

Políticas de Alfabetização de Adultos para o Estado da Bahia (1950-1980)

Pesquisadora: Celma Borges

Instituição: Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Fontes Financiadoras: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

A pesquisa buscou a compreensão da especificidade das políticas baianas de alfabetização de adultos, num contexto onde as condições sócio-econômicas da maioria da população e as condições do próprio sistema regular e supletivo de ensino, aliadas às ingerências políticas, ainda não permitiam evitar a ocorrência e expansão do fenômeno do analfabetismo. Por isso mesmo, a questão do analfabetismo foi contextualizada no quadro das políticas sociais, para a análise das

políticas e experiências públicas e alternativas de alfabetização.

Nos estudos realizados sobre-saiu, logo de início, a pobreza político-social e cultural da população baiana associada a baixos níveis de instrução. Para essa população, o acesso à educação é restrito e, quando existe, é limitado. E a escola, em geral de má qualidade, cedo determina a expulsão dos seus alunos. Entre 1950 e 1980, no máximo, um quinto da população de 5 anos (1950) e de 7 anos (1960/

1970/1980) tem acesso à escola. De um lado, a população do meio rural, das faixas etárias extremas e do sexo feminino, são as mais atingidas pela ausência de escolarização. De outro, são as séries do antigo curso primário, hoje iniciais do 1º grau, as que apresentam um maior número de alunos (1950: 91,75%; 1960: 92,40%; 1970: 78,28%; e 1980: 64,49%). E no mesmo período, os índices dos que sabem ler e escrever, embora tenham crescido de 29,22% para 52,40%, são indicativos da ausência da democratização do acesso ao saber.

De fato, entre 1950 e 1980, observa-se que foram poucos momentos de vivência de uma democratização educacional. Nestes momentos, ou a política de abertura foi meramente quantitativa em detrimento da qualidade do ensino, ou quando estes dois aspectos foram conjugados, fatores de ordem política local e nacional, ou determinantes sócio-econômicos levaram ao desaparecimento das próprias políticas de democratização.

A educação de adultos também é restrita e seletiva, pois nem todos

passam por esses cursos, e a grande maioria dos que não foram escolarizados frequenta apenas a alfabetização, notadamente no meio urbano, onde esses cursos são dados com maior frequência. De modo que a descrição da realidade educacional baiana, tanto em sua dimensão de análise do acesso e do aproveitamento escolares como da exclusão educacional, aponta para resultados já conhecidos dos que lidam com a questão social da educação:

— que em sociedades onde o subdesenvolvimento econômico e as desigualdades sociais persistem, são elevados os contingentes de excluídos e expulsos do sistema escolar, pois as *condições de vida* favorecem o acesso e a exclusão, o sucesso e o fracasso na escolarização;

— que num tal contexto o sistema educacional é orientado por *políticas discriminatórias de educação*, que funcionam como um segundo conjunto de fatores na determinação do acesso e do ascenso escolares;

— que *condições intra-escolares* são fatores que, por seu turno,

afetam a escolarização, gerando fenômenos de evasão e repetência, que em muitos casos determinam a regressão dos conhecimentos;

— e, que por consequência, a imensa *pobreza em que se encontra a população baiana não é só econômica, como também política, social e cultural*, do que resulta, inclusive, sua quase impossibilidade de mobilização e organização para a conquista de seus espaços e para as lutas contra as fraudes, os privilégios, as impunidades, a desinformação, os limites à expansão livre, ao saber técnico e científico, enfim, a todas as formas de abuso de poder.

A análise qualitativa das políticas de alfabetização de adultos para o Estado da Bahia considera que as políticas públicas do governo federal são nitidamente uma interferência do Estado na sociedade. Vale lembrar que tanto no caso das campanhas nacionais, como as do Mobral e da Fundação Educar, o Estado transformava seus interesses em objetivos educacionais, concepções, ações e metodologias que estruturaram a organização e

dinâmica dos planos, programas e processos de alfabetização de adultos.

Neste sentido, devem ser considerados os mecanismos de centralização da organização e das orientações do sistema educacional. No caso das Campanhas de Alfabetização das décadas de 50 e 60 e, posteriormente, as do Mobral, esta centralização foi evidente e no da Fundação Educar, camuflada. Nos dois casos, foi ela administrada por um órgão ou departamento ou comissão específica que determinava os objetivos, os conteúdos, as metodologias, os agentes e a clientela, os recursos e sua distribuição e, no caso do Mobral, até a manipulação de seus resultados de fracasso.

