

## La reforma del Estado brasileño de la década de los 90

### Implicaciones en la política de alfabetización de adultos

El trabajo analiza el Programa Alfabetización Solidaria como un producto del modelo de Estado propuesto durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1997-2002), en Brasil. Se analiza la propuesta de Reforma del Estado desarrollada a partir de la *publicización* y su contrapartida en el área socioasistencial del gobierno con la creación de la comunidad solidaria, la cual fue un ensayo de tercerización en el área de las políticas sociales y el Programa Alfabetización Solidaria, que surgió como un subproyecto de ella. Fue un laboratorio que desarrolló ese modelo de Estado en el área de la educación. Por eso, algunas características de ese programa se discuten, contextualizándolas en ese marco y analizando conceptos como tercerización, filantropía, empleabilidad temporaria, participación social y derecho a la educación.

**PALABRAS CLAVE:** política educativa, reforma educativa, alfabetización, adultos, tercerización

## *The Brazilian reform in the 90 Adult literacy policy implications*

This paper analyses the Solidarity in Literacy Program as a product of the model of State proposed during the two presidential terms of Fernando Henrique Cardoso (1997-2002), in Brazil. It analyses the proposal of State Reform based on publicisation and its counterpart in the social welfare area of the government: the creation of the Solidarity Community. This was a test of outsourcing in the area of the social policy and the Solidarity in Literacy Program, which arose as a subproject of this, was a laboratory that developed that State model in the educational area. Therefore, some of the characteristics and conceptual frames (philanthropic, temporal employability, social participation, educational rights) of the program are discussed, and contextualized.

**KEYWORDS:** educational policy, adults, educational outsourcing

\* Profesora en la Universidad de San Pablo, en el Programa de Posgrado en Educación y en la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades.  
CE: gladysb@usp.br

# La reforma del Estado brasileño de la década de los 90

## Implicaciones en la política de alfabetización de adultos

■ GLADYS BEATRIZ BARREYRO

### Introducción

En 1995, en Brasil, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se propuso una reforma del Estado que promovía lo que se llamaba “publicización” de las actividades que no se consideraba que debían ser realizadas por el propio aparato del Estado. Paralelamente, en el área socioasistencial del gobierno era creada una política: Comunidad Solidaria que, presidida por la primera dama y, compuesta por un consejo de notables, iría a crear programas “innovadores” y modificar la legislación del llamado “tercer sector”. En este artículo se presenta el Programa Alfabetización Solidaria, uno de los programas innovadores sobre alfabetización de adultos implementado a partir de 1997, evidenciando que, algunas características de ese programa, las más polémicas, surgieron al seguir la lógica de la reforma del Estado y no de las necesidades educativas.

El trabajo se basa en una investigación realizada para tesis de doctorado en educación y constó de investigación documental y de campo.<sup>1</sup>

### El Programa Alfabetización Solidaria

Brasil es uno de los países latinoamericanos con mayor porcentaje de analfabetos. En 1991, el Censo Nacional indicaba que 20.07% de la población de 15 años o más lo era, cifra que bajó a 13.6%, según el Censo

<sup>1</sup> Las actividades se realizaron entre 2001 y 2004 en el marco del Programa de Posgrado de la Facultad de Educación de la Universidad de San Pablo, Brasil. El objetivo de la investigación fue estudiar una política educativa focalizada, gestada en el ámbito de la política asistencial en Brasil, desarrollada entre 1997 y 2002. Los objetivos específicos fueron el análisis de esa política en el contexto de las reformas de los Estados latinoamericanos en la década de los 90; el análisis del Programa Alfabetización Solidaria como política de alfabetización de adultos y la participación de las IES en su implementación (la política en acción). La investigación se centró en el Programa Alfabetización Solidaria como política social asistencial y educativa. La didáctica y los métodos de alfabetización no fueron objeto del estudio, sólo se consideraron cuando era relevante para la temática abordada. La investigación se basó en fuentes documentales (documentos producidos por el Programa Alfabetización Solidaria y otros); observación de clases de alfabetización y fueron acompañadas tres Instituciones de Educación Superior en la realización de diversas tareas de implementación: tres cursos de capacitación, 19 clases de alfabetización de adultos en San Pablo y 40 en el nordeste de Brasil, tres coordinadores, 18 alfabetizadores, ocho profesores. Se recopilaron datos de 168 alfabetizandos y se recibieron 18 cuestionarios con respuestas de autoridades de escuelas, iglesias y asociaciones vecinales donde se implementaba el Programa. También se realizaron 11 entrevistas a dirigentes de IES participantes del Programa.

del 2000. La educación de los adultos fue garantizada por la Constitución Nacional recién en 1988 para “aquellos que no tuvieron acceso en la edad ideal” (Brasil, Presidencia da República, 1999).

El Programa Alfabetización Solidaria fue creado en 1997, como una estrategia de alfabetización de adultos. Fue divulgado como un programa innovador porque tenía las características de: a) financiamiento con dinero público y con fuentes privadas; b) duración predeterminada del proceso de alfabetización de seis meses, c) costo bajo por alumno d) realización fuera del sistema formal de educación y e) focalización en los municipios con Índice de Desarrollo Humano más bajos del país, principalmente en las regiones norte y noreste. Posteriormente, el programa también se desarrolló en los grandes centros urbanos del país por ser ciudades que concentraban gran número de analfabetos.

Eran las instituciones de educación superior (IES) las que implementaban la propuesta de alfabetización en escuelas, iglesias e instituciones comunitarias, por medio de coordinadores seleccionados.

El Programa Alfabetización Solidaria en sus comienzos no tenía directrices pedagógicas, pues, al ser concebido para ser implementado por IES, que tienen autonomía didáctico-pedagógica garantizada por la Constitución Federal, hubiera sido impositivo y recordaría un programa centralizado del gobierno militar brasileño, el MOBREAL (Movimiento Brasileño de Alfabetización). Más tarde fue encomendada a una ONG especializada en educación de jóvenes y adultos, Ação Educativa, la elaboración de cartillas para el profesor y cartillas para los alumnos, que tenían un carácter orientador y no obligatorio.

Las IES capacitaban a los alfabetizadores cada semestre. En el caso de los municipios, los alfabetizadores viajaban a la ciudad sede de la IES (generalmente en avión porque estaban, a veces, a más de mil kilómetros de distancia) para realizar el curso de capacitación, que duraba dos semanas, siguiendo las directrices generales del programa; luego los profesores de las IES viajaban a los diferentes municipios, una vez por mes, para supervisión. En los grandes centros urbanos generalmente los alumnos de las instituciones eran los alfabetizadores y eran capacitados en la propia institución. En las observaciones realizadas en tres instituciones, durante la investigación, fue constatada gran heterogeneidad entre ellas: algunas contrataban profesores o pagaban extra a sus propios profesores y organizaban cursos por materias, muy completos, y otras ofrecían cursos muy básicos con muy pocas clases impartidas por profesores y la mayor parte de ellas por alumnos de la propia institución.

Los alfabetizadores debían dar cinco meses de clases, en los cuales alfabetizaban a los jóvenes y adultos con los conocimientos recién adquiridos en los cursos y siguiendo las cartillas del programa. A éstos, cada semestre, los seleccionaba el coordinador de la IES en su primer viaje al municipio, de acuerdo con los criterios que cada institución o coordinador determinaba y también con la oferta de mano de obra en cada municipio, por lo que a veces podía contarse con personas que habían terminado la escuela media con formación de profesor.

Después de terminado el semestre, el programa iniciaba un nuevo módulo con otros alumnos y otros alfabetizadores y, entonces, el ciclo comenzaba nuevamente con nuevos alfabetizadores, porque no podían permanecer los mismos durante más de un semestre, con otro curso de capacitación y otros viajes.

Los recursos provenían del gobierno federal y de empresas. También se promovían donaciones de ciudadanos, por medio de la campaña “adopte un analfabeto”. Los recursos que aportó el gobier-

no fueron, en 2002, R\$ 107,000,000.00<sup>2</sup> (Brasil, Ministério da Educação, 2004). Según el programa, los recursos públicos cubrían 50% del costo por alumno por año y los fondos privados, el 50% restante. Cabe señalar que los coordinadores recibían como pago becas de R\$ 300.00 por mes y los alfabetizadores de R\$ 120.00, después actualizada a R\$ 200.00).

El programa contaba con 2,010 municipios participantes, 135 empresas financiadoras, 219 instituciones de educación superior participantes y 4 millones de alumnos “atendidos”, en 2003. Los alumnos “atendidos” significaban 26% de la población analfabeta del país de 15 años o más. Entre esos alumnos, el abandono era de entre 20 y 24% (Brasil, Ministério da Educação, 2002: 14). Era gestionado por una Asociación de Apoyo que recibía los recursos del gobierno y de los particulares. Contaba con un Consejo Consultivo de las Instituciones de Educación Superior participantes.

## La reforma del Estado, la “publicización” y el tercer sector

En 1997, cuando el Programa fue creado, en América Latina se estaban implementando las políticas sociales derivadas del modelo de Estado difundido en la región que se alejaba de la provisión directa de servicios, proponiendo políticas sociales caracterizadas por la focalización, la descentralización y la privatización (Di Pierro, 2001).

En Brasil, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implementó una Reforma del Estado que, además de las privatizaciones comunes en América Latina, contenía elementos de la administración gerencial, destinada a superar las “limitaciones de la administración pública burocrática” (Brasil, Presidencia da República, 1995). La reforma distinguía sectores estratégicos que debían mantenerse, como el “núcleo estratégico” (presidencia, ministerios de Estado y poder judicial) y las “actividades exclusivas del Estado” (poder de legislar y tributar, de policía, fuerzas armadas, órganos de fiscalización y de regulación) (Brasil, Presidencia da República, 1995). Otros sectores, como la “producción de bienes y servicios para el mercado” (empresas de economía mixta en sectores estratégicos o de servicios públicos) debían ser de propiedad privada. La novedad estaba en los definidos como servicios no exclusivos o competitivos del Estado, aquéllos en los que no estaba comprometido su poder, pero que se realizaban o subsidiaban por él pues eran considerados de importancia para los derechos. En ese caso, la propuesta indicaba que fueran de propiedad pública no estatal, distinguiendo así, un tercer tipo de propiedad, además de la privada y de la pública estatal (Bresser, 1998).

La publicización considera que las actividades culturales, servicios sociales e investigación científica y tecnológica deberían ser públicas, no estatales, porque ganarían calidad y eficiencia. El poder público transferiría subvenciones sociales y dotaciones presupuestarias a las organizaciones sociales (personas jurídicas de derecho privado, creadas para tal fin) que podrían recibir recursos financieros y gerenciar recursos materiales y humanos cedidos por el Estado.

Es importante destacar este contexto, pues la implantación de este modelo de publicización en Brasil ocurrió paralelamente a otras estrategias políticas de gobierno desarrolladas con la misma lógica, en el ámbito de las políticas sociales. Así, fue creada Comunidad Solidaria, que inició un movimiento de cambio promoviendo un modelo de tercerización de políticas sociales.

2 El real (R\$) es la moneda brasileña. Un dolar estadounidense (USD) tiene el valor de 1.80 real.

Comunidad Solidaria tuvo como ejes de trabajo el fortalecimiento de la sociedad civil (que se concentró en la promoción del voluntariado y del tercer sector) y el desarrollo de programas innovadores: Universidad Solidaria, Capacitación Solidaria y Alfabetización Solidaria (Franco, 2000).

El área de Comunidad Solidaria relacionada con el fortalecimiento de la sociedad civil postulaba que estimular el crecimiento del tercer sector implicaba fortalecer a la sociedad civil (Ferrarezi, 2000). La acción que privilegió, entonces, fue la creación de un Marco Legal del Tercer Sector. Para eso, contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entidad que promovía, en sus documentos generales para toda América Latina:

[...] el 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 locales y las organizaciones intermedias y de base; la promoción de la filantropía y el voluntariado (BID, s/d: 20).

Por todo esto, creemos que había coherencia entre la Reforma Administrativa del Estado brasileño y la tercerización realizada en el área de las políticas sociales. En ese momento, la legislación en vigencia podía evitar el pago de impuestos de algunas instituciones filantrópicas, pero para poder tercerizar la ejecución y adjudicarles fondos, era necesaria una legislación diferente. Así Comunidad Solidaria concentró sus actividades en la sanción de la Ley 9790/99<sup>3</sup> que creó las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público –OSCIPs– incluyendo dentro de ellas a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la educación. En la ley, se excluyen otras entidades como movimientos sociales y cooperativas, evidenciándose la concepción de sociedad civil que, para Comunidad Solidaria, parece limitarse a las ONG.

La otra línea de Comunidad Solidaria fueron los programas innovadores, entre los cuales está el Programa Alfabetización Solidaria, objeto de este trabajo.

Cabe destacar que Comunidad Solidaria se definía como independiente del Estado y gobierno señalando, en sus documentos, que la política pública no es más un sinónimo de política de gobierno: “Política pública es aquella que se realiza en el espacio público, con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, estatales y no estatales” (Franco, 2000: 81). Pero ocupaba la presidencia de Comunidad Solidaria Ruth Cardoso, profesora universitaria, que era la esposa del presidente.

Aún así, ella afirmaba: “No somos Gobierno” en la 2ª Semana de la Alfabetización, en San Pablo. El Ministro de Educación de la época, Paulo Renato Souza, estaba en desacuerdo pues, en el caso del Programa Alfabetización Solidaria, ese Ministerio aportaba cuantiosos recursos: “Es un absurdo, sin el gobierno, el Programa [Alfabetización Solidaria] no habría existido [...] el gobierno paga el 50% de los gastos” (Ainda um país de analfabetos, 2001: 41).

La negación del carácter gubernamental era reiterada. Ese énfasis en la negación puede mostrar, en el contexto antes explicado, que el Programa Alfabetización Solidaria y los otros programas de la Comunidad Solidaria eran ensayos de tercerización de políticas sociales. Alfabetización Solidaria pretendía mostrar que era posible alfabetizar sin intervención del gobierno o con el financiamiento

<sup>3</sup> El proceso de gestión de la ley puede verse en las publicaciones del Consejo de la Comunidad Solidaria, financiadas por el BID: Falcão y Cuenca (1999) y de la asesora del Consejo, Elisabeth Ferrarezi (*op.cit.*).

de algunos de los gastos, tercerizando en una “gran ONG” –la Asociación de Apoyo<sup>4</sup> que distribuiría sus recursos a las IES para la implementación del Programa. Este modelo permitiría también la participación de las empresas, gobiernos estatales e instituciones que aportaban fondos para Alfabetización Solidaria.

Esa dialéctica entre lo gubernamental y lo no gubernamental le dio al programa un margen importante de gestión. Por una parte, aunque se postulase como no gubernamental, tenía el peso de la primera dama que lo legitimaba y, además, de una primera dama con una trayectoria de profesora universitaria, lo cual favorecía la aceptación del programa en esas instituciones. El peso gubernamental, comprobado en la investigación, también influía positivamente en la aceptación del programa por parte de los municipios, que debían proveer la infraestructura: en algunas entrevistas afirmaban que aceptando ese programa, también recibían otros recursos y otros programas de gobierno.

La afirmación de que el programa era independiente del gobierno le permitía a Alfabetización Solidaria ensayar algunas estrategias, como el empleo temporal, la definición de tiempos para la alfabetización, utilización de profesores legos, pago con becas (de R\$ 120.00 a los alfabetizadores) tiempos menores que en la escuela formal, etc., que serán analizadas a continuación.

## Empleo temporal

El Programa Alfabetización Solidaria priorizó algunas decisiones en su formulación que no eran intrínsecamente educativas, como el cambio de alfabetizadores. Esto implicaba que después de cada módulo de seis meses de clases, los alumnos terminaban su aprendizaje en el programa y los alfabetizadores no podían continuar (Brasil. Ministério da Educação, 2002). Esa decisión respondía más a la lógica de Comunidad Solidaria que a la educativa, porque después de que los alfabetizadores pasaban por un curso de alfabetización y comenzaban su experiencia como alfabetizadores tenían que dejar su función y el programa comenzaba todo de nuevo: nueva selección de alfabetizadores, nuevo curso de capacitación, etcétera.

Esa característica se criticó en diversas instancias, especialmente en las instituciones de educación superior que implementaban el programa e, inclusive, fue debatida en el consejo consultivo de las instituciones de educación superior que participaban.

Una de las argumentaciones que el programa desarrolló para justificar ese requisito fue que favorecía la participación de más personas con un empleo temporal, probablemente con la intención de ofrecer algún tipo de experiencia laboral a los jóvenes de sectores desfavorecidos, especialmente en el caso de los municipios del Norte y Noreste del país, que son las regiones más pobres. Así, alfabetizar sacaría al joven de la inexperience laboral ofreciéndole su primer empleo.

Otro argumento circulante era el que decía que de esta forma más personas recibían capacitación y se cualificaba a un mayor número.

4 No existe, en el Brasil, la figura jurídica Organización no Gubernamental (ONG). “Asociación” es una “organización sin fines de lucro y de utilidad pública” ([www.alfabetizacaosolidaria.org](http://www.alfabetizacaosolidaria.org), consultado el 3 de diciembre de 2001).

A veces, ese argumento se relacionaba con el anterior (primer empleo). Pero Comunidad Solidaria ya había desarrollado otro programa específico para favorecer la obtención de un primer empleo, el Programa Capacitación Solidaria.

También, Alfabetización Solidaria<sup>5</sup> explicaba que, de esa forma, más personas podían viajar para las ciudades donde estaban establecidas las IES, propiciando más integración y conocimiento de las diferentes regiones. Sin cuestionar la validez del viaje como experiencia de aprendizaje, evaluada como positiva, ¿por qué ligarla a un programa de alfabetización? ¿Por qué no crear un programa “Viaje solidario” o “Integración solidaria”, por ejemplo? Esos viajes demandaban un gasto muy alto al trasladar personas de los municipios de las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste a las ciudades del Sur y Sureste que contaban con mayor cantidad de IES participantes. ¿No podría gastarse ese dinero en el municipio de origen y destinarse a la educación de adultos y a la formación de profesores?

En fin, los criterios señalados no parecen estar inspirados en lograr que las personas estén preparadas para la realización de un buen trabajo de alfabetización, sino que responden a otra lógica: no se valora la experiencia, pues cuando la persona estaba comenzando a adquirirla, debía ser sustituida por otro alfabetizador y comenzar todo de nuevo. Ese tópico –la experiencia– es muy importante en el éxito de cualquier tarea educativa y, más todavía, en el caso de la alfabetización que requiere no solamente un profesor experimentado, sino también especializado en educación de adultos, población con características diferentes a las de los niños.

Por tanto, en esa decisión del programa, prevalecen criterios extraeducativos: la rotación de alfabetizadores no genera relación de dependencia laboral, lo que implica un menor costo. Al mismo tiempo, se utilizaba, la modalidad de beca que evita, en Brasil, el pago de cargas sociales y el establecimiento de la relación de dependencia.

El trabajo de los alfabetizadores, incluso, recibía remuneraciones inferiores a los salarios de mercado de los profesores y era irrisorio. Por ejemplo, en 2002, un profesor de un grupo de educación de adultos en un municipio en los alrededores de la ciudad de San Pablo, ganaba cerca de R\$ 1,000.00 mientras que un alfabetizador recibía R\$ 200.00. Así, los costos, en un Estado que pasaba por una reforma, reduciendo y cortando gastos, era un elemento importante y los alfabetizadores rotativos tenían un pago menor que los profesores.

El mantenimiento de este criterio en la formulación del programa desde 1997, a pesar de todas las opiniones contrarias manifestadas,<sup>6</sup> muestra que no es una casualidad ni un error de concepción, sino una cuestión central. Ese criterio hacía más barato el programa y eso también se utilizaba como argumento de propaganda: se anunciaba por televisión que Alfabetización Solidaria costaba R\$ 34 por alumno por mes. El bajo costo motivaba ese requisito: el Estado precarizaba sus políticas y reducía la calidad.

En síntesis, el criterio de cambio de alfabetizadores (¿alfabetizadores descartables?) proviene de políticas compensatorias de empleabilidad e inclusión temporal, complementarias al modelo de Es-

<sup>5</sup> La fuente de estas afirmaciones son las entrevistas con los coordinadores de IES participantes, realizadas en ocasión de las 2ª, 3ª, 4ª, y 5ª. Semanas de la Alfabetización, evento anual del Programa Alfabetización Solidaria, en San Pablo en el mes de septiembre de 2001, 2002, 2003 y 2004, respectivamente.

<sup>6</sup> Basado en lo manifestado por coordinadores de IES entrevistados, en la discusión del tema en el Consejo Consultivo del Programa Alfabetización Solidaria, según expresaron varios de los entrevistados, y en respuestas en la 2ª. Semana de la Alfabetización (2001). El Tribunal de Cuentas de la Unión (2003) también cuestiona ese aspecto del Programa.

tado que la reforma proponía y que eran aplicados en varios países de América Latina. La empleabilidad rotativa prevaleció, inclusive en detrimento de la identidad pedagógica del programa. A pesar de que capacitación y empleo temporal podían ser objetivos deseables, no deberían comprometer el éxito del objetivo principal del programa: la alfabetización de personas jóvenes y adultas.

## Inducción de subjetividades. ¿Filantropía o derecho?

En Brasil, la Constitución Nacional de 1988, llamada “Constitución Ciudadana” por proclamar los derechos sociales, garantiza el derecho a la educación también para aquellos que no tuvieron acceso en la edad correspondiente (art. 208°). La Carta Magna también prioriza la erradicación del analfabetismo y la universalización de la escuela primaria (art. 214° I). La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, n° 9394/96, mantiene el derecho a la educación, pero una enmienda constitucional, la n° 14/96, en 1996 destina 60% de los recursos destinados a la educación por la misma Carta Magna, exclusivamente para el desarrollo de la educación primaria, pero son excluidas las matrículas de los adultos. En la práctica, al excluirse del financiamiento, los municipios no contaron con recursos para garantizar y desarrollar la educación de adultos.

En ese contexto de no cumplimiento de la Constitución, un año después surgió el Programa Alfabetización Solidaria, difundiendo su modelo innovador. Entre sus prácticas, el programa, como toda política gubernamental, puede crear o inducir subjetividades con sus discursos y acciones.

Así, el financiamiento del programa, que contó con fondos públicos y privados, como ya se dijo, destacó a los privados en la difusión y en la propaganda. Por ejemplo, se juntaba en la 2ª. Semana de la Alfabetización, organizada en la Ciudad de São Paulo, a los empresarios responsables por el 80% del PBI del país, que habían hecho donaciones para el programa, que se emocionaban con los relatos de los alfabetizandos. También se destacaba la campaña “Adopte un analfabeto” (Brasil. Ministério da Educação, 2002) que fomentaba la “adopción” de analfabetos. Esto es, las personas físicas, los ciudadanos individuales mediante una cuota mensual de R\$ 17.00 que se descontaba de la tarjeta de crédito realizaban una donación al programa, “adoptando” un analfabeto y convirtiendo, de esta forma, un derecho constitucional en un acto filantrópico. De hecho, el programa ocupó el vacío que los fondos no cubrían, con parte de sus recursos provenientes del sector privado (empresarios y ciudadanos). Esas personas, como señala Traversini (2005: 8) “[...] son interpelados, en ese proceso, para ocupar una posición de sujeto: la de ciudadanos solidarios”. Según la autora, la estrategia de la solidaridad es utilizada para desresponsabilizar al Estado.

Entonces, donaciones y adopciones incentivadas desde un programa ligado al gobierno, reactualizaron el modelo filantrópico de donación de dinero para causas nobles, atentando contra la educación de los adultos que había sido incorporada, apenas en 1988, a la Constitución Nacional, porque le costó muchos años al país reconocer esa deuda social histórica.

La promoción de la filantropía y de la beneficencia se reprodujo al interior de las IES, como un discurso, a veces apelando a la solidaridad y al sacrificio de los alumnos para “ayudar” a los analfabetos, desarrollando un trabajo semivoluntario. Es muy diferente que el discurso oficial promueva el derecho a la educación y que el alumno sea interpelado y considerado de esa forma a que se promuevan e induzcan dispositivos de ayuda desde el gobierno. Esto trajo como consecuencia, en la

práctica de algunas IES, que las tareas de educar y enseñar estén permeadas por el discurso asistencial, generándose referencias a los analfabetos llamados: “pobrecitos” y “víctimas” y no en tanto sus potencialidades como sujetos.

Todo este movimiento crea o consolida subjetividades “asistidas” (Duschatzky, 2000), tanto en el alfabetizando cuanto en el propio alfabetizador, e implica una diferencia en la educación. ¿El alfabetizador planea las mismas estrategias para “un sujeto que no estudió porque no tuvo esa posibilidad” que para “un pobