui que acabaram a 4ª série, tiraram o certificado e ainda permanecem aqui, porque não tem vaga. Fizeram o exame. Como a sala da escola está superlotada, eles mandam os alunos

para o Centro, mas eles são carentes e não podem custear a condução" (Alfabetizadora).

No que diz respeito à duração prescrita pelo Programa, afirmavam: *"Mas, o que eu vou falar para ela? Não pode continuar, é só um semestre?"* explicitando um consenso implícito, quase um pacto entre muitos dos envolvidos.

Numa outra sala, a alfabetizadora falava dos alunos que podiam passar para a 5ª série, assinalando os problemas que dificultavam essa continuidade: turno noturno, distância do domicílio, condição feminina. *"As escolas só têm suplência à noite, os maridos¹⁰⁷ não deixam e também é perigoso". "Tem 5ª série, mas à noite, então é difícil, a gente tem medo, mas dá para ir" .*

Nenhuma das igrejas evangélicas respondeu ao questionário, portanto não foi possível comprovar os efeitos da *parceria* com a voz direta dessa fonte, só com as observações. Nas visitas realizadas nessas igrejas, foi relatada por uma alfabetizadora (ela mesma membro da igreja) a existência de problemas com o pastor que atrapalhavam o trabalho. Em um edifício muito amplo, de construção nova e com luxo, a sala destinada à alfabetização mudou de uma confortável para uma pequena e incômoda, argumentando-se que era devido ao custo de luz que era gasto nas aulas. A mesma pessoa relatou a negativa do pastor em permitir o ingresso de pessoas de fora da igreja e até sua interferência no ensino, intentando incluir conteúdos religiosos: *"O pastor anterior queria que eu ensinasse com a Bíblia, mas este novo não intervém. Ele também restringiu só para as pessoas da igreja"*. Mesmo assim e apesar da grande quantidade de analfabetos nessa igreja, poucos assistiam às aulas de alfabetização ministradas ali.

Uma coordenadora (aluna da Instituição de Ensino Superior, evangélica) valorizava o caráter religioso como positivo na tarefa de alfabetização:

"Até no ensino, a gente sente, essa que ensina nas igrejas, tem uma formação religiosa, um jeito diferente de trabalhar, você sente

¹⁰⁷Em várias ocasiões, as mulheres entrevistadas manifestavam o poder do marido ou do pai, naturalizado nesses setores também pelas próprias alfabetizadoras. Muitas analfabetas diziam que, quando pequenas, o pai não deixara que fossem à escola e que, na época, era comum essa situação. Na atualidade, o marido-dono aparecia em vários depoimentos: "Meu marido é bonzinho, ele deixa".

também que é diferente por causa disso. Eu acho até interessante essa diferença, não porque elas traspassem a particularidade delas tudo com respeito à religião, não é isso, por exemplo, eles fazem umas orações antes de começar, até trabalham em temas bíblicos, acho isso interessante. Embora não todos os alunos sejam evangélicos, participam. Faz parte da igreja evangélica, mas eles não se opõem. Até a partir de ali trabalhar alguma atividade, acho isso muito interessante”.

Seja como for, a quantidade de alfabetizadores evangélicos era muito alta e havia casos nos quais suas crenças incidiam no processo de ensino-aprendizagem. Em outros, embora o alfabetizador fosse membro da igreja, não se observou, durante as visitas, que esse fosse o eixo central do trabalho; muito pelo contrário, nos casos em que era professor, persistia essa outra identidade. Aliás, se era docente do ensino fundamental, era freqüente observar a utilização de textos mais aptos para o público infantil que para os adultos.

Notava-se, também, o desejo de ler a Bíblia e pregar como o objetivo e grande motivação de muitos dos alunos, questão que, por favorecer o processo de ensino-aprendizagem, pragmaticamente levava ao esquecimento, por parte dos diversos atores entrevistados, do caráter *laico* da proposta de alfabetização. Assim, a coordenadora geral da IES assinalava:

“A gente deixa claro que o espaço das salas de aula não é espaço de evangelização. Mas tem aquelas associações de moradores, políticas, também a gente cuida que o trabalho não se misture com essas questões. A gente bate forte o pé para não misturar, mas acontece”.

Uma coordenadora (aluna da Instituição de Ensino Superior) conta:

“A única dificuldade que eu senti com uma das professoras foi que ela queria trabalhar a temática da saúde para o projeto cultural e os alunos, em função da igreja, eles têm algum problema de ir ao médico, eles acham que não precisam ir ao médico...”

Um exemplo de atividade própria da instituição, na qual o trabalho do voluntário era pago com bolsa do Programa, foi o caso do Asilo, uma instituição beneficente para idosos que recebiam moradia, alimentação e atenção médica, em troca de parte de sua aposentadoria. Os objetivos da instituição eram *“alfabetizar e terapia ocupacional”*, questão que foi verificada na visita, destacando como um dos motivos para estabelecer-se a parceria a provisão de *“recursos e materiais para os idosos”*. Na visita, observou-se o excelente trabalho da professora, adequando as atividades para o nível de cada participante (muitos com sérios problemas de saúde), dois deles em claro processo de alfabetização.

Não se trata aqui de negar o direito à educação aos idosos, senão de destacar o processo de assimilação do Programa Alfabetização Solidária que algumas instituições realizavam, com a finalidade de obter financiamento e materiais para suas atividades. O caso do asilo era questionado pela própria equipe da IES: uma das professoras achava que: *“só um conseguiu se alfabetizar. A alfabetização aí está servindo à auto-estima. Enquanto coordenadora pedagógica eu deveria atingir outro grupo”*. Embora uma integrante da sua equipe, justificasse: *“quando visitamos o Asilo ficamos muito emocionados”*. Quando o semestre acabou, a parceria com o asilo não foi renovada.

Em síntese, as atividades-fim do Programa se adaptaram às demandas das instituições conveniadas, realizando atividades de terapia ocupacional, apoio escolar, acompanhamento a idosos, evangelização, escolarização e alfabetização funcional, atividades importantes que deveriam ser realizadas por pessoas preparadas para isso, e não por alfabetizadores que receberam outro tipo de capacitação, com recursos (parte deles de caráter público) destinados para um outro objetivo. Assim, as IES transformam-se em prestadoras de serviços, tomando o lugar de outras agências que, por diversos motivos, não cumprem a sua função e, ante tantas necessidades não satisfeitas, acabaram por ocupar esse espaço, realizando tarefas que, em grande parte das vezes, afastavam-se da finalidade do Programa.

Entretanto, há que se sublinhar que a realização de convênios com essas entidades, pela sua localização geográfica, permitiu uma maior *capilaridade* do

Programa, ou seja, o acesso das aulas de alfabetização à população em locais distantes sem condições de sair do lugar por falta de meios de locomoção e de recursos econômicos para pagá-los.

Mas, percebeu-se, no decorrer do trabalho de campo, que essa *abertura* do Programa e das IES levava a uma aleatoriedade na distribuição das salas, na qual não era possível observar alguma correlação entre abertura de salas e bolsões de analfabetismo, ou coordenação com outras IES que implementavam o mesmo Programa ou outros programas de alfabetização na região. Assim, embora as salas tivessem funcionamento efetivo, não raro tinham poucos alunos, às vezes 3 ou 4, embora tivessem começado com mais inscritos. Talvez a participação do poder público (municipal, estadual) ou de outros mecanismos de planejamento das atividades, visando atingir maior eficiência, permitisse otimizar as ações. Isto, também, era mencionado no Projeto Nacional: a coexistência de diferentes Instituições de Ensino Superior numa região, duplicando custos, ou a coordenação de IES de outros Estados em municípios próximos de IES sediadas no próprio Estado. Como exemplo, pode-se citar o caso de uma Instituição com sede em um Estado do Nordeste, que coordenava salas na sua região (atuando, também, em outros Estados), paralelamente a outra, de um outro Estado, que atuava em municípios limítrofes com a primeira.

Aliás, o Programa Alfabetização Solidária, em alguns lugares da Zona Leste da Capital e da Grande São Paulo, concorria com outras alternativas de alfabetização de adultos. Assim, algumas das salas visitadas, situadas em igrejas e associações, alternavam o financiamento das suas atividades de alfabetização, (mas, também, de reforço e pós-alfabetização), que já realizavam anteriormente, entre o Programa, o MOVA, o IBEAC¹⁰⁸ (Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário) e outra IES da região. Algumas dessas entidades, respondendo ao questionário enviado por mim, assinalavam a “vantagem comparativa do Programa Alfabetização Solidária” ante as outras fontes financiadoras: a provisão de materiais e o curso da Instituição de Ensino Superior. Também, em entrevistas:

¹⁰⁸Trata-se de uma ONG cujo objetivo é alfabetizar jovens e adultos.

“No próximo semestre vamos sair da ‘Alfabetização Solidária’. Demora muito nos pagamentos, não recebemos ainda o dinheiro da merenda e a alfabetizadora também não recebeu a bolsa. O MOVA também não, é muito burocrático, olha aqui todos esses papéis que tem que preencher¹⁰⁹”.

Até o ano desta pesquisa (2002), era possível verificar a prevalência da Instituição C na região, na abertura de salas de aula em escolas, presumivelmente pelo fato de a Secretária de Educação ter sido coordenadora do Programa Alfabetização Solidária quando era professora do Departamento de Pedagogia dessa IES. Também verificou-se em uma das escolas, no primeiro segmento da educação de jovens e adultos, a substituição da professora, com titulação e nomeada pelo município, por uma alfabetizadora. Dessa forma, poupava-se um salário de R\$ 1.000,00 (pago pelo município) por um de R\$ 200,00 (pago pelo Programa Alfabetização Solidária). Essa não foi uma situação generalizada, comprovando-se apenas em uma escola.

- *Dos alunos nas instituições parceiras*

A faixa etária dos 168 alunos das 19 salas do Projeto Grandes Centros Urbanos das Universidades B e C mostra que a população alvo do Programa Alfabetização Solidária, os jovens de 14 a 21 anos, era minoritária. Prevalciam pessoas em idade de empregabilidade (22 até 39 anos) e idosos. A prevalência de pessoas idosas reflete o *perfil histórico* do analfabetismo brasileiro¹¹⁰.

As pessoas, nas salas de aula da Zona Leste e de municípios do Alto Tietê em São Paulo¹¹¹, nasceram no Sudeste ou provinham do Nordeste: *“Nós vamos alfabetizar no Nordeste, mas os nordestinos analfabetos estão aqui”*. (Coordenadora de Instituição C). Dentre esses, predominavam os pernambucanos e os baianos. Mas, o Sudeste também estava altamente representado (45% dos

¹⁰⁹Foi corroborado, com efeito, que eles trocaram o Programa Alfabetização Solidária pela ONG IBEAC no semestre posterior. Aliás, uma outra associação já tinha tido o curso da IBEAC no ano 2000.

¹¹⁰Das pessoas entrevistadas nas salas de alfabetização, 59% tinham mais de 60 anos.

¹¹¹ A taxa média de analfabetismo da população de 10 anos e mais, na região do Alto Tietê, é 7,2%.

entrevistados), com preponderância de mineiros e paulistas.

As profissões das pessoas entrevistadas mostravam a preponderância das donas de casa (35%), seguidas por trabalhadores na ativa (27%) e aposentados (14%). Os restantes eram estudantes, faziam bicos ou manifestavam outras situações.

As salas de alfabetização continham maior percentagem de mulheres (57%), principalmente quando funcionavam em horários diurnos; nos horários noturnos predominavam os homens.

Considerando os alunos das salas situadas em escolas, aparece um perfil mais diferenciado: tratava-se de trabalhadores na ativa, entre os quais a quantidade de homens era igual a das mulheres, com vontade de continuar estudando, de preferência na própria escola.

33,5% dos alfabetizandos nunca tinham ido à escola e 66,5% a haviam freqüentado, mas muitos deles manifestavam que haviam passado por ela pouco tempo, apenas *meses*. Depois de adultos, 61% não tinham ido mais à escola, 20% haviam passado menos de 1 ano na escola e 18% mais de um ano.

24% dos alunos já tinham participado do Programa Alfabetização Solidária mais de um semestre.

68% queriam continuar estudando depois da alfabetização, mas 27% só continuariam se fosse mesmo no lugar onde estavam. No caso dos que estudavam em igrejas ou associações, essa continuidade estava ameaçada, porque só poderia ser em escolas e essas tinham unicamente turnos noturnos ou estavam longe do local da alfabetização. O medo da violência também era um problema. Alguns manifestavam querer realizar exames supletivos.

Observou-se que as mulheres participavam mais freqüentemente de salas em igrejas e associações e nos turnos diurnos, enquanto o público nas escolas e no noturno era preponderantemente de trabalhadores homens. Em comunidades mais isoladas e com menos opções, encontravam-se públicos mais heterogêneos.

Articulação com os Municípios

A relação com os municípios¹¹² era necessária no Projeto Nacional e aleatória no Projeto Grandes Centros Urbanos.

No caso do Projeto Nacional, o município comprometia-se a providenciar condições para o desenvolvimento de salas de aula, recebendo materiais didáticos e dinheiro para a compra de merenda por parte do Programa Alfabetização Solidária. Um coordenador municipal fazia a mediação entre as Instituições de Ensino Superior e o município para a operacionalização do Programa. A prefeitura recebia diretamente o dinheiro das merendas. Em algumas entrevistas, os coordenadores apresentavam problemas com os Secretários de Educação Municipal na compra da merenda, seja por desvios da prefeitura, seja pelo atraso na remissão dos fundos pelo Programa; em outros, as prefeituras antecipavam o dinheiro quando o Programa não o tinha enviado. Houve uma situação na qual, num município de Alagoas coordenado pela Universidade B, numa mesma escola, existiam duas salas, uma de alfabetização do Programa e outra de Educação de Jovens e Adultos, sendo que na primeira não havia merenda e na segunda sim, porque provinham de fundos diferentes.

Era freqüente encontrar problemas locais de transporte para os coordenadores municipais e coordenadores gerais e pedagógicos da Universidade e para os próprios alfabetizadores (segundo manifestaram as coordenadoras gerais das Universidades A e B). Os coordenadores municipais e das universidades que deveriam realizar visitas mensais às salas na zona rural, às vezes, não conseguiam fazê-lo, por falta de condução.

Tanto em municípios coordenados pela Universidade A como pela Universidade B, aparecia a interferência da cultura política local, principalmente na escolha de alfabetizadores, pois isto significava uma fonte de emprego importante

¹¹²O trabalho de campo no Projeto Grandes Centros Urbanos me levou a contatar com um município da Grande São Paulo, entrevistando à assessora de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação e a uma vereadora. Realizei entrevistas com coordenadores de municípios do Nordeste, dos Estados de Ceará, Alagoas e Pernambuco quando realizaram a capacitação da Universidade A, em São Paulo. Já como Coordenadora da Universidade B, fui *participante observadora* em 4 municípios do Estado de Alagoas, tomando contato com 4 Secretários de Educação Municipais.

nessas regiões, comumente escasso, especialmente no Nordeste, Assim, em alguns casos, as pessoas se ofereciam para serem capacitadas, interessadas no salário, e não na alfabetização.

Houve situações nas quais autoridades do município tentaram pressionar e interferir, embora não fosse a situação predominante:

“Há prefeitos que pressionam para que a seleção inclua seus parentes. Eu não aceito, embora eu tenha sido ameaçada pelos vereadores. Não posso mudar, se entrou um parente foi porque passou na seleção. O Programa não é cabide de emprego. É o nepotismo que todo mundo critica nas cidades e que é uma prática na região de vocês por ausência de concursos. É o costume de vocês lá. Não tem emprego, então quem tem poder quer beneficiar as pessoas que gosta. Não pode ser assim”. (Coordenadora Geral de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo, durante o curso de capacitação).

A escassez de emprego motivava que, embora a bolsa fosse mínima, houvesse interesse em participar. Mesmo assim, alguns alfabetizadores e coordenadores dos municípios reclamavam do salário:

“Quando começou o Programa Alfabetização Solidária, o salário era de R\$120,00, que era um salário mínimo. Agora o salário mínimo é o dobro, mas o Programa continua pagando a mesma ‘bolsa’” (Coordenador de município, Alagoas).

A entrada das IES (coordenadoras gerais e pedagógicas, assim como professoras) no município tinha um impacto importante, além da questão do emprego propriamente dita. Eram pessoas que levavam um outro modelo cultural e político, e tentavam sensibilizar os Secretários de Educação, tanto sobre a importância da alfabetização de adultos quanto da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Esse impacto também alcançava os próprios alfabetizadores que eram capacitados nas cidades de origem das Instituições:

“Acho que [o Programa Alfabetização Solidária] tem mérito político, são todas essas pessoas que ficam conscientizadas do problema.

Aprendem que têm que se mexer. Nós mexemos com o Prefeito, o Secretário da Educação. Esse pessoal pode exigir alguma coisa na sua cidade. Eles conhecem outra realidade nas viagens e sabem que têm que se mexer”. (Coordenadora Geral de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

Como mostram os fatos descritos, a realização de um convênio entre alguns municípios e o Programa Alfabetização Solidária não significava que houvesse verdadeiro interesse da administração municipal na existência do Programa, limitando-se o município a realizar o mínimo indispensável, como foi observado em 3 municípios de Alagoas, coordenados pela Universidade B. Segundo podia se inferir em conversações informais com as autoridades municipais, o repasse de fundos do Governo Federal aos municípios, em diversas áreas da administração, outorgava ao Governo um poder de indução alto, porque se sentiam pressionados a aderir a todos os programas que o Governo Federal lhes oferecia, temendo não receber os repasses daqueles fundos pelos quais tinham verdadeiro interesse. Ou seja, os programas constituiriam parte de um *kit repasse* do Governo Federal e, por isso, as autoridades municipais priorizavam alguns. De alguma forma, o Governo estava realizando a função supletiva que a Constituição outorga à União, pois é claro que, em muitos municípios, a alfabetização de adultos não é prioridade, entre outras causas porque poderia atentar contra o próprio poder local.

A mesma situação acontecia com a Educação de Jovens e Adultos, a qual possibilitaria a continuidade dos alunos do Programa (conforme será explicado adiante) que era implementada com pouco interesse. Em dois municípios coordenados pela Universidade B, o desinteresse com a EJA manifestava-se na intenção de fechar salas por falta de alunos. Colocavam-se professores sem experiência em educação de jovens e adultos, não se investia muito na sua capacitação, não se articulava com o Programa Alfabetização Solidária, não se difundia a possibilidade de os alfabetizandos ou outros adultos do município continuarem os estudos, nem se utilizavam os canais locais de comunicação para informar sobre a existência de cursos de educação regular para esse público.

Parecia que se abriam salas apenas por pressão do Programa Alfabetização Solidária, que queria garantir a continuidade dos estudos dos recém alfabetizados. Uma coordenadora municipal da EJA esperava a chegada da coordenadora da Universidade B, para reforçar a importância para a Secretária Municipal e para o Prefeito de abrirem salas de EJA, acreditando que uma interferência externa pudesse ajudar na solução dos problemas causados pela falta de interesse do poder municipal.

Assim, o Programa ajudou a criar uma consciência nas pessoas sobre a necessidade de atender à educação dos adultos. Ao mesmo tempo, embora alguns coordenadores de Instituições de Ensino Superior apregoassem a necessidade dessas pessoas de se articularem, era difícil e até perigoso, em muitas localidades, pensar em se opor à ordem local. Por exemplo, em um município de Alagoas, o prefeito era dono de uma das usinas locais de cana de açúcar e não se preocupava com a alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, talvez porque não estivesse interessado em instruir sua mão de obra.

As visitas mensais aos municípios, que os coordenadores das IES deviam realizar, visavam ao acompanhamento das atividades, segundo prescrito pelo Programa. Assim, tinham diferentes características segundo as instituições, mas, em geral, eram visitas de um dia, não por imposição do Programa Alfabetização Solidária, mas pelas condições de exigüidade dessa visita. Até 2003, o Programa emitia uma passagem por mês para cada município para um coordenador geral ou pedagógico ou para qualquer outro professor da Instituição que participasse em alguma ação vinculada ao Programa. Assim, era comum que a pessoa visitasse até dois municípios por vez e se realizassem atividades conjuntas de capacitação dos alfabetizadores, às vezes com extensão aos professores do município.

Apesar de o modelo apresentar várias possibilidades, as IES não realizavam atividades significativas, em alguma das privadas por falta de tempo e pela remuneração dos professores, mas também pelo pouco interesse do município. A Universidade B anunciava uma palestra na qual podiam participar todos os professores, não apenas os alfabetizadores, e nenhum ou todos a assistiam, segundo o apoio e interesse das autoridades do município. Uma IES

pública enviava suas alunas que eram coordenadoras dos municípios do Nordeste; como tinham aulas e trabalho durante a semana, elas faziam as visitas aos sábados e domingos, quando não funcionavam salas de aula. Outras instituições (públicas, mas não só) aproveitavam o envio das passagens, permanecendo um tempo maior, realizando trabalhos importantes de pesquisa e outras atividades de seu interesse. Essa organização gerava um alto custo de passagens e foi reorganizada, passando a ser realizada uma visita mensal para dois municípios pelo mesmo professor a cada vez, a partir do começo de 2003.

O aproveitamento ou não dessas condições (passagens não nominais) dependia do interesse e/ou das possibilidades do coordenador da Instituição. Embora pautado como requisito pelo Programa Alfabetização Solidária, não havia um controle da realização de palestras, cursos e outras atividades. O fato de ser um trabalho pago com bolsas, sem dúvida, limitava as exigências e formas de controles. Geralmente, as idas aos municípios incluíam visitas a salas de aula – quando possíveis às da zona rural – e formação continuada dos alfabetizadores – quando possível com presença de alfabetizadores da zona rural. Para os das salas mais distantes, podia passar um semestre sem que houvesse nenhum contato com o coordenador da IES e/ou com o coordenador do município, sendo, em alguns casos, apenas o ensino no curso de capacitação a única orientação no trabalho desse alfabetizador.

Alguns alfabetizadores, no Programa Nacional, dos municípios coordenados pela Universidade B eram professores ativos na rede municipal, embora isso não fosse permitido oficialmente. Em algumas regiões rurais, lecionavam para crianças de dia e, à noite, atuavam como alfabetizadores, senão não haveria possibilidade de abrir uma sala para adultos na região. Também acontecia nas cidades, quando não havia outros interessados, representando, às vezes, uma diferença qualitativa como já sublinhei: o fato de se contar com um professor. Presumivelmente, para dar possibilidade a alguém desempregado, era vedada a participação de pessoas com vínculo empregatício oficial.

Já no Projeto Grandes Centros Urbanos, as Instituições de Ensino Superior, segundo os documentos oficiais, deveriam ampliar suas funções: “Além das ações

de treinamento, acompanhamento e avaliação, a IES fará a identificação das áreas a serem atendidas, bem como a articulação e mobilização das comunidades” (Programa Alfabetização Solidária, s/d.: 14). Nesse aspecto, as Instituições eram encarregadas de diagnósticos próprios do poder público, ao ter que identificar as áreas a serem atendidas:

Inicialmente, as IES, apresentam um estudo-diagnóstico sobre a viabilidade de mobilizar e implantar o projeto nas comunidades com as quais objetivam desenvolver o trabalho (Programa Alfabetização Solidária, s/d: 14).

Mas, essas Instituições não necessariamente possuíam conhecimentos e informações que lhes permitissem fazer tal diagnóstico. Porque as necessidades do município e as possíveis áreas de maior carência ou com maior número de analfabetos não são informações necessariamente disponíveis em qualquer IES, mas no poder público. Nas observações de campo, evidenciou-se a falta quase total de contato com os municípios em uma das Instituições e um contato excessivo por parte de outra, que chegava a desenvolver suas atividades suprimindo a atuação da Educação de Jovens e Adultos, como já disse. Em nenhum dos casos, porém, era realizada a articulação proposta de forma eficiente.

O mesmo acontecia com a continuidade dos estudos. Embora o Programa afirmasse que: “Por tratar-se de atuação em grandes centros urbanos, a IES executora do projeto articular-se-á com instituições, na esfera governamental ou entidades do terceiro setor, objetivando a abertura de salas de aula ou encaminhamento de alunos do Programa Alfabetização Solidária para turmas de ensino supletivo já existentes na localidade onde estiverem atuando” (Programa Alfabetização Solidária, s/d.: 14), no caso dos Grandes Centros Urbanos, ficava à mercê da IES a realização de contato com o poder público e pressupunha-se a existência de vagas, apesar do descaso com as políticas de educação de adultos na década.

Mas, a participação do município não era um elemento imprescindível nos Grandes Centros Urbanos, como foi mostrado, já que as Instituições implementavam as salas de aula, realizando seus próprios convênios com associações de moradores, empresas, igrejas etc. Nesse caso, eram elas que

tinham um papel mais importante no desenvolvimento do projeto. Assim, tanto para a determinação das necessidades educativas quanto para a continuidade dos estudos, o poder público não foi considerado um ator importante nos Grandes Centros Urbanos. Além disso, o Programa Alfabetização Solidária não exigia a participação dos municípios, como no caso do Programa Nacional. Deixava, assim, à boa vontade e ao interesse das IES a detecção das necessidades de alfabetização e de continuidade de estudos e/ou de inserção no sistema formal.

Repasse de fundos e pagamentos

Existe consenso entre todos os participantes ouvidos sobre o péssimo funcionamento do repasse dos fundos do Programa Alfabetização Solidária para as Instituições conveniadas, destinados à contratação dos diversos serviços necessários aos traslados de alfabetizadores para a cidade-sede de cada Instituição (hotel, comida, transporte), como também para os pagamentos das bolsas de coordenadores e alfabetizadores e para a merenda dos alfabetizandos nos municípios do Projeto Nacional.

“É inacreditável, eu mando um relatório, eles dizem que não receberam. Para quantas pessoas em Brasília eu tenho que mandar os papéis, mando para uma e a outra disse que não recebeu? Depois falam que essa pessoa não trabalha mais lá. Tinha que receber faz três meses o pagamento da merenda e então não recebe. A infra-estrutura do Programa em termos de pagamento deve ser melhorada. Atendem, fica meia hora esperando no telefone e depois cai a ligação. Essa burocracia deixa a desejar”.
(Coordenador Municipal, Alagoas).

O depoimento anterior resume muitos do mesmo tom. Embora a complexa prestação de contas pudesse motivar alguns problemas, especialmente nos municípios com falta de prática nesse tipo de tramitação, existia consenso que era a própria gestão do Programa que provocava complicações difíceis de serem resolvidas. Existia uma enorme rotatividade de atendentes na sede do Programa, em Brasília, grande tempo de espera nas ligações e altíssima perda de papéis

(notas fiscais, recibos etc.) enviados pelos coordenadores para a prestação de contas.

“[O Programa] cresceu muito quantitativamente e não se prepararam. É uma questão de gestão, não conseguem dar conta desse número imenso de municípios, Instituições de Ensino Superior, alunos” (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Privada, São Paulo, membro do Conselho Consultivo do Programa Alfabetização Solidária).

“Eles mudam muito de atendente. Esse ano já houve três pessoas responsáveis pelos meus municípios. Com cada uma tive que começar de novo e mandar de novo toda a documentação. Acho que os atendentes não agüentam tantas reclamações” (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Privada, São Paulo)

Os contínuos atrasos, especialmente nos pagamentos das bolsas que, nos municípios do Programa Nacional, eram a única fonte de recursos de muitos alfabetizadores, geravam desconfianças¹¹³ generalizadas quanto ao Programa e às Instituições nos municípios, entre coordenadores e alfabetizadores:

“O Programa Alfabetização Solidária saiu do município X porque a coordenadora da Instituição foi perseguida e insultada pelas alfabetizadoras. Elas não acreditavam mais que o Programa atrasava nos pagamentos e achavam que era ela quem havia ficado com as bolsas”. (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

“[Os atrasos] Fazem parte da estrutura deles. O dinheiro do curso de capacitação ainda não chegou [o curso acabou fazia um mês]. E eu estou expondo meu nome...” (Coordenadora de Instituição de Ensino

¹¹³ Até 2003, o dinheiro das bolsas dos alfabetizadores dos municípios era depositado na conta do coordenador do município que se encarregava de pagá-los. Embora houvesse mudanças, realizando-se o pagamento pelo Correio dirigido a cada alfabetizador, erros freqüentes de nomes, alteração de municípios e de documentos pessoais não resolveram, na prática, os problemas na logística dos pagamentos.

Superior Privada, São Paulo e Membro do Conselho Consultivo do Programa).

Essas situações comuns levaram a Coordenadora Geral de uma Instituição de Ensino Superior a falar do assunto durante um Curso de Capacitação:

“Os coordenadores [municipais] não são responsáveis [pelos atrasos]. Sua função é ser o mediador entre a cidade, a prefeitura e o Programa. A função deles é coordenar vocês, arrumar a compra da merenda. São agentes político-pedagógicos, são pessoas responsáveis, sérias, que querem o bem estar. Devem ter tranqüilidade, eles não recebem o dinheiro antes, quando o dinheiro não chegar o problema é de Brasília [sede do Programa Alfabetização Solidária]” (Coordenadora Geral de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

A consequência desta situação foi, para alguns, a diminuição do interesse por participar do Programa Alfabetização Solidária, em algumas Instituições:

“No início tínhamos muitos alunos interessados, mas agora preciso pedir como favor pessoal para eles participarem do Programa por causa da falta de pagamentos”. (Pró-reitor de Instituição de Educação Superior Privada, Sergipe).

“Não priorizamos alunos de determinados cursos. Aquele que tem interesse entra. Já não tem tanta demanda de alunos devido aos atrasos” (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Privada, São Paulo).

Presenciei, também, a suspensão do funcionamento do Programa em alguns municípios do Projeto Nacional, pela ação de alfabetizadores e autoridades municipais que se negavam a continuar, até a normalização dos pagamentos. Assim como problemas no desenvolvimento das ações:

“O atraso nos pagamentos não nos permite exigir mais no trabalho, inclusive quando faço reuniões no município, as pessoas não podem vir porque não têm dinheiro para pagar o transporte desde a sua

localidade até o centro do município” (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

Esses problemas operacionais geraram a inclusão da questão no espaço próprio das Semanas da Alfabetização, nas quais foram organizados atendimentos especiais para as Instituições, verificando-se uma enorme quantidade delas com problemas.

Ainda assim, e com a própria sugestão de mudança realizada pelo Tribunal de Contas da União, até outubro de 2004 continuavam os inconvenientes¹¹⁴.

Em algumas IES, muitas coordenadoras acabavam gastando seu próprio dinheiro, que jamais era recuperado:

“Se acontecer um imprevisto durante o curso, o Programa não cobre gastos de médico ou dentista e, nas Universidades públicas, é difícil recuperar o gasto, as coordenadoras se envolvem e acabam gastando dinheiro do seu bolso”. (Coordenadora de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

Assim, enquanto o Programa Alfabetização Solidária se orgulhava de não ter criado estrutura burocrática com alto custo, nem na coordenação central nem nos Estados – se comparado com outras políticas como o Mobral –, os problemas operacionais perenes não eram resolvidos, começando a se naturalizar e a serem considerados próprios da lógica da *solidariedade*.

A proposta pedagógica e as cartilhas

As salas de aula visitadas mostravam influência do material didático enviado pelo Programa Alfabetização Solidária para cada um dos alunos e um livro orientador para o professor.

No início, o Programa não propôs diretrizes pedagógicas:

“Não era uma autonomia para respeitar a diversidade institucional. Era: ‘Cada um faz como quer’. Era um ‘pode tudo’ que pegou muitas instituições sem experiência. Então, não havia parâmetros de

¹¹⁴Em 2003, o Tribunal de Contas da União publicou os resultados de uma auditoria realizada sobre a Ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos. Dentre eles, assinala-se a de

qualidade nem de formação” (Assessora da ONG Ação Educativa).

Para suprir essa falta, o Conselho Consultivo do Programa¹¹⁵ elaborou princípios orientadores para elaboração da proposta político-pedagógica. O Ministério da Educação encomendou à ONG Ação Educativa a produção de módulos para concretizar a proposta curricular, que foram pagos com fundos do FNDE. Sendo o único material produzido, ele foi absorvido, criando indução.

Na prática, essa influência era independente do tipo de curso de capacitação realizado. O material *Viver, Aprender* tinha um caráter orientador, e não obrigatório. Segundo os documentos do Programa Alfabetização Solidária, a proposta de alfabetização garantia autonomia pedagógica às Instituições de Ensino Superior. Esse dado resulta de importância, pelo fato de garantir uma descentralização pedagógica que diferencia o Programa de experiências como o MOBREAL, cujo material didático era obrigatório¹¹⁶.

Como a centralização no MOBREAL aconteceu devido ao controle ideológico, barrando as pedagogias alternativas que o governo havia proibido, poderia se achar um absurdo repetir a dose na hora atual. Mas, a centralização pedagógica é uma característica das políticas latino-americanas, tanto nas reformas educacionais (da mesma maneira que nos países centrais), quanto em políticas compensatórias focalizadas. Essa centralização se reflete numa política como o Plano Social Educativo que descentraliza (ou desconcentra) as questões administrativas, mas mantém o controle sobre os livros que distribui e as propostas pedagógicas que sustenta. Por isso, é necessário ressaltar essa característica do Programa: o reconhecimento da autonomia e os saberes das Instituições de Ensino Superior envolvidas. Entretanto, devido ao alto custo da

necessidade de melhorar a gestão interna do Programa (TCU, 2003).

¹¹⁵O Conselho consultivo estava integrado, em 1999, por professores das seguintes instituições: Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de Sergipe, Universidade Salgado de Oliveira, Universidade São Marcos, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade de Cruz Alta, Universidade Braz Cubas, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Universidade de Cuiabá, Universidade de Brasília, Universidade de São Paulo, Universidade do Vale de Itajaí, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Houve mudanças periódicas.

¹¹⁶“Nossa determinação é no sentido de que o material didático do MOBREAL/Central seja obrigatoriamente usado. Qualquer outro material, desde que devidamente ouvido o MOBREAL/Central, poderá ser usado, a título de complementação” (Mobreal, 1973: 45).

produção de material didático e do tempo envolvido para isso que, nas IES privadas se traduzem em recursos econômicos extras, seria de se esperar que o material disponibilizado pelo Programa, de bom nível, diga-se de passagem, fosse adotado pela maioria das IES envolvidas. Portanto, uma autonomia relativa...

Mesmo assim, a liberdade metodológica permitiu o desenvolvimento ou a aplicação de materiais ou metodologias próprias (por exemplo: Unicamp e USP, entre outras), ou ainda algumas propostas regionais que incorporavam a cultura local, assim como a criação de novas propostas:

“Achamos que, por estar atuando na área de alfabetização de adultos desde 1993 e por ser uma Universidade não devemos apenas replicar métodos de alfabetização senão com a metodologia. Nós estamos desenvolvendo [uma metodologia própria] e chamamos de Comunidade Educativa, mas não é fácil de incorporar no formato deles”. (Pró-reitor de Instituição de Ensino Superior Privada, Distrito Federal).

Mas, na maior parte das Instituições, a existência de um material distribuído pelo Programa, de fato, atuou como um modelo a ser utilizado. Além do mais, a questão de falta de recursos para realizar e, principalmente, reproduzir materiais didáticos fazia com que os alfabetizadores, com as características descritas (leigos, formação aligeirada, sem prática pedagógica), utilizassem esse recurso quase como único. Isto é criticado pela própria Ação Educativa, porque:

“Foi um erro do Ministério. Éramos cientes de que aconteceria. Embora avaliamos que seria apropriado segundo uma lógica autoritária, tecnicista, éramos cientes de que poderia contribuir na formação de educadores, prevalecendo os efeitos positivos”. (Assessora da ONG Ação Educativa).

Na precariedade existente na formação dos alfabetizadores e, em geral, nas atividades de alfabetização, pelo menos no Programa Nacional, a existência desses materiais, de boa qualidade, foi um benefício, frente às limitações que houve no desenvolvimento de propostas pedagógicas próprias das IES.

Alunos *atendidos* ou alfabetizados? Continuidade dos estudos dos alunos.

Segundo idealizado pelo Programa Alfabetização Solidária, os alfabetizados podiam participar de um único módulo de 6 meses, que era a duração estimada para a alfabetização:

“[O aluno que consegue se alfabetizar nesse período] não é um aluno que nunca frequentou a escola e passa quatro meses lendo e escrevendo, não... O aluno alvo é esse que já conhece algumas letras do alfabeto, que conhece alguns números, faz alguns cálculos mentais, que compra, que vende, que conhece dinheiro. Não sabe registrar, não sabe pôr no papel, mas vivem. Têm uma vida normal, não sabem ler e escrever, é isso que não sabem”. (Coordenadora de Município, Estado do Ceará).

De fato, muitas pessoas permaneciam mais um semestre no Programa:

“Essa pessoa faz mais de um semestre, ele está conosco dois módulos. Ele sai pronto também, mas aí a aprendizagem é mais lenta, tem que repetir, um reforço, porque a gente não reprova, só um reforço. Ele tem que passar um pouco mais de tempo, não dá para ele fazer em 5 meses, quem nunca fez escola, não pode sair lendo e escrevendo” (Coordenadora de Município, Estado do Ceará).

“Não, em 6 meses não conseguem, não, só alguns” (Alfabetizadora do Projeto Grandes Centros Urbanos, São Paulo).

Mas, o Programa acabou reconhecendo esse aspecto, questionado por todos. Assim, na Segunda Semana da Alfabetização, em 2001, houve uma mudança no discurso, admitindo-se a escassez do prazo para conseguir a alfabetização:

“Ela [Ruth Cardoso] sabe que não se alfabetiza nesse tempo, acho que não pensou nisso, mas na sensibilização. Eu agora estou contente que a Superintendente reconheceu esse fato” (Coordenadora Geral de Instituição de Ensino Superior Pública, São Paulo).

Foram os coordenadores das IES que colocaram essas questões ao Conselho Consultivo do Programa e geraram a modificação de sua concepção. Mas, não foi aceita uma prorrogação do prazo para alfabetização, produzindo-se diversas situações:

(a) A consideração do semestre na Alfabetização Solidária como um início de um processo de alfabetização, que deveria ser continuado nas redes formais de educação de jovens e adultos.

Decorrente desta situação e com as sugestões de alguns dos membros do Conselho Consultivo, aconteceram várias ações que visavam à continuidade dos estudos, até a criação do Programa Recomeço que propunha a inserção dos alunos nas redes municipais, criando estruturas de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Como os municípios deviam destinar seus recursos advindos do FUNDEF para o ensino fundamental *na idade própria*, não havia recursos próprios (em alguns, escasso interesse) para desenvolver salas de EJA.

Assim, o Programa Alfabetização Solidária, embora se auto-definisse como ONG, conseguiu a abertura de linhas de crédito do Ministério da Educação para realizar cursos profissionalizantes (www.alfabetizaçãosolidaria.org), os quais, finalmente, derivaram na criação do Programa Recomeço, em 2001. O MEC destinava R\$ 230,00 por aluno/ano, enviado diretamente às Prefeituras, causando um acréscimo de 70,47% no orçamento educacional desse Ministério para a EJA, em 2002 (Ação Educativa, 2002). Foi um Programa ligado ao Projeto Alvorada, desenvolvido só em municípios com IDH baixo. Antes do Recomeço, durante 2001, houve um projeto de ação emergencial, que, com recursos do FNDE, repassou fundos para a EJA

Segundo o Programa, citando dados do Censo Escolar, as matrículas da Educação de Jovens e Adultos cresceram 254,75% nos municípios nos quais se desenvolvia o Programa, e 41,25% nos restantes do Brasil (Programa Alfabetização Solidária, 2003). Como esses municípios possuíam IDH menor, conclui-se que nos demais não haveria percentagem de analfabetos similar que permitisse realizar essa comparação com validade estatística; sem negar a louvável evidência do crescimento das matrículas.

O Programa Recomeço tinha caráter facultativo: os municípios não seriam obrigados a adotá-lo, a não ser que estivessem interessados. Além disso, o Recomeço, de fato, baixava o custo-aluno do FUNDEF (que para o ensino fundamental era de R\$ 418,00/438,00 por aluno/ano, para 2002), para R\$ 230,00 por aluno/ano¹¹⁷.

A observação de campo em municípios do Nordeste corrobora a dificuldade dos alfabetizandos na continuidade dos estudos, pela falta de fundos ou de interesse das prefeituras em solicitá-los, dado o caráter facultativo desses projetos. Assim, as prefeituras pediam ou não, sem nenhum ônus. Observou-se, também, a abertura de salas acompanhadas de políticas inadequadas de seleção e capacitação de professores. Os critérios de seleção adequados, embora existissem, eram desrespeitados, sendo escolhidas pessoas “que votaram no prefeito”, e não pelo mérito. Seja por essa causa ou não, a preparação recebida, muitas vezes, não bastava para mudar um perfil assumido de professor de crianças, no melhor dos casos.

Apresentavam-se casos de adultos que voltavam às salas do Programa Alfabetização Solidária, preferindo perder a possibilidade de aprofundamento e certificação de estudos, mas sendo tratados como adultos, tanto pessoal quanto profissionalmente. Ainda assim, em algumas salas rurais existiam boas articulações entre o Programa e a EJA municipal, derivadas de iniciativas próprias dos atores participantes, em especial de alguns coordenadores das IES, que tentavam articulá-los – Programa Alfabetização Solidária e Educação de Jovens e Adultos – com as Secretarias de Educação municipais, embora nem sempre houvesse disponibilidade de tempo para essas tarefas nas visitas aos municípios ou interesse em envolver-se na política local. A diversidade de perfis dos

¹¹⁷ O Recomeço financiou um valor mínimo, tomando como referência a quantidade de alunos (jovens e adultos) matriculados nos cursos presenciais no ensino fundamental das escolas estaduais e municipais cadastradas no Censo Escolar, durante os anos 2001 e 2002. Os recursos disponíveis foram R\$ 250.000.000,00 durante 2001. Outras fontes de recursos até 2003 eram o FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação), que permitia o repasse às prefeituras de R\$ 1.800,00 por sala de Educação de Jovens e Adultos implantada com prévia aprovação do projeto apresentado pela Prefeitura. Ainda o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) financiava cursos profissionalizantes.

coordenadores das IES não previa que todos eles tivessem conhecimentos de política educacional.

Apesar dos inconvenientes para concretizar a continuidade de estudos dos alunos, a aceitação da necessidade de mais do que seis meses para a alfabetização, mudou o perfil do Programa:

Os documentos mais recentes do Programa Alfabetização Solidária, já demonstram uma alteração significativa em seus propósitos, o que aliás pode ser evidenciado em algumas de suas características ao longo dos seus anos de existência. De um programa de combate ao analfabetismo passa a fomentador da rede de educação de jovens e adultos (Machado, 2001: 93).

(b) A permanência de alunos durante um segundo semestre, às vezes novamente contabilizados ou com caráter de ouvintes.

A participação dos alunos durante mais de um semestre era fato corrente em observações, tanto no Nordeste quanto em São Paulo, sendo que também aparecia em entrevistas com alfabetizadores e pró-reitores de vários Estados. Intuitivamente ou com conhecimento da dificuldade de os adultos reiniciarem seus estudos com outras pessoas e metodologias diferentes, os alfabetizadores não consideravam a saída dos alunos como algo positivo. Então, estes eram mantidos, contabilizados novamente ou inscritos com caráter de ouvintes (desde 2002) durante um segundo semestre, às vezes, ou períodos maiores. Assim, os alfabetizadores adaptavam o Programa, questão que, de fato, era “tolerada” por coordenadores municipais e das Instituições de Ensino Superior¹¹⁸.

E, realmente, ninguém que presenciasse o quanto custava às pessoas tomar a decisão de voltar para a escola, voltar do trabalho começado na madrugada e sentar-se numa cadeira para estudar, para dar apenas alguns exemplos, poderia ter coragem de não tolerar essas situações num afã legalista ou burocrático.

¹¹⁸ Até a implantação do Programa Brasil Alfabetizado, em 2003, a inscrição dos alunos com dados pessoais e número de documento não era realizada por Sistema Computacional.

(c) O registro nas estatísticas do Programa Alfabetização Solidária dos alfabetizandos como *alunos atendidos*, e não como *alfabetizados*.

Ao chamá-los de *alunos atendidos*, está se mencionando quem, de alguma forma, passou pelo Programa, sem se qualificar se foi alfabetizado, evadiu-se ou continuou estudando¹¹⁹. As cifras destacadas, 4.000.000 de alunos *atendidos*, embora importantes em quantidade, não dizem respeito à qualidade, ou seja, não é afirmado se os alunos foram ou não alfabetizados. O eufemismo indica que apenas se deu atenção. Além disso, existem dúvidas sobre a metodologia de contagem dos alunos nos cursos, pois, de fato, permaneciam mais de um semestre e eram re-inscritos, como já foi explicado.

Analisando os dados

Apesar dos comentários triunfalistas nos documentos do Programa Alfabetização Solidária, uma vez divulgados os dados do Censo Demográfico de 2000 sobre alfabetização de adultos, as cifras não foram tão importantes conforme se esperava. O Programa Alfabetização Solidária atribuiu-se um grande êxito, embora não tenham sido cumpridas as expectativas da Conferência Internacional de Educação para Todos, na Tailândia, em 1990, que propunha, como meta, a diminuição pela metade do número de analfabetos dos países em desenvolvimento. Assim, os documentos destacam a redução do número absoluto de analfabetos, de 19.233.758, em 1991, para 16.284.889, em 2000 (IBGE, 2001), embora não se possa atribuir necessariamente ao Programa — que começou em 1996 — essa redução, pois, entre 1991 e 1996 o analfabetismo já havia diminuído. Assim, se for considerada a taxa de analfabetismo da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios) correspondente a 1996, por exemplo, a diminuição é bem menos significativa, como mostra a tabela seguinte:

¹¹⁹ Seria necessário divulgar na internet e nas revistas do Programa os dados de matrícula inicial, matrícula final e aproveitamento, que aparecem em outros documentos, mais específicos e com menor difusão.

Tabela 20: Taxa de analfabetismo da população de mais de 15 anos
1991,1996 e 2000.

Ano	Censo 1991	PNAD 1996	Censo 2000
Analfabetos (%)	20,07	14,7	13,6

Fonte: Inep (2003:7) e Programa Alfabetização Solidária (2003)

Além disso, documentos¹²⁰ do Programa Alfabetização Solidária apresentam apenas os dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, que destacam uma diminuição mais significativa. Seus gráficos mostram a diminuição do analfabetismo, considerando pessoas de 10 anos e mais, o que é bom, mas seus resultados não podem ser consequência apenas do Programa, senão de outros que atingiram o ensino fundamental na época.

Se se considerarem apenas os dados da PNAD, as percentagens seriam as seguintes:

Tabela 21: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais,
1996, 1998, 2000 e 2001

ANO	1996	1998	2000	2001
% Analfabetismo na população de 15 anos ou mais	14,7	13,8	12,9 ¹²¹	12,4

Fonte: Inep, (op.cit. : 7) PNAD 1996, 1998, 2000 e 2001

Assim, não foi tão bem sucedida a estratégia de diminuir o analfabetismo, como assinala o Relatório Mundial da Educação de 2000, elaborado pela UNESCO, segundo o qual o Brasil tem 2% dos analfabetos do mundo.

Também, a desigualdade regional continuou a ser significativa, apesar da priorização das ações nos municípios do Norte e Nordeste, como mostra a tabela a seguir:

¹²⁰Os documentos são: *Avaliando 2*, (2002d) e *Trajétoria 2003, 7 anos* (2003).

Tabela 22: Taxa de analfabetismo da população de 10 a 14 anos e da população de 15 anos e mais, segundo região – 2000

Brasil e Grandes Regiões	População de 10 a 14 anos	População de 15 anos e mais.
Brasil	7,2	13,6
Norte	12,0	16,6
Nordeste	15,2	26,2
Sudeste	2,4	8,1
Sul	1,5	7,7
Centro-Oeste	2,7	10,8

Fonte: IBGE, Censo demográfico, 2000.

Os dados anteriores mostram uma diminuição do analfabetismo das crianças, possivelmente devido à priorização ao ensino fundamental na idade própria, e a prevalência do analfabetismo em regiões como o Nordeste e o Norte. Assim, não foi atingida a meta do Programa, de reduzir regionalmente os índices à média nacional (“em 2 anos, reduzir o índice de analfabetismo, pelo menos à média nacional”) como era sua proposta em 1996. E, também, não se cumpriram as expectativas de reduzir para um dígito a taxa de analfabetismo.

Os dados não surpreendem, pois são uma armadilha para quem pensa que o analfabetismo pode ser solucionado emergencialmente, rapidamente e com baixo custo, prescindindo de uma educação que inclua a universalização da educação básica para todos, com qualidade, e a formulação de políticas de educação de adultos estáveis, a longo prazo, isso tudo num projeto do país que inclua o desenvolvimento social e humano pois “...não pode haver democracia educacional sem democracia social” (Haddad, 2002¹²²).

Concluindo, este capítulo apresentou o Programa Alfabetização Solidária. Na primeira parte, segundo o desenho dos seus responsáveis, baseado na participação de diferentes atores em sua implementação e com dados que permitissem visualizar seu alcance. A partir daí, a intenção foi apresentar esse

¹²¹Discorda do dado do Censo 2000, pois o dado foi obtido pela PNAD de 2000.

¹²² Palestra proferida em 4º Congresso Nacional de Educação “Educação, Democracia e Qualidade Social”. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. São Paulo, 25-04-2002.

Programa em sua implementação prática, segundo a experiência de algumas Instituições de Ensino Superior que intervieram na sua operacionalização. Para poder analisar qual a importância e impactos no interior das Instituições de Ensino Superior, relevou-se a voz dos Pró-reitores de Extensão de Instituições diversas, públicas e privadas, do Sudeste, do Nordeste e do Centro-Oeste do país. Para também enxergar e analisar a implementação no nível micro, evidenciando a efetiva chegada do Programa pelas IES aos municípios, foram descritos e analisados aspectos da ação de três Instituições que participaram do Programa nos Projetos Nacional e Grandes Centros Urbanos. Essas análises mostram as dificuldades da implementação, em contraponto com os documentos oficiais do Programa, que apresentam uma visão extremamente positiva. Finalmente, analisaram-se os dados de analfabetismo na década, para inferir o possível impacto numérico do Programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário, aqui, retomar algumas questões que foram debatidas durante o trabalho para poder, a partir delas, inferir algumas considerações.

O Programa Alfabetização Solidária e as características das políticas sociais

O Programa Alfabetização Solidária surgiu como uma parte da Comunidade Solidária, macro-programa de origem governamental, constituindo-se em uma mudança na implementação das políticas sociais do país e foi conduzido pela então *primeira dama*.

Por se vincular à Comunidade Solidária, que foi uma política governamental de alívio à pobreza, leva a marca dela: as novas características que adquiriram as políticas sociais na América Latina na década de 1990. Essas características – focalização, descentralização e privatização – apresentam-se no Programa Alfabetização Solidária, adaptadas às particularidades do país. Também há outras características dessas políticas sociais no Programa: a precarização dos empregos com a utilização de bolsistas e a promoção do primeiro emprego.

O Programa focalizou os analfabetos de 18 a 24 anos como população-alvo e territorialmente os municípios com menor IDH. Também focalizou a continuidade de estudos e estimulou o financiamento federal para a criação de salas de Educação de Jovens e Adultos, nos municípios do Programa que apresentassem projetos para tal. Nesse sentido, lembrando Coraggio (op.cit.), foi uma *focalização centralizada*, pois era o Programa quem decidia quais municípios e que público seriam incluídos.

A *descentralização* se fez presente no Programa, adaptada à forma que ela adquiriu no país durante o governo FHC: *desconcentração* pela via da *municipalização*. Assim, a execução do Programa era realizada sem intervenção dos Estados, tomando como unidade o Município, escolhido para sua aplicação e

que deveria colaborar, provendo a infra-estrutura para a operacionalização do Programa. Ou seja, os municípios seriam executores, desconcentrariam atividades, mas sem poder de decisão sobre aspectos fundamentais do Programa. Ademais, a participação dos municípios, como foi mostrada no capítulo 4, permite constatar o caráter de política governamental do Programa Alfabetização Solidária.

Quanto à *privatização*, o Programa Alfabetização Solidária assumiu uma forma de privatização à *brasileira*, a qual chamou de *parceria*, que consistiu na inclusão de diferentes atores no *financiamento e implementação* da política, com destaque para dois deles: as *empresas* e as *universidades*. As empresas financiando-o parcialmente por meio de doações e as IES públicas e privadas desenvolvendo as atividades do Programa. Ou seja, *privatização* (filantrópica) no primeiro caso e *terceirização* no segundo¹²³. A participação de entidades, tais como associações, igrejas etc., também foi uma forma de terceirização de atividades.

No caso das empresas e das IES privadas, a participação no Programa Alfabetização Solidária lhes permitiu desenvolver o *marketing da responsabilidade social*, embora se configurasse como envolvimento do privado no social. Além disso, a conversão do Programa numa ONG, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS, também é mais uma amostra desse espírito de desestatização, pois permitiu implementar atividades quase voluntárias e sem vínculo empregatício, ensaiando modelos de flexibilização trabalhista na implementação de uma política de governo.

Essa forma de privatização que o Programa Alfabetização Solidária utilizou, chamada de *parceria* por ele mesmo, envolvia diferentes participantes, embora *parceria* implique um nível de participação de todos na tomada de decisões, o que não foi verificado no Programa, como explicado no capítulo 4, sendo, por isso, mais adequado falar em *terceirização*.

Também é necessário ressaltar que o financiamento privado, por empresas

e pessoas físicas sem o correspondente retorno, outorga-lhe um matiz filantrópico, pois depende-se da boa vontade dessas em colaborar. Nesse sentido, a campanha realizada pelo Programa *adote um aluno* é um exemplo.

Empregabilidade temporária e voluntariado *involuntário*

O Programa Alfabetização Solidária foi uma política implementada pela Comunidade Solidária. Esse pertencimento e relação com a Comunidade Solidária não deixaram o Programa incólume, mas outorgaram-lhe algumas características que não são necessariamente educacionais.

Assim, a *mudança dos alfabetizadores*, que não podiam ser os mesmos a cada módulo, respondia à lógica da Comunidade Solidária, e não da educação, porque facultaria a participação de um maior número de pessoas em um emprego temporário, provavelmente com a intenção de fornecer algum tipo de experiência de trabalho aos jovens de setores desfavorecidos, especialmente no caso dos municípios do Norte e Nordeste. Esse era um dos objetivos da Comunidade Solidária que desenvolvia o Programa Capacitação Solidária para alcançar esse fim, conforme assinalado no capítulo 2. Desta forma, o desempenho de tarefas de alfabetização, como se verificou em muitos casos, tiraria o jovem da inexperiência e lhe proporcionaria seu primeiro emprego (e talvez o único).

A mudança de alfabetizador a cada seis meses também evitaria a criação de um *vínculo empregatício*, o que geraria um maior custo, como se mostrou no capítulo 4, por exemplo, com a escola que trocou professor por alfabetizador, reduzindo gastos. Ante os questionamentos a esse critério, um argumento desenvolvido pelo Programa é que, assim, dar-se-ia oportunidade de receber capacitação para mais pessoas, fornecendo uma qualificação para um maior número¹²⁴. Mas, para isso, bastaria que a Comunidade Solidária desenvolvesse um programa específico de capacitação, com caráter rotativo ou, simplesmente, colocasse essas pessoas no programa já existente: o Capacitação Solidária!

¹²³Ainda assim, grande quantidade de recursos provinham do poder público.

¹²⁴Poderia se sintetizar que o critério utilizado é: “pouco, mas massivo”.

Outro argumento sobre a mudança de alfabetizador, divulgado pelo Programa, é que, dessa forma, mais pessoas poderiam viajar para as cidades de origem das IES, propiciando maior integração e conhecimento das diferentes regiões. Sem questionar a validade da viagem como experiência de aprendizado, que acho positiva, por que ligá-la com um programa de alfabetização? Por que não criar um programa *Viagem solidária* ou *Integração solidária*, por exemplo? O custo que demandava transladar pessoas de municípios do Nordeste, Norte e Centro-oeste para as cidades do Sul e Sudeste (predominantemente São Paulo, que contava com o maior número de IES participantes), se fosse empregado no município de origem e destinado à educação de adultos e à formação de professores seria muito mais proveitoso e intrinsecamente educativo.

Enfim, os critérios aqui apontados não são propriamente educacionais, pois não implicam a realização de um bom trabalho de educação de jovens e adultos, antes respondem a uma outra lógica. Não é valorizada a experiência, pois quando a pessoa estava começando a adquiri-la, devia ser substituída por outro alfabetizador, e começava tudo de novo. Esse tópico – a experiência – é muito importante no sucesso de qualquer tarefa educacional e ainda mais no caso da alfabetização, que requer não só de um professor experiente, mas, também, especializado em educação de adultos, ensino cujas especificidades são diferentes daquelas das crianças. Aliás, até nas recomendações do Banco Mundial é valorizada a experiência docente.

Portanto, no caso do Programa, a prevalência de políticas precárias de emprego rotativo, desenvolvidas em muitos países da América Latina como parte de políticas compensatórias ao modelo de Estado e não muito bem sucedidas (capítulo 2), ou seja, a prevalência dos objetivos de inclusão e empregabilidade temporária não poderia ser, no meu ponto de vista, o que deveria nortear um programa de alfabetização, que demanda muito tempo e recursos para ser eficiente. A consequência é uma falta de identidade pedagógica no Programa.

A manutenção dessas características no formato do Programa desde 1997, apesar de todas as opiniões contrárias manifestas, mostra que não é um acaso

nem um erro de concepção, senão uma questão central, explicada pela indução de um novo modelo de intervenção na questão social, que desresponsabiliza o Estado, precarizando suas políticas e reduzindo seus custos às expensas da qualidade. Assim, argumentos propagandísticos sobre o custo do Programa, R\$ 34,00 por aluno por mês, não seriam viáveis, se esse critério fosse alterado.

As Instituições de Ensino Superior também foram favorecidas com o predomínio da lógica da Comunidade Solidária, uma vez que podiam desenvolver atividades intrínsecas a elas, tais como extensão e estágio dos alunos, com economia de tempo e baixo investimento de recursos próprios.

Entretanto, a modalidade de bolsa como forma de pagamento, além de evitar a criação de vínculo e estar invariavelmente abaixo dos salários de mercado referentes às funções de alfabetizador e coordenador, era irrisória para o trabalho que demandava o Programa e convertia os participantes em quase voluntários, “involuntariamente”.

Todas essas situações, aliás, eram toleradas em meio de um discurso que usava e abusava de argumentações filantrópicas, sobre a *alfabetização como um problema de todos, a solidariedade e a participação*. Assim, a *filantropia* seria a forma da *solidariedade neoliberal e a participação da sociedade civil, o emprego precário* dos alfabetizadores.

Programa governamental ou participação da sociedade civil?

O Programa Alfabetização Solidária desenvolveu a estratégia de se apresentar como desvinculado do governo, especialmente depois da criação da Associação de Apoio (AAPAS): “*Não somos governo*”. (Ruth Cardoso, 2ª Semana da Alfabetização, 08-09-2001).

O Programa proclamou esse caráter não governamental, obtido pela sua vinculação com a Comunidade Solidária que, em vários documentos, afirmava sua independência do governo (capítulos 2 e 4). Mas, sem ligação com o governo não poderia ter-se formulado um programa que propunha uma alfabetização em 6 meses, com rotação de alfabetizadores e pagando salários na modalidade de

bolsa, contando com o apoio financeiro de empresas e dispondo de Instituições de Ensino Superior para implementá-lo, aliás, com fundos públicos e privados. Além disso, a participação ativa e pública nos Programas da Comunidade Solidária e o exercício da presidência do Conselho da C.S. pela primeira-dama, Dra. Ruth Cardoso, são provas do envolvimento com o governo, pois estava ocupando esse lugar por ser primeira-dama, e não por ser antropóloga social e professora da Universidade de São Paulo.

Mas, não é aplicável à Dra. Ruth Cardoso o conceito tradicional de *primeiro-damismo*, porque a sua própria trajetória profissional outorgava à Comunidade Solidária características profissionais, e não ostensivamente clientelísticas e assistencialistas, como é de praxe no *primeiro-damismo* na América Latina. Antes, era um *primeiro-damismo* politicamente correto, baseado no prestígio profissional.

A negação do caráter governamental da Comunidade Solidária e de seus Programas tinha outra intenção: era uma estratégia de diferenciação e de separação do governo que visava fomentar a terceirização das políticas sociais, seguindo a lógica da reforma do estado e a criação de um espaço público não estatal. Por isso, sua apresentação como componente do terceiro setor, as apelações à participação da sociedade civil e a apresentação do Alfabetização Solidária como uma ONG.

Essa estratégia, que propunha a participação da *sociedade civil* entendida como *terceiro setor*, era priorizada por alguns organismos internacionais, em especial o BID, e tinha a intenção, evidenciada nos discursos, de colocar a Comunidade Solidária no lugar do Estado na criação e, principalmente, na execução das políticas sociais. Assim, no Alfabetização Solidária, a participação da sociedade civil na execução do Programa pode ser entendida como a utilização de alunos ou alfabetizadores temporários, pois não se pode chamar de terceiro setor às Instituições de Ensino Superior, que são órgãos federais ou estaduais ou empresas privadas.

Por tudo isso, pode-se dizer, concordando com Di Pierro (op. cit.) que o Programa Alfabetização Solidária era uma *ONG chapa branca*. Pois podia contar

com o prestígio da primeira dama e o poder do governo para solicitar não apenas doações econômicas e participação de empresas e instituições, como também para divulgar e induzir um modelo de política social baseado na delegação das funções sociais do Estado às instituições da sociedade civil/terceiro setor. Isto, além de ilusório, dadas às cifras de população envolvida que não poderiam ser atingidas pelo terceiro setor, não cumpria a função supletiva da União para com a educação (LDB. Art. 8, §1º). Assim, a indução aos municípios para participarem, como foi descrito no capítulo 4, não teria efeito, se não se tratasse de um Programa governamental.

Neste sentido, a difusão do modelo de *terceirização* de programas de alfabetização pelo governo FHC foi exitosa e continua vigente. Mas, também, foi inconseqüente, por não se preocupar em estabelecer medidas concretas para a continuidade de estudos dos alfabetizados (ou *atendidos*). Assim, o discurso adotado pelo Programa Alfabetização Solidária assumindo um caráter de ONG, não governamental mas recebendo apoio do governo, é funcional, pois o Programa desresponsabilizou-se pela continuidade dos estudos dessas pessoas.

Política de educação de jovens e adultos?

O Programa Alfabetização Solidária leva as marcas da história das políticas e programas de alfabetização no país, na qual a intervenção do Estado sempre foi importante, pois, ainda que as iniciativas tivessem surgimento na sociedade civil, acabaram vinculadas a ele ou financeira ou administrativamente, como aconteceu com movimentos ligados à igreja católica ou da década de 1960. Neste sentido, o Alfabetização Solidária apresenta a ambivalência de ser um programa governamental que passa a se converter numa ONG.

Essa história mostra uma oscilação entre considerar a alfabetização de adultos como uma questão social ou como uma política educacional, refletida na maior ou menor ligação com o Ministério da Educação, como aconteceu com a Campanha Nacional de Educação de Adultos e com a Fundação Educar, ligadas ao Ministério da Educação, e com as propostas da década de 1960, de um lado e

o MOBRAL, de outro. O Programa Alfabetização Solidária foi gestado pela Comunidade Solidária, sendo assim tratado na esfera social-assistencial do governo.

As experiências de educação e alfabetização de adultos no Brasil, relatadas no capítulo 3, também mostram o quanto essas demoraram a ser incorporadas como direito, com a Constituição de 1988, e que rapidamente as intenções de priorizar a *erradicação do analfabetismo* foram sepultadas pelas políticas neoliberais de educação. Mesmo que a LDB de 1996 tenha incorporado a educação de jovens e adultos à educação básica, o FUNDEF a excluiu do financiamento e, portanto, deixou-a fora das prioridades educacionais.

Mas, os compromissos internacionais levaram à necessidade de criar ações que atendessem à reversão das cifras alarmantes do país, quanto ao analfabetismo. A lógica de ajuste das políticas sociais e, especialmente, educacionais do governo FHC implicou na criação de uma alternativa com menor custo. Assim, a educação de jovens e adultos, conceito superior da mera alfabetização e que reconhece a necessidade de educação formal durante um período maior que o da alfabetização (pelo menos 4 anos), foi desconsiderado. Concentraram-se, então, os esforços governamentais, visando à redução do analfabetismo, na formatação de um programa instalado na órbita social-assistencial do governo – a Comunidade Solidária –, e não na educacional, utilizando-se da figura da esposa do Presidente, que tinha uma trajetória profissional e acadêmica ligada a movimentos sociais, para mobilizar outras instâncias e instituições e, assim, fugir do modelo de instalação de uma rede de educação formal de jovens e adultos que implicaria num maior custo. Não priorizando a alfabetização funcional, pois apenas *ser alfabetizado* já podia mascarar as estatísticas internacionais (IDH), voltou à cena a idéia de Programas de Alfabetização com caráter compensatório, no sentido da CEPAL.

Devido, porém, às próprias pressões internas das Instituições de Ensino Superior parceiras, que contestavam os 6 meses como um tempo possível de alfabetização, foi instituída a *continuidade* pela via do Programa Recomeço que,

mais uma vez, priorizava o menor custo, porque não era instalado *universalmente* para todos os municípios, mas apenas para os que apresentassem projetos. Além disso, permitia baratear o custo-aluno previsto pelo FUNDEF (capítulo 4).

Pode-se dizer, então, que já na própria aparição do Programa Alfabetização Solidária há um viés: talvez uma questão estatística – as cobranças internacionais – tenha se sobreposto à questão ética: o direito à educação do contingente de analfabetos. Em várias regiões, aliás, nem haveria interesse ou necessidade econômica de contar com mão de obra mais qualificada.

Assim, a política de educação de jovens e adultos do governo FHC foi uma política de *alfabetização* comandada pela primeira dama, que se utilizava de parceiros, em especial Instituições de Ensino Superior e empresas doadoras, constituindo um *mix* apresentado discursivamente como novidade, embora ambas já tivessem participado de ações semelhantes em passado recente. Em entrevistas na época do governo FHC, aparece mencionada a questão da credibilidade que a primeira dama outorgava ao Programa: levando as pessoas privadas a doar na campanha *adote um aluno* do Programa Alfabetização Solidária e as empresas a dar dinheiro para os vários programas *solidários*.

A participação das empresas era destacada até nos materiais de divulgação do Programa, beneficiando-se do marketing de *responsabilidade social* que este lhes provia. A outorga do selo de *empresa solidária* mostra isso (ver anexo). Entretanto, lembremos que as empresas já haviam participado do MOBREAL, interessadas na formação de mão de obra.

Quanto às universidades, já haviam sido parceiras no Projeto Rondon, com a participação dos alunos e a criação de campi avançados, tendo desenvolvido, inclusive, ações de alfabetização de jovens e adultos, em algumas regiões.

Assim, o Programa Alfabetização Solidária, que se apresentava como uma novidade absoluta, tinha uma boa dose de Mobreal e outra de Rondon, às quais apimentou com as noções de *responsabilidade social* e de *sociedade civil*¹²⁵.

¹²⁵Logo depois de estarem escritas essas observações, aconteceu o re-lançamento do Projeto

Outro aspecto a ser lembrado é que os programas governamentais, além de serem ações concretas, podem criar ou induzir *subjetividades*, com seus discursos e ações e, nesse sentido, o Alfabetização Solidária mostrou ser possível prescindir da figura do professor alfabetizador de adultos. Colocou, na prática, a idéia de que a alfabetização de adultos não é uma tarefa profissional, ou seja, não precisa ser desenvolvida por um docente especializado em alfabetização de adultos, nem sequer por um professor *lato sensu*, contra tudo o que tem sido desenvolvido na bibliografia especializada sobre a temática. Pois, qualquer pessoa, com um mínimo de treinamento, poderia realizar essa função.

Essa inclusão de pessoas quase sem experiência, em vez de professores, pretende ser justificada com experiências que mostram ser possível alfabetizar com leigos. Tanto nas ações pioneiras de Paulo Freire quanto em iniciativas da sociedade, como os múltiplos MOVAS e ONGs, utilizam-se dessas figuras. Mas, o Programa Alfabetização Solidária recuperou esse aspecto de uma forma descontextualizada, pois não incluiu (embora propusesse no discurso, *retoricamente*) a participação da sociedade na proposta. Assim, nem o desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa (seleção do universo vocabular a partir da imersão na cultura), nem uma finalidade de mudança social e das condições de vida – que era o grande motivador das populações na época do desenvolvimento das experiências pioneiras de Paulo Freire e da participação popular dos MOVAS, guiados por um ideal de transformação ativa da sociedade – foram retomados pelo Programa. Essa eleição de leigos, então, parece estar regida pelo princípio do baixo custo e de filantropia.

A participação das Instituições de Ensino Superior

A IES representou no Programa Alfabetização Solidária uma agência prestadora de serviços. O grau de autonomia que possuía era relativo ao trabalho

Rondon em janeiro de 2005. Em 31-01-05, a Dra. Ruth Cardoso, em caráter de presidente da ONG COMUNITAS, publicou no jornal O Estado de São Paulo um artigo no qual criticava esse lançamento e propunha o Comunidade Solidária e, particularmente, o Programa Universidade Solidária como modelo superador ao Projeto Rondon.

de capacitação e acompanhamento, mas condicionado ao formato do Programa: duração do curso, seleção de alfabetizadores, permanência desses e dos alfabetizandos. Esses elementos fixos do Programa eram parte do trabalho e um condicionante na formulação do dispositivo pedagógico, limitando as possibilidades das IES de desenvolverem sua proposta.

As IES, contra o afirmado discursivamente, não parecem ter sido escolhidas para participar do Programa devido à sua *experiência com educação de adultos* apenas, mas, também, por serem instituições de prestígio, dedicadas ao ensino, além de se espalharem pelas várias regiões do país e conseguirem atingir maior quantidade de pessoas. Nesse sentido, teriam infra-estrutura e condições de desenvolver as funções requeridas pelo Programa.

Esse, por sua parte, permitiu a muitas Instituições sensibilizar-se pela problemática do analfabetismo no país e desenvolver ações em prol da alfabetização de jovens e adultos. Permitiu, também, que aquelas nas quais existiam experiências anteriores (núcleos de pesquisa, ações de alfabetização, especializações) aprofundassem e recebessem estímulos, legitimação e financiamento indireto de atividades concretas de alfabetização. O fato de existir esses esquemas prévios ligados à alfabetização de adultos gerou experiências sérias e positivas.

Para outras Instituições, o fato de implementar políticas de alfabetização teve fins de legitimação interna de suas próprias atividades. Nessas, o Programa serviu para o desenvolvimento das necessárias atividades de extensão, obrigatórias no caso das Universidades, financiadas (parcial ou totalmente) por meio das bolsas para alfabetizadores e coordenadores. Permitiu, também, atividades de estágio, obrigatórias para os alunos, sem que a instituição tivesse que realizar investimentos ou criar projetos próprios para esse fim.

Para o Programa Alfabetização Solidária, a participação das Instituições de Ensino Superior como implementadoras era um benefício completo por seu prestígio. Nos grandes Centros Urbanos, aliás, o fato de os alfabetizadores serem universitários, *a priori*, trazia uma confiança maior no Programa, embora nem

sempre fossem alunos das licenciaturas com algum tipo de formação docente ou garantissem melhor qualidade do que um voluntário comum. Além disso, como foi dito, essas eleições favoreciam o barateamento de custos de salário e resolviam o problema do vínculo empregatício, pois não seriam professores contratados para esse fim quem ministrariam as aulas.

As IES podiam decidir a proposta pedagógica a ser desenvolvida por elas, pois, embora o Programa provesse de materiais pedagógicos, era permitida a livre escolha da metodologia que cada instituição desejasse. Mas, as IES não podiam realizar mudanças ou adaptações do formato original do Programa, apesar das inúmeras críticas sobre a duração dos módulos, a rotatividade dos alfabetizadores e a não permanência dos alunos, evidenciadas inúmeras vezes em encontros, entrevistas e visitas e, segundo numerosas fontes, questionadas no Conselho Consultivo do Programa. Assim, cabe perguntar se as IES se sentiram feridas na sua autonomia. Na prática, as instituições transgrediam parcialmente tais princípios, permitindo, por exemplo, a permanência dos alunos ou dos alfabetizadores no Programa.

Outra questão é por que as Instituições aceitaram participar nestas condições. Possivelmente, foi devido aos benefícios que obtinham (financiamento com bolsas para atividades de extensão, viagens, melhor imagem institucional nos novos processos de avaliação iniciados pelo MEC) que contrabalançavam esses problemas. Mas, penso que não era só isso, haja vista a produção importante de teses, dissertações e trabalhos de conclusão de curso, de diferentes níveis de qualidade; a criação de disciplinas, cursos de especialização e mestrado na temática de educação de adultos, tanto nas instituições públicas quanto privadas, os quais permitiram um avanço na consolidação da temática e foram proporcionados pela participação no Programa. Some-se a isso a questão da *responsabilidade social* que aparecia muito claramente na fala dos alunos alfabetizadores e coordenadores.

Finalmente, houve um ganho para as IES privadas em termos de marketing, pois, no contexto das políticas de expansão desse nível de ensino, como foi

explicado no capítulo 3, a participação no Programa outorgou-lhes legitimação, pela visibilidade dessas ações no interior e no exterior das Instituições, divulgando-as por sua *responsabilidade social*, e não apenas como empresas lucrativas interessadas somente nos seus alunos como clientes.

Participação das ONGs, via IES

As Instituições de Ensino Superior, para a execução do Programa, implementavam salas de aula em vários locais. Além de escolas, a escolha incluía ONGs de base: instituições sem fins lucrativos, religiosas ou de reivindicação de direitos, predominantemente igrejas e associações de moradores dos bairros. Essas entidades transferiam sua identidade institucional à implementação do Projeto, influenciando na sua execução.

As escolas apresentavam-se como o melhor local para o desenvolvimento das aulas, embora outros elementos, como a situação geográfica e o fato de disponibilizar seu espaço físico só no noturno, não lhes permitisse cumprir com a intenção de levar o Programa aos bolsões de analfabetismo.

As igrejas, especialmente as católicas, mostravam uma tradição de alfabetização importante na hora do desenvolvimento das propostas, assim como bastante conhecimento sobre as dificuldades na continuidade dos estudos e iniciativa para tentar articular com o poder público a continuidade do processo de alfabetização. As pessoas que freqüentavam as igrejas evangélicas contavam com uma alta motivação para a alfabetização, pelo seu desejo de poder ler e, às vezes, pregar a Bíblia, só que, por ser esse o único objetivo, em geral manifestavam a intenção de não continuar seus estudos além das possibilidades oferecidas pelas próprias igrejas.

Já as associações de moradores apresentavam outras particularidades. Nelas era mais perceptível a incidência de sua identidade institucional sobre as atividades de alfabetização, inclusive usufruindo e adaptando a alfabetização aos seus fins e financiando outras atividades com fundos destinados à alfabetização.

Em síntese, a abertura de salas de aula em ONGs e demais instituições da comunidade mostra que, embora fosse conseguida a capilaridade necessária,

perdia-se o cumprimento do objetivo do Programa.

Também foi notória a falta de articulação do Programa com o poder público, tanto na detecção dos locais com maiores necessidades, quanto na viabilização da continuidade dos estudos dos recém alfabetizados. Não seria possível pretender que as IES cumprissem essas funções específicas do poder público, o responsável pela educação de jovens e adultos, segundo a Constituição Federal.

Direito ou assistência?

Mesmo levando-se em conta os possíveis ganhos proporcionados pelo Programa Alfabetização Solidária, esse não deixou de banalizar a educação de jovens e adultos, considerada como direito de cidadania. Essa *solidariedade* que seu próprio nome implica introduziu elementos filantrópicos, beneficentes e assistenciais.

Filantrópicos, ao reatualizar o modelo de doações privadas para o financiamento de um programa que deveria atender um direito consagrado pela Carta Magna.

Beneficentes, ao divulgar com seu discurso da ajuda junto à IES e a seus alunos, uma argumentação que justificava o *sacrifício* desses para *ajudar* os analfabetos, desenvolvendo um trabalho semi-voluntário que compensaria aquelas injustiças. Isso poderia criar uma subjetividade assistida, tanto no alfabetizando quanto no próprio alfabetizador, o qual imprimiria à sua tarefa o sentimento de ajuda, de solidariedade, tratando seus alunos como *pobres*, *coitados*, *vítimas*, e não de acordo com suas potencialidades como *sujeitos*. Por conta disso, muitas vezes não reclamavam do valor da bolsa ou das condições de trabalho.

A *adoção* de analfabetos, por sua vez, induzia uma subjetividade *tutelada*. Um adulto adotado implica uma visão construída não a partir da igualdade, mas da superioridade do adotante. Parece significar que a igualdade legal é inferior à desigualdade de renda. Mas esse sujeito não precisa de tutela, nem de assistência, mas sim de oportunidades educacionais que o diferencie apenas na aplicação de estratégias pedagógicas específicas para alfabetizar adultos.

O Programa também induzia uma subjetividade *assistida* nos destinatários da alfabetização e *filantrópica* nos doadores, empresas e pessoas físicas, estudantes e professores. Pensando na história brasileira esta é uma das piores conseqüências dos programas compensatórios.

À guisa de conclusão

O Programa Alfabetização Solidária foi uma política governamental de alfabetização de jovens e adultos que desconsiderou a Educação de Jovens e Adultos, concepção que vinha sendo construída pela sociedade nas últimas décadas, e alterou a reparação histórica proposta pela Constituição de 1988 (Art. 208°).

Difundiu um paradigma de terceirização de políticas sociais e educacionais, promovendo, também, outros valores neoliberais nas políticas sociais (flexibilização trabalhista, filantropização etc.) e realizando uma adaptação própria, brasileira, desses. Utilizou-se das Instituições de Ensino Superior: as privadas, que estavam num processo de ampliação e ajuste às novas normas de avaliação e credenciamento; as públicas, que, em geral, não tinham financiamento para atividades de extensão. Foi muito eficiente e inteligente, pois conseguiu tirar proveito e articular necessidades variadas das diversas Instituições participantes.

Mas, não conseguiu milagres, como pretendia no seu primeiro documento: reduzir o analfabetismo à média nacional, pois isso só é possível com políticas de longo prazo, e não emergenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELARO, Lisete Regina e KRUPPA, Sônia Maria Portella (2002) A educação de jovens e adultos. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa. *Organização do ensino no Brasil. Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã. p. 89-107.

ARRETCHE, Martha. (1996) Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, n. 31: 44-66, jun.

AUYERO, Javier. (1998) Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político. *Apuntes de Investigación del CECYP*. Buenos Aires, Año II, ns. 2/3: 55-83, nov.

Banco Mundial. (1996) *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington: WB.

_____.(1986) *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*. Washington: WB.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (s/d) *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*. Washington: BID.

BARRETO, María Inês. (1998) As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (orgs.) *O público não estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Clad.

BARREYRO, Gladys Beatriz (2004) Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. In *Avaliação-Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas. v. 9, n. 2. 37-49, jun.

_____.(2003) A função das políticas compensatórias na reforma educacional da década de 1990, na Argentina. *Educar em revista*. Paraná: Ed.UFPR n. 22 : 99 –114, jul./dez.

BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA; Rosane. (2000) Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. *Cadernos Adenauer*, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung. n. 1: 11-31.

BEISIEGEL, Celso de Rui (1997) A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In OLIVEIRA, Dalila Andrade de (org) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes. p.207-245.

_____. (1992) *Política e educação popular no Brasil (A teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil)*. São Paulo: Atica.

BESLEY E KANBUR. (1990) *The principles of targeting*. Washington: WB.

BORJA, Jordi. (s/d) *Democracia local: descentralización del Estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

BOTOMÉ, Silvio Paulo. (1996) *Pesquisa alienada e ensino alienante. O equívoco da extensão universitária*. Petrópolis: Vozes; São Carlos: Ed. UFSCar; Caxias do Sul: EDUCS.

BOWEN, J. (1992) *Historia de la educación occidental*. Tomo 3. Barcelona: Herder.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1998) Da administração pública burocrática à gerencial. In BRESSER PEREIRA; Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CANDIA, José (1998) Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva sociedad*. n. 156: 116-126. Caracas. Jul./ago .

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. (2000) A experiência brasileira no cenário latino-americano. *Estratégias inovadoras de parceria no combate a exclusão social*. Avaliação, diálogo e perspectivas. Seminário realizado pelo Conselho da Comunidade Solidária. Brasília: Comunidade Solidária-UNESCO-PNUD.

_____.(s/d) *Fomentando parcerias por um Brasil melhor*.
www.comunidadesolidaria.org

_____; FRANCO, Augusto de e OLIVEIRA, Miguel Darcy de (2000) *Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade*. Brasília: Comunidade Solidária-PNUD.

CARRION, Rosinha. (2000) Organizações privadas sem fins lucrativos, a participação do mercado no terceiro setor. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, Ano 12, n° 2: 237-255, nov.

CASTEL, Robert. (1999) *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. 2ª edição. (Trad. Iraci D. Poletti) Petrópolis: Vozes.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de e DOURADO, Luiz Fernandes (2001) A política de avaliação da educação superior do Brasil em questão. *Avaliação-Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas, SP, v. 6, n° 4 (22): 7-15, dez.

CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira de (2000) A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (orgs.) *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica. p. 95-134.

CEPAL. (2004) Panorama social de América Latina. (www.cepal.org, acesso em 26-01-2005).

_____. (2003) Anuário estatístico de América Latina (www.cepal.org, acesso em 26-01-2005).

_____. (2001) Panorama social de América Latina (www.cepal.org,

acesso em 23-1-2003).

CEPAL-UNESCO (1992) Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew (2000) *Sociedad civil y teoría política*. Trad. Roberto Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica.

COHN, Amélia. (2000) As políticas sociais no governo FHC. *Tempo social. Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 11. n 2: 187-197.

_____ (1995) Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília. n. 12: 2-18.

CORAGGIO, José Luis (1997) Las propuestas del Banco Mundial para la educación In *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila. p.11-68.

CORSINO, Patrícia. (1999) Severino, qual é a parte que te cabe neste latifúndio? *Revista de Educação CEAP*. Salvador, Ano VII, n 26: 7-26.

CORRALES, Javier. (2000) Aspectos políticos das implantações de Reformas Educativas. *Documentos* nº 14. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL).

CHIARA, Magdalena. (1998) Luces y sombras sobre el clientelismo. Notas sobre los textos y algunas preguntas en torno de la implementación de las políticas sociales. *Apuntes de Investigación del CECYP*. Buenos Aires, Año II, n. 2/3: 114-120, nov.

CUNHA, Luiz Antônio. (2003) O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade. Revista de Ciência da Educação*. São Paulo: Cortez; Campinas, CEDES. v. 24, n 82: 37-61.

CUNHA, Maria Isabel da, FERNANDES, Cleoni Maria e FORSTER, Mari Margarete. Avaliação externa e os Cursos de Graduação: implicações políticas na prática pedagógica e na docência. Perspectivas para o ensino e a docência universitária frente ao impacto das políticas de avaliação externa no Brasil. In. DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo Ilvo (orgs.) (2003) *Avaliação e compromisso público. A educação superior em debate*. Florianópolis: Insular. p. 97-112.

DEMO, Pedro. (2001) Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In SILVA; Maria Ozanira da Silva e (coord.) *O Comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez. p. 43-69.

_____. (1995) *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados.

DI PIERRO, Maria Clara. (2001) Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e pesquisa*, v. 27, n 2: 321-337, jul/dez. São Paulo, FEUSP.

_____. (2000) *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil, 1985-1999*. Tese (doutorado) PUC-SP.

DRAIBE, Miriam Sonia. (2001) A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social*. Rosario. v. 5: 131:158.

_____. (1993) As políticas sociais no neoliberalismo. *Dossiê Liberalismo-Neoliberalismo*. Revista da USP. São Paulo, n. 17: 86-101.

_____. (1990) *Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA-IPLAN.

DURKHEIM, Emile. (1967) *La división social del trabajo*. Shapire: Buenos Aires.

ESPING ANDERSEN, Gosta. (1991) As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC. n 24: 85-116.

FALCÃO, Joaquim e CUENCA, Carlos. (orgs.) (1999) *Mudança social e reforma legal. Estudos para uma nova legislação do Terceiro Setor*. Brasília: Consello da Comunidade Solidária: Unesco: BID.

FALCONER, Andrés. (1999) *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. Dissertação (mestrado) FEA-USP.

FERRARESI, Elisabeth. (2000) *OSCIPI: Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária.

FILMUS, Daniel (1997) *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Troquel.

FLORA, Peter e HEINDENMEHIER, Arnold (1990) *The development of welfare states in Europe and America*. Londres:Transaction.

FONSECA, Marília (1997) O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In OLIVEIRA, Dalila Andrade de (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes.

FRANCO, Augusto de (2000). O caráter inovador dos Programas da Comunidade Solidária. *Estratégias inovadoras de parceria no combate a exclusão social. Avaliação, diálogo e perspectivas*. Seminário realizado pelo Conselho da Comunidade Solidária. Brasília: Comunidade Solidária-UNESCO-PNUD.

_____. (1998) Construindo uma nova relação Estado-Sociedade. A experiência do Conselho da Comunidade Solidária. Draft-paper, 3ª versão. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, (dig.).

GALLART, María Antonia (s/d) Cambios en las condiciones laborales y en la relación educación trabajo. El caso del Gran Buenos Aires 1980-1989. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (dig.).

GAY, Robert. (1998) Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in Contemporary Brazil. *European Review of Latina American and Caribbean Studies*. Amsterdam: CEDLA. n. 65:7-24, dec.

_____. (1997) Entre el clientelismo y el universalismo, reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano. In AUYERO, Javier (org.) *Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada. p.65-92.

GIL, I-Juca Pirama Camargo. (2000) *O mito da descentralização do ensino: o caso chileno*. Dissertação (mestrado). FEUSP.

GRASSI, Estela, HINTZE, Susana e NEUFELD; María. (1994) *Políticas sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

GÓIS, João, dos SANTOS, Aline e COSTA, Isis (2004) Responsabilidade social empresarial e solidariedade: uma análise dos discursos dos seus autores. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. A. XXV, n. 78: 82-110, jul.

GONZALEZ, Horacio. (1989). *A comuna de Paris. Os assaltantes do céu*. São Paulo: Brasiliense.

GURGEL, Roberto Mauro (1986) *Extensão Universitária: Comunicação ou domesticação*. São Paulo: Cortez-Autores Associados; UFCeará.

HADDAD, Sérgio. (2001) A educação continuada e as políticas públicas no Brasil. In RIBEIRO, Vera Masagão (org.) *Educação de jovens e adultos. Novos leitores, novas leituras*. Campinas: Mercado das Letras: ALB; São Paulo: Ação Educativa.

_____. (1991) *Estado e educação de adultos (1964-1985)*. Tese (doutorado) São Paulo, FEUSP.

_____ e DI PIERRO, Maria Clara. (2001) Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*. ANPED. São Paulo. n 14: 108-130 Mai/Jun/Jul.

HARVEY, David (1989) *Condição pós-moderna*. Trad. Adail Sobral e Maria E. Gonçalves. São Paulo, Loyola.

IBGE. (2003) Projeções demográficas. In: Inep, inepnet

_____. (2001) *Indicadores mínimos*.(www.ibge.gov.br; acesso em 08-06-2001).

_____. (2001) *Censo 2000*.(www.ibge.gov.br; acesso em 08-10-2001; e datas posteriores).

ISUANI, Ernesto (1992) Política social y dinámica política en América Latina. Nuevas respuestas para viejos problemas *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: IDES. v. 32, n. 125: 107-118.

_____. (1991) *Bismarck y Keynes ¿quién es el culpable? El estado benefactor, un paradigma em crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

JACINTO, Claudia (1999) *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina*. París: IPE-Unesco.

JACOBI, Pedro Roberto (2000) *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

LAUGLO, Jon (1996) Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. In PEREYRA, Miguel Angel, GOMEZ, Antonio e BEAS, Miguel (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor. 168-207.

LAURELL, Asa Cristina (1995) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez.

LO VUOLO, Rubén et al. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires-Madri: Miño y Dávila-CIEPP.

_____ e BARBEITO Alberto(1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila-CIEPP.

MACHADO, Maria Margarida (2001) *Uma política de formação de professores que atuam na educação de jovens e adultos em Goiás na década de 1990*. Tese (doutorado) PUC-SP.

MARSHALL, Theodor (1967) *Política Social* (Trad. Meton Gadelha). Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MARTINS, Heloisa (2004) Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n 2: 289-300, maio/ago.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Brasil alfabetizado*. www.mec.gov.br (acesso em 8/09/04)

_____ *Fatos sobre a educação no Brasil 1994-2001*. www.ibge.gov.br (acesso em 2001)

_____ - Unesco Brasil. (2004) *Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea 1996-2004*. Brasília.

_____ - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira"- INEP. (2003) *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília.

_____.-INEP (2003) *Censo da Educação Superior 2002. Sinopse Estatística*. Brasília.

_____.-INEP(2001) *Plano Nacional de Educação - PNE - subsídios para elaboração dos planos estaduais e municipais de educação*. Brasília.

MINUJIN, Alberto et al. (1991) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef/Losada.

MOBRAL. Ministério da Educação e Cultura. (1977) *Mobral, março 74-março 77* (sem dados)

_____. (1973) *Mobral: sua origem e evolução*. Rio de Janeiro.

MONTAÑO, Carlos (2002) *Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.

MOURA, Tânia Maria de (1999) *A prática pedagógica dos alfabetizadores de jovens e adultos: contribuições de Freire, Ferreiro e Vigotsky*. Maceió: EDUFAL.

NELSON et al. (1989) *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. USA, OECD.

NETTO, José Paulo (2000) FHC e a política social. In: LESBAUPIN, Ivo. *O desmonte da nação. Balanço do governo FHC*. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes.

NUNES, Edson. (2002) *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*. Brasília: MEC-INEP

O' CONNOR James. (1977) *U.S.A: A crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. (2000) *O que é o Conselho da Comunidade Solidária. Estratégias inovadoras de parceria no combate a exclusão social. Avaliação, diálogo e perspectivas*. Seminário realizado pelo Conselho da Comunidade Solidária. Brasília: Comunidade Solidária-UNESCO-PNUD.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Teresa (orgs.). (2002) *Organização do ensino do Brasil*. São Paulo: Xamã.

_____. (2001) *Gestão, Financiamento e Direito à educação*. São Paulo: Xamã.

PAULA, Lucília et al. (2001) Educação de jovens e adultos: a experiência da UFRRJ com o Programa Alfabetização Solidária. Póster e resumo apresentados na 24ª Reunião Anual da ANPED. GT nº 18.

PELLANO Ana Maria, RESENDE, Luis e BEGHIN, Nathalie. (1995) O Comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília. n. 12: 19-38, jun./dez.

PINHEIRO, Vinicius. (1995) Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. *Planejamento e políticas públicas*. n 12: 63-90. jun/dez.

PONTUAL, Pedro de Carvalho (1997) Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-São Paulo (1893-1992). *Alfabetização e cidadania*. São Paulo: RAAAB, n. 5: 23-32.

PNUD. (2004) *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*. www.pnud.org.br (acesso em 14-01-05).

_____. (1996) *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. U.N.

POLANYI, Karl (1980) *A grande transformação. As origens da nossa época*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Campus.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.

QUERRIEN, Anne (1974) *Estudios elementales sobre la escuela primaria*. Madri: La Piqueta.

REPETTO, Fabián (1998) *Notas para el análisis de las políticas sociales. Perfiles latinoamericanos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Año 7, n. 12: 53-83.

RISTOFF, Dilvo Ilvo (2002) O exame nacional de curso e a avaliação institucional. In DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo Ilvo (orgs.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular.

RODRIGUEZ NOBOA, Percy. (1992) Renovadas orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la región. *CEPAL, 3º Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira (1980) *Historia da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

ROTHEN, José Carlos(2003) O vestibular do Provão. In DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo Ilvo (orgs.) *Avaliação e Compromisso Público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular.

ROUQUIE, Alain (1991) O Extremo-ocidente: introdução à América Latina. (Trad. Mary L.de Barros) São Paulo;EDUSP.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'Ana (2000) *Ensino Superior no Brasil. O setor privado*. São Paulo: Hucitec;- FAPESP.

_____. (1999) *A construção e a dinâmica das parcerias da perspectiva das coordenações dos Programas Alfabetização, Capacitação e Universidade Solidária*. (dig). Versão preliminar de uma pesquisa qualitativa realizada pela autora para a UNESCO-Brasil.

SELIGMAN, Milton (1999) Desenvolvimento sustentável: parcerias com municipalidades e prefeituras. *Caminhos para ações solidárias*. Brasília: Programa Universidade Solidária-Fundação Ford.

SILVA, Heliana da. (1999) Novos arranjos para a gestão de políticas sociais: a estratégia Comunidade Solidária. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v. 33, n 5: 103-113, set/out.

SILVA JR João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. (2001) *Novas faces da Educação Superior no Brasil - Reformas do Estado e Mudanças na Produção*. 2ª. ed. Revisada.São Paulo: EDUSF/ Cortez.

_____. (2000) A educação superior privada no Brasil. Novos traços de identidade. *Educação Superior. Velhos e Novos desafios*. São Paulo: Xamã.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.) (2001) *O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez.

SIMON, B. (1974) *Education and the labour movement 1870-1920 Studies in the history of education*. Southampton: The Camelot Press Ltd.

SOARES, Leôncio (2002) *Diretrizes Curriculares Nacionais, Educação de jovens e adultos*. Rio de Janeiro: DP&A.

_____. (2001) As políticas de EJA e as necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos. In RIBEIRO, Vera M. (org.) *Educação de jovens e adultos*:

novos leitores, novas leituras. Campinas: Mercado de Letras-ALB-Ação Educativa.

SOJO, Ana (1990) Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile. n 41: 183-189.

SOTTOLI, Susana (2000) La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Amsterdam: CEDLA. n. 68: 3-22.

SPOSATI, Aldaiza et. al. (1987) *Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras. Uma questão em análise*. São Paulo: Cortez.

STAHL, Karim (1994) Política social en América Latina. La privatización de la crisis. *Revista Nueva Sociedad*. Caracas. n. 131: 48-71. may./jun.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo e MARGARIDO NETO, Bazileu. (1995) Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda mínima. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília .n. 12: 39-61, jun./dez.

TAVARES, Laura Soares (1999) Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano. In SCHTEINGART, Martha (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Porrúa. p.13-47.

TAYLOR, S.J. e BOGDAN R. (1992) 1ª. Reimpressão. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Madri: Paidós.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2003) *Avaliação do TCU sobre a Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. (Sumário Executivo).

VALLADARES, Licia (1999) Programas sociales para los pobres en Brasil. In SCHTEINGART, Martha (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Porrúa. 159-195.

VIANA, Ilca Oliveira de Almeida (2001) *Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica*. São Paulo: EPU.

VILAS, Carlos (1997) De ambulancias, bomberos y policias: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: IDES, v. 36, n. 144: 931-935.

VIEIRA, Evaldo (1992) *Democracia e Política social*. São Paulo: Cortez-Autores Associados.

WEILER, Hans (1996) Enfoques comparados en descentralización educativa. In PEREYRA, Miguel Angel, GOMEZ, Antonio e BEAS, Miguel (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares Corredor. P.208-233.

ARTIGOS de JORNAIS e REVISTAS

Em 2005, O velho Projeto Rondon. *O Estado de São Paulo*, 31-01-2005.

Ong brasileira recebe prêmio de alfabetização. *Folha de S. Paulo*, C5, 09-09-2004.

Revista do Provão. nº 7. Brasília: INEP-MEC, 2002

Responsabilidade Social, Curso de Aprimoramento Profissional. Ensino A Distância. Fiesc SENAI. *Diário Catarinense*. 31 de dezembro de 2002.

Revista ADUSP. nº 26, Associação dos Docentes da USP/Andes. set. 2002.

Informação em rede. Ação Educativa. (Boletim) São Paulo, v. 6, nº 44, p.1, mar. 2002.

Filantropia da viúva banca escola da vizinhança chique de FHC. *Folha de S.Paulo* p.A 7. 25-11-2001

Vem aí o escândalo das filantrópicas. *Folha de S.Paulo* p A 12 18-11-2001

Caderno Especial Voluntariado. *Folha de S. Paulo*. 28-10-2001.

Ainda um país de analfabetos. *República*. São Paulo. v. 5, n. 55, p.38-41, maio 2001.

País tem 50 milhões de indigentes. Néri em *Folha de S. Paulo*, p. A 12, 10-07-2001

LEGISLAÇÃO

Brasil. MEC. (2001) Plano Nacional de Educação-PNE. Brasília: INEP.

Brasil (1999) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial

Brasil.(1998) Lei de Diretrizes e Bases da Educação: 9394/96. Rio de Janeiro: Ed. Esplanada.

Brasil (1997) Decreto N° 2207. Diário Oficial da União. 16-04-97. p. 7534-7536. (Plano de Reforma do Aparelho do Estado).

DOCUMENTOS DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA

Programa Alfabetização Solidária. Atendimento. www.alfabetizacao.org.br (acesso em 25/08/2004).

_____. (2004) *Trajetória 8 anos*. Brasília.

_____. (2003) *Trajetória 2003 - 7 anos. Diversidade os desafios de alfabetizar em um país continental*. Brasília.

_____. (2002) *Contando com a responsabilidade social de empresas, instituições e organizações*. Brasília. Folheto s/d.

_____. (2002a) *Instituições de ensino superior parceiras*. Brasília.

Folheto

_____. (2002b) *Contando com a responsabilidade social de empresas, instituições e organizações*. Brasília. Folder s/d.

_____. (2002c) *Trajetória 6 anos*. Brasília. s/d.

_____. (2002d) *Avaliando II. Aumento de matrículas na Educação de Jovens e Adultos-Censo Escolar 2000/2001, resultados comprovados pelo IBGE, impacto nos municípios das instituições parceiras, avaliação do módulo VIII*. Brasília. s/d.

_____. (2002e) *O futuro se escreve em sala de aula*. Folheto.

_____. (2001) *Escrevendo juntos*. nº 17-jul/ago, Brasília.

_____. (2000a) *Perfil do aluno. Impacto em 23 municípios do projeto piloto. Avaliação do módulo VII*. Brasília.

_____. (2000b) *Páginas do futuro* (Folheto).

_____. (1999) *Avaliação final. Módulo VI nos municípios adotados pelo BNDES* Jul/dez. Brasília.

_____. Conselho Consultivo das Universidades Parceiras (1999) *Revista Científica: Princípios Orientadores para Elaboração da Proposta Político Pedagógica*, Brasília.

_____. *Projeto Grandes Centros Urbanos*. sem dados (dig).

Presidência da República. Conselho da Comunidade Solidária. (1998) *Alfabetização solidária*. Julho-Dezembro de 1997. Relatório Final. Brasília.

_____. (1997) *Programa Alfabetização solidária. Resultados do Projeto Piloto. Janeiro-Julho 1997. Avaliação Final*. Brasília.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. (2003) *Avaliação final*. Janeiro a Junho de 2002. Brasília.

_____. (2003) *Avaliação final*. Janeiro a Junho de 2001. Brasília.

_____. (2003) *Avaliação final*. Julho a dezembro de 2001. Brasília.

_____. (2003) *Escrevendo juntos*. Set/out, Brasília.

_____. (2003) *A educação de jovens e adultos em discussão. Revista da Alfabetização Solidária*. vol. 3, nº 3, jan./jun. São Paulo: Unimarco.

_____. (2003) *VI Concurso de redação. Quero continuar a aprender*. Sem dados.

_____. (2002) *Escrevendo juntos*. nº 22, jul/ago. Brasília.

_____. (2002) *V Concurso de redação*. Sem dados.

- _____. (2002). A educação de jovens e adultos em discussão. *Revista do Programa Alfabetização Solidária*. vol. 2, nº2, jan./jun. São Paulo: Unimarco.
- _____. (2001) *Revista Alfabetização solidária*. nº. 18. set/out. Brasília.
- _____. (2001) *Revista Alfabetização solidária*. nº. 16. mai/jun. Brasília.
- _____. (2001) *Revista Alfabetização solidária*. nº. 15. mar/abr. Brasília.
- _____. (2001) *Revista Alfabetização solidária* nº 14. jan-fev. Brasília.
- _____. (2001) A capacitação docente em debate. *Revista do Programa Alfabetização Solidária*. vol. 1, nº1, jul./dez. São Paulo: Unimarco.
- _____. (2001) *Avaliação do módulo IX do Programa Alfabetização Solidária: janeiro-junho de 2001: avaliação final*. Brasília
- _____. (2001) *Avaliação do módulo VIII do Programa Alfabetização Solidária: julho a dezembro de 2001*: Brasília.
- _____. (2001) A capacitação docente em debate. *Revista da Alfabetização Solidária*. v.1, nº 1. jan/jun. 2001.
- _____. (2000) *Avaliando 1. Perfil do aluno. Impacto em 23 municípios do projeto piloto. Avaliação do módulo VII*. Brasília.
- _____. (2000) *Escrevendo as páginas do futuro. Relatório de 4 anos de atividade do Programa Alfabetização Solidária*. Brasília.
- _____. (2000) *Terceiro concurso de redação*. Brasília.
- _____. (1999) *Avaliação final. Módulo V*. Brasília.
- _____. (1999) *Relatório de três anos de atividade Programa Alfabetização solidária. Janeiro de 1997 a dezembro de 1999*. Brasília.
- _____. (1999) *Alfabetização solidária: avaliação final: primeiro semestre de 1999*. Brasília.
- _____. *A educação de jovens e adultos em discussão*. v.3 nº 3. jan/jun. 2003. São Paulo: UNIMARCO, 2003.

FOLHETOS

Programa Alfabetização Solidária. *Instituições de ensino superior parceiras: compromisso com a qualidade*. Sem data, 2003?

- _____. *Projeto Grandes Centros Urbanos*. Sem data, 2002?
- _____. *Projeto Alfabetização Digital*. Sem data, 2002?
- _____. *Projeto Rádio Escola*. Sem data, 2002?
- _____. *Projetos internacionais*. Sem data, 2002?
- _____. *O futuro se escreve em sala de aula*. Sem data, 2001?
- _____. *Páginas do futuro*. Sem data, 2001?

ANEXO

Adote um aluno. O bem que você vai fazer não está escrito.

Adote um Aluno é uma campanha do Programa Alfabetização Solidária, uma organização não-governamental sem fins lucrativos que vem atuando desde 1997 no combate ao analfabetismo de jovens e adultos. Para participar basta ligar para o 0800 700017 e fornecer o número do seu cartão de crédito. Com apenas 17 reais por mês, durante seis meses, você ajuda um brasileiro, jovem ou adulto, a aprender a ler e a escrever. Cada aluno do Programa Alfabetização Solidária representa um investimento de R\$34,00 mensais. Sendo assim, a cada R\$17,00 doados, o MEC contribui com o valor restante. Essa sua pequena contribuição para a educação da nossa gente vai fazer uma grande diferença para o futuro do Brasil.



0800 700017



Alfabetização
Solidária

www.alfabetizacao.org

UNIVERSIDADES PARCEIRAS

ACRE

Universidade Federal do Acre

ALAGOAS

Fundação Universidade Estadual de Alagoas
Universidade Federal de Alagoas

AMAZONAS

Sociedade do Desenvolvimento Cultural do Amazonas
Universidade Federal do Amazonas

BAHIA

Universidade Católica de Salvador
Universidade do Estado da Bahia
Universidade Estadual de Feira de Santana
Universidade Estadual de Santa Cruz
Univ. Estadual do Sudoeste da Bahia
Universidade Federal da Bahia
Universidade Salvador

CEARÁ

Fundação Escola de Gestão Pública
Universidade de Fortaleza
Universidade Estadual do Ceará
Univ. Estadual do Vale do Acaraú
Universidade Federal do Ceará
Universidade Regional do Cariri

DISTRITO FEDERAL

Faculdade Gaúchas
Faculdade Garcia Silveira
UNEB
Universidade Católica de Brasília
Universidade de Brasília

ESPIRITO SANTO

Faculdade de Filosofia Ciências e Letras
Madre Gertrudes de São José

GOIÁS

Centro de Ensino Superior de Catalão
Faculdade de Filosofia Ciências Humanas de Goiatuba
Faculdade Unidas de Itumbiera
Universidade Católica de Goiás
Universidade Estadual de Goiás
Universidade Federal de Goiás

MARANHÃO

Universidade Estadual do Maranhão
Universidade Federal do Maranhão

MINAS GERAIS

Centro Universitário do Triângulo Mineiro
Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Araguari
Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Santa Marcelina
Fundação de Ensino Superior de São João Del Rei
Fundação Educacional Machado
Fundação Educacional Nordeste Mineiro

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Universidade Estadual de Montes Claros
Universidade Federal de Lavras
Universidade Federal de Minas Gerais
Universidade Federal do Ouro Preto
Universidade Federal de Uberlândia
Universidade Federal de Viçosa

MATO GROSSO DO SUL

Faculdade de Educação e Letras de Ponta Porã
Universidade Católica Dom Bosco
Univ. Federal do Mato Grosso do Sul

MATO GROSSO

Faculdade Varzeagrandense de Ciências Humanas
Fundação Universidade do Estado do Mato Grosso
Universidade de Cuiabá
Universidade Federal de Mato Grosso

PARÁ

Universidade da Amazônia
Universidade do Estado do Pará
Universidade Federal do Amapá
Universidade Federal do Pará

PARAÍBA

Centro Universitário de João Pessoa
Fundação Francisco Mascarenhas
Universidade Estadual da Paraíba
Universidade Federal da Paraíba

PERNAMBUCO

Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central
Universidade de Pernambuco
Universidade Federal de Pernambuco
Universidade Federal Rural de Pernambuco

PIAUI

Universidade Estadual do Piauí
Universidade Federal do Piauí

PARANÁ

Fac. Est. de Filo Ciências e Letras de Cornélio Procopio
Fac. Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão
Faculdade de Ciências e Letras de União da Vitória
Universidade do Norte do Paraná
Universidade Estadual de Maringá
Universidade Estadual de Ponta Grossa
Universidade Estadual do Centro-Oeste
Univ. Estadual do Oeste do Paraná
Universidade Federal do Paraná

RIO DE JANEIRO

Abau Faculdades Integradas
Centro de Ensino Superior de Valença
Centro Universitário Augusto Motta
Centro Universitário Pinheiro Leite

Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Macaé
Fundação Educacional Severino Sombra
Instituto Metodista Bennett
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Universidade Castelo Branco
Universidade Católica de Petrópolis
Universidade de Nova Iguaçu
Universidade do Grande Rio
Universidade do Rio de Janeiro
Universidade Federal Fluminense
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Universidade Salgado de Oliveira
Universidade Santa Ursula
Universidade Veiga de Almeida

RIO GRANDE DO NORTE

Univ. do Estado do Rio Grande do Norte
Univ. Federal do Rio Grande do Norte
Universidade Potiguar

RONDÔNIA

Universidade Federal de Rondônia

RORAIMA

Universidade Federal do Roraima

RIO GRANDE DO SUL

PUC do Rio Grande do Sul
Unidade Integrada Vale do Tequari de Ensino Superior
Universidade Católica de Pelotas
Universidade de Caxias do Sul
Universidade de Cruz Alta
Universidade de Passo Fundo
Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Universidade Federal de Pelotas
Universidade Federal de Santa Maria
Univ. Federal do Rio Grande do Sul
Universidade Luterana do Brasil
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

SANTA CATARINA

Fundação Universidade do Contestado
Universidade do Estado de Santa Catarina
Universidade do Oeste de Santa Catarina
Universidade do Sul de Santa Catarina
Universidade do Vale do Itajaí
Universidade Federal de Santa Catarina
Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

SERGIPE

Faculdade Pio Décimo
Universidade Federal de Sergipe
Universidade Tiradentes

SÃO PAULO

Associação de Ensino de Botucatu
Associação Limeirense de Educação
Centro de Ensino Superior de São Carlos

Centro Universitário Adventista de São Paulo
Centro Universitário Barão de Mauá
Centro Universitário do Norte Paulista
Centro Universitário Monte Serrat
Faculdade Associada de Cotia
Faculdade Auxilium de Filo Ciências e Letras
Faculdade de Ciências Contábeis e de Administração
Faculdade de Educação Ciências e Artes Dom Bosco
Faculdade de Educação de São Luis
Faculdade de Educação Theresza Porto Marques
Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Itapetininga
Faculdade de Tecnologia de Brígida
Faculdade Hoyer de Pedagogia
Faculdade Integradas Maria Imaculada
Faculdade Maria Augusta Ribeiro Daher
Faculdades Adamantinas Integradas
Faculdades Claretianas
Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul
Faculdades Integradas Rui Barbosa
Faculdades Integradas Urubupungá
Faculdades Interligas
Fundação Municipal de Ensino Superior de Bragança Paulista
Fundação Paulista de Tecnologia e Educação
Instituto de Ensino Superior de Mococa
Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa
Universidade Anhembí Morumbi
Universidade Brasília-Cubas
Universidade Católica de Santos
Universidade Cidade de São Paulo
Universidade Cruzeiro do Sul
Universidade de Guarulhos
Universidade de Mogi das Cruzes
Universidade de São Paulo
Universidade de Taubaté
Universidade do Grande ABC
Universidade do Oeste Paulista
Universidade do Vale do Paraíba
Universidade Estadual de Campinas
Universidade Estadual Paulista
Universidade Federal de São Paulo
Universidade Ibirapuera
Universidade Mackenzie
Universidade Metodista de Piracicaba
Universidade Metodista de São Paulo
Universidade Paulista
Universidade Sagrado Coração
Universidade Santa Cecília
Universidade São Francisco
Universidade São Judas Tadeu
Universidade São Marcos

TOCANTINS

Fundação Universidades de Tocantins



FORMULÁRIO DE ADOÇÃO

Nome _____
Endereço _____
Cidade _____ Estado _____ CEP _____
Telefone _____ Sexo _____ Idade _____ anos
Escolaridade _____ Profissão _____



Sim, quero colaborar com a redução do analfabetismo no Brasil adotando _____ aluno(s).
Para isso autorizo o débito em meu cartão de crédito do valor R\$ _____ em 6 parcelas.

CARTÃO DE CRÉDITO

VISA American Express MasterCard Diners

Numero do cartão _____ Data de validade _____

Nome do titular _____

O valor da adoção de cada aluno é de R\$ 17,00 mensais por seis meses.
Selecione a quantidade de alunos a serem adotados:

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> 1 aluno - 6 x R\$ 17,00 | <input type="radio"/> 6 aluno - 6 x R\$ 102,00 |
| <input type="radio"/> 2 alunos - 6 x R\$ 34,00 | <input type="radio"/> 7 alunos - 6 x R\$ 119,00 |
| <input type="radio"/> 3 alunos - 6 x R\$ 51,00 | <input type="radio"/> 8 alunos - 6 x R\$ 136,00 |
| <input type="radio"/> 4 alunos - 6 x R\$ 68,00 | <input type="radio"/> 9 alunos - 6 x R\$ 153,00 |
| <input type="radio"/> 5 alunos - 6 x R\$ 85,00 | <input type="radio"/> 10 alunos - 6 x R\$ 170,00 |

PREENCHA ESTE FORMULÁRIO E ENVIE POR FAX PARA 0800-700017

PARCERIAS PONTUAIS