Na Fundação Educar, a mesma centralização se verifica num sistema de verticalidade de decisões para todas as instâncias de suas atividades. Mas, esta centralização se vê encoberta por uma pseudodemocratização, no sentido de que como agência fomentadora de apoio financeiro e técnico aos projetos, possibilita a abertura de acesso à apresentação de projetos de várias

tendências político-ideológicas, outeórico-metodológicas, e a seleção dos projetos se dá de acordo com seus interesses políticos de intervenção. Além disso, a Educar interfere tecnicamente nos projetos, por vezes fornecendo material didático, supervisores e treinamentos, por outras, redimensionando e manipulando a liberação de recursos (em quantidade e em continuidade dos repasses) como forma também de sustentação, desgaste ou esfacelamento de experiências.

Assim, a ação pública através da educação de adultos, no nível do governo federal, beneficia-se da centralização como forma de exercício de seu poder de controle, contenção e subordinação da sociedade, porque em verdade esta centralização garante a organização do poder político. Se de um lado ela possibilita a impessoalidade da organização, de outro, ela é concentradora do poder nas mãos da classe dominante, e retirando a independência e a liberdade de ação ela inibe os atores coletivos. Em última análise, favorece o controle social, o aumento da elitização do ensino

(mesmo num processo de alfabetização de adultos muitos são os matriculados e poucos os alfabetizados), a composição e a reprodução da classe trabalhadora, e disto são indicativos os percentuais dos analfabetos e dos que têm escolaridade restrita na população economicamente ativa da Bahia. Aliás, é por isso que a centralização é exercida nos regimes autoritários ou de "transição para a democracia", como os abrangidos pela pesquisas.

A aceitação ou omissão diante dessas políticas de centralização por parte dos governos estaduais e municipais implica tanto uma conivência local com as políticas nacionais, como em interesses políticos locais que delas se beneficiam. O que significa que todas as instâncias governamentais, mesmo quando em tendências político-partidárias divergentes e até antagônicas, podem ser coniventes com o papel de tais políticas para a sociedade.

No quadro das políticas públicas de alfabetização, a opção pela gratuidade do ensino não é nem neutra nem apolítica, pois reflete as

determinações do sistema socio-económico e político, variando de acordo com a composição das forças que predominam no Estado e com a forma com a qual o Estado se relaciona e responde à sociedade. Portanto, as Campanhas, o Mobral e a Fundação Educar, em contextos históricos distintos, onde predominavam distintas formas de relação inter e intra-classes, sempre serviram às classes dominantes, porque foram políticas de compensação às restrições impostas pelo Estado ao acesso à escola pública e gratuita, que é a única à qual o contingente de analfabetos, pelas condições socio-económicas de sua família de origem, têm acesso.

Deve-se, ainda, considerar que a escola do adulto também tem seus custos económicos diretos e indiretos. E a estes se somam os custos sociais e psicológicos, para os que após largas e duras jornadas de trabalho têm que frequentá-la com o risco, ainda assim, de dela serem excluídos pelos fatores de seletividade extra e intra-escolares.

A questão do acesso à alfabetização também deve ser aqui colocada. Observa-se que somente

no início da década de 80 é que o governo do Estado da Bahia iniciou a interiorização da educação de adultos e nela a da alfabetização, de forma sistemática e contínua, ousadamente se desvinculando das orientações do governo federal, com quem entrou em conflitos. À parte esta tentativa — que não se sustentou por razões políticas —, as Campanhas, o Mobral e a Fundação Educar não possibilitaram o acesso a todo universo de analfabetos do estado. O meio urbano, principalmente em função dos condicionantes económicos e políticos, sempre foi privilegiado em termos de acesso à alfabetização. Salvador e sua região metropolitana têm os menores índices de analfabetismo do estado. A distribuição dos programas propostos, e até das salas de aula, no espaço baiano, não sendo equilibrada provoca uma seleção da clientela a ser alfabetizada.

A qualidade dos processos de alfabetização é um outro mecanismo de intervenção do estado sobre a sociedade. E esta qualidade deve ser avaliada num duplo sentido. Primeiro, ela significa, como no caso

do Mobral, a necessidade de transmissão de uma ideologia de interesse do Estado. Segundo, como no caso das Campanhas e do próprio Mobral, enquanto garantia de sucesso dos processos de ensino-aprendizagem, sua não-consecução é indicativa de intenções veladas, de não se alcançar nos objetivos educacionais por elas próprias propostos. Significa, por isso mesmo, a massificação, que implica ganhos de objetivos políticos e económicos, como voto para processos eleitorais, melhoria da imagem do país diante dos organismos financeiros ou educacionais internacionais.

É verdade que domínios diversificados de conhecimentos têm relação direta com a democratização ou a elitização do ensino e com a questão da obtenção e manutenção do poder pelas classes dominantes, e que muitas vezes — senão na maioria — a opção pela quantidade produz maiores dividendos políticos. Neste sentido, deve-se também entender que, nos casos das Campanhas e do Mobral, a escolha em cada um deles de um modelo único de processo de alfabetização implica a veiculação de

conteúdos que padronizam a cultura e marginalizam aqueles que a ela não se adequam. Nesta ótica, veicula-se ideologicamente que o processo busca a integração social e, quando marginaliza alguns, o faz acidentalmente, porque seu objetivo é a igualdade social através de um processo educativo também igual para todos. Mas esta padronização de processos e conteúdos vem promovendo maiores desigualdades, pois muitos são os que não se enquadram em suas normas e padrões, não assimilam a nova cultura imposta e são expulsos outra vez do sistema de ensino — agora para o resto da vida. Lembrem-se aqui os altos níveis de evasão dos mobralenses.

No caso da Fundação Educar e dos governos estaduais e municipais, esta padronização por vezes não é evidente. Por vezes, algumas brechas surgem no sistema até mesmo como outras formas de intervenção nos processos. Mas a produção e a entrega de material aos alunos, mesmo quando apenas supervisionada — com raras exceções — pode significar padronização cultural. São formas

estratégicas de intervenção, que podem ainda ser adotadas não diretamente sobre os conteúdos mas nos programas e nos currículos. Tais determinações de conteúdos são indicativas de que a educação só exerce a sua função de conservação do conhecimento para se relacionar com a conservação da estrutura sócio-econômica e política.

O Estado exerce também sua ação na prática escolar através dos mecanismos de avaliação dos processos. Estes mecanismos funcionam num duplo sentido: não avaliar, para manter o estado de coisas existentes, e avaliar, para discriminar, rejeitar, inviabilizar, e não para corrigir distorções dos processos de alfabetização. Ambas as posturas são constantes nas Campanhas, no Mobral e na Fundação Educar.

Ao lado de tudo isso, há a questão dos recursos humanos. Os processos de seleção, admissão, contratação, distribuição e manutenção do pessoal docente atendem, nas Campanhas, no Mobral e na Fundação Educar, ao governo federal, e nas Secretarias de Educação do Estado e principalmente nos

municípios, a critérios políticos. Tais critérios, em geral clientelistas, fomentam ou esvaziam os programas, projetos e processos de alfabetização de acordo com os interesses econômicos e políticos dominantes em cada um e nos três níveis públicos.

De igual modo, o descaso com a formação de recursos humanos, com investimentos em poucos treinamentos, sempre precários e descontínuos, não revela outra coisa a não ser a ausência de intenção política de fazer uma educação que atenda às necessidades da população.

A prática de pagar pouco e nem sempre pagar aos monitores dos processos de alfabetização implica não somente a desvalorização do magistério, como a desvalorização do próprio serviço educacional e da própria política de educação de adultos na Bahia e no Brasil.

Todas essas ações políticas se interrelacionam, configurando a intervenção do Estado nos processos de alfabetização. Em todas as instâncias públicas, a restrição do acesso ao saber. São elas formas de mediação das relações de poder

entre Estado e sociedade. Mas, não são as únicas. De fato, as políticas alternativas de educação são também mediadoras dessas mesmas relações de poder. Igreja, comunidade, grupos, associações, movimentos são o reverso dessa questão.

Tanto a Igreja Católica, como os movimentos comunitários e de trabalhadores, ou seja, as agências alternativas e de caráter progressista, têm seus objetivos político-sociais realizados pela mediação dos processos educacionais. As concepções, ações e metodologias dos processos de alfabetização por elas promovidos estruturam a organização e a dinâmica da mobilização popular, com vistas à transformação sócio-política e econômica.

Desta forma, a atuação nesses processos de alfabetização é distinta da adotada pelos poderes públicos. Via de regra, as organizações são democráticas e descentralizadas. No máximo, comportam hierarquias de poder horizontalizadas, mas sempre as decisões sobre reivindicações, conflitos, relações ou processos e conteúdos são socializadas e assumidas com a participação de todos, inclusive dos alfabetizando. As

lideranças dessas organizações são sempre representativas e legítimas, o que não quer dizer que nelas não existam conflitos internos por questões de poder.

Uma outra característica dessas agências é que existe uma flexibilidade na adoção das políticas e dos processos de alfabetização, decorrente não só dos fatores contextuais adversos para sua realização, como também das condições de vida das populações e da própria organização democrática.

O fato também de os processos educacionais desenvolvidos nas comunidades terem autonomia relativa em relação aos movimentos sociais em que se inserem, desde que resguardados os princípios sócio-políticos que os norteiam, imprime a esses processos uma dinâmica própria. As relações educacionais passam, por isso mesmo, a transcender o próprio processo educacional e se estendem à vida cotidiana, onde o conjunto de necessidades da população define orientações e direções não necessariamente convergentes com as que existem em outros processos do mesmo movimento. Neste sentido,

cada processo educacional possui sua especificidade. Mas não há como negar que cada movimento beneficia-se do que ocorre em cada processo de alfabetização.

As relações intragrupoais nesses projetos, no entanto, não são impessoais. Ao contrário, elas são de solidariedade e espontâneas e por isso mesmo criam um clima de confiabilidade entre os que deles participam e permitem a emergência tanto das lideranças como de novos atores coletivos. Assim é nos projetos de educação popular das Comunidades Eclesiais de Base ou nos projetos de assessoria do CEAS.

A descentralização da organização é expressiva também do favorecimento das liberdades individuais e coletivas de expressão, de democratização da alfabetização, do pluralismo e autonomia da agências alternativas. Facilita a distribuição do poder em vários níveis e instâncias de serviços não somente educacionais. E implica também a pluralidade de organizações que lutam contra a tendência autoritária dos meios de controle do poder, favorecendo a democratização dos serviços educacionais.

De modo que se expressa essa democratização na educação enquanto unidade conceitual de orientações, ideias, conhecimentos e práticas comuns, mas com autonomia de organização, supervisão e assistência e auxílio aos projetos e à organização e à avaliação das atividades neles desenvolvidas.

Por outro lado, a educação nessas organizações é de caráter público e gratuito. Público no sentido de que é um serviço prestado à comunidade por aqueles que a representam e porque as representam têm o dever de atender às suas necessidades de serviço. As escolas comunitárias do Movimento de Defesa dos Favelados são um exemplo disso. Criadas e administradas nas comunidades, são elas destinadas aos moradores dessas comunidades, de forma gratuita, porque os recursos para a sua existência são os da própria comunidade ou os que são obtidos em organismos e instituições públicas do governo federal, estadual e municipal, ou junto a organizações não-governamentais nacionais e internacionais.

É interessante observar que essas agências alternativas rejeitam hoje

a participação de organismos que adotam atitudes paternalista ou assistencialistas para com a comunidade, pois começam a ter consciência de seus direitos e não admitem intervenções e manipulações de cunho político. Da mesma forma, questionam os recursos dos setores públicos por estarem cientes das ingerências que objetivam a interferência neutralizadora ou destruidora de seus trabalhos. E a cooperação é vista sob reservas, porque necessário se faz guardar a autonomia dos projetos, seus objetivos, suas concepções e metodologias.

Um outro aspecto considerado é que nesses projetos a clientela não é discriminada no acesso aos processos educacionais. De fato, se limitações de acesso existem, elas são condicionadas pelas próprias condições financeiras em que certos projetos se realizam e não por determinação política. Nestes casos, em geral surgem novas mobilizações e novas organizações para a criação de novos projetos que possam garantir o acesso de todos à educação.

Diante da elevada demanda educacional, essas mobilizações em torno da questão educacional nunca

se esgotam. E por vezes a impotência diante das condições socioeconômicas da população, ou a consciência crítica em relação ao papel do Estado em relação à igualdade de direitos à educação, faz com que muitas organizações e movimentos populares passem a defender a escola pública, gratuita e universal para todos. O CEAS é uma das agências que defendem essa perspectiva política.

Quanto à questão da qualidade do ensino prestado, dois pontos devem ser enfatizados.

O primeiro é que a educação que se pretende através das políticas alternativas é a que é feita para o povo, com o povo e pelo povo. Assim, a qualidade que se pretende é diferenciada das do modelos burgueses de ensino. E a do respeito à da cultura popular, associada à conquista de conhecimentos que sirvam de instrumento para o trabalho, para a melhoria das condições de vida da população, que sobrevive, por vezes, na miséria absoluta. É a educação para a transformação sócio-econômica e política e para a conquista da cidadania.

O segundo é que a qualificação dos recursos humanos para a promoção dos processos de alfabetização é extremamente precária. A pobreza da formação, enquanto instrumentação para o ensino destes conhecimentos e habilidades, pode e leva a restrições na preparação para o trabalho. Mas, sem sombra de dúvida, a gestão democrática e a participação nos processos de mobilização e organização populares permitem que os promotores do ensino conheçam os objetivos e os meios que levam à transformação sócio-econômica e política e à cidadania. Neste caso, surge então a busca da qualificação para o ensino, através de processos de treinamento, a maioria dos quais é oferecida pelas instâncias governamentais, o que, por vezes, gera conflitos e insatisfações. Quando tais cursos são oferecidos pelos próprios movimentos, que mobilizam os que os podem ministrar, tais conflitos e insatisfações não ocorrem, mas nem sempre esses processos de qualificação se dão de forma sistemática e contínua.

No que diz respeito aos conteúdos do ensino, duas abordagens são sempre adotada.

A primeira é que não há currículos e programas de ensino preestabelecidos porque, como a maioria dos processos de alfabetização adota a metodologia freiriana ou uma adaptação da mesma, não é possível estabelecê-los.

A segunda é que o conteúdo privilegiado é o que emerge da realidade social e de sua problematização para levar à sua transformação. Nos Círculos de Cultura promovidos pela Igreja são discutidos aspectos da realidade à luz dos ensinamentos bíblicos. Não se pode dizer, portanto, que tais conteúdos não sejam também ideologizados. Só que a ideologia é a da libertação e não a da dominação, como no caso dos conteúdos propostos pelas políticas públicas.

Na transmissão de conteúdos das organizações populares, a educação cumpre, em certo sentido, suas funções de conservação e de renovação dos conhecimentos, tendo ela portanto, exercido sobre a população influências formativas e informativas em sentido amplo.

No que tange à avaliação dos processos, observa-se que ela é contínua e se faz no próprio pro-

cesso, com a participação de todos nele envolvidos e com vistas ao seu aprimoramento.

Há, portanto, neste contexto de restrições de acesso aos bens sociais, uma valorização do processo educativo enquanto mediador das relações entre Estado e sociedade.

Pode-se assinalar que as políticas públicas e alternativas têm algumas dificuldades em comum e muitas divergências em suas práticas educativas.

As dificuldades comuns são as dos recursos financeiros, humanos, materiais e didáticos para a realização dos processos de alfabetização. Excetuando-se, no caso das políticas públicas, apenas o Mobral, que contou com recursos financeiros, materiais e didáticos para sua realização, os programas e projetos do governo do Estado da Bahia e de todas as prefeituras municipais associam-se às agências alternativas nessas dificuldades.

As divergências entre as práticas das políticas públicas e das alternativas são de cunho político-ideológico e de objetivos e propostas, e se refletem nas formas de gestão da educação e nos conteúdos e metodologias de ensino.

A partir do exposto, pode-se registrar que os resultados da pesquisa apontam para as seguintes conclusões:

— o governo do Estado da Bahia não tem determinação política em relação à questão sócio-educacional e, por isso mesmo, adota políticas educativas através dos sistemas regular e supletivo de ensino, que são inadequadas às necessidades educacionais da população baiana, gerando e agravando a exclusão educacional e as restrições sociais de seu povo;

— que os grupos e instituições organizados da sociedade têm a determinação política para a transformação sócio-econômica e política, valorizam a educação como forma de atingi-la. mas não têm os recursos financeiros, materiais e, muitas vezes, humanos para realizá-la. Do que resultam políticas isoladas, insuficientes e inconstantes de alfabetização de adultos.

— que, no conjunto, as políticas públicas e alternativas constituem formas descontínuas e desconexas de atuação diante da problemática do analfabetismo, que se sucedem

ou se alternam há quatro décadas, a depender dos contextos político-econômicos e por eles condicionadas;

— que mantidas as condições atuais de indeterminação política diante da questão educacional baiana, há uma tendência ao agravamento da problemática do analfabetismo no Estado da Bahia, na próxima década;

— que a reversão do quadro educacional só poderá ocorrer quando a escola, que é oferecida à população baiana, garantir o acesso e o aproveitamento escolares, o que

implica sua expansão quantitativa e sua melhoria qualitativa;

— em síntese, que a execução dessas políticas sociais e a aceitação da realidade educacional por elas geradas são a negação da cidadania;

— e que só haverá alfabetização de adultos quando os processos de alfabetização forem definitivamente situados como uma etapa de uma educação de adultos que, respeitando a cultura do povo, o capacite para o trabalho e para a convivência social, garantindo-lhe o conhecimento necessário ao exercício de sua cidadania.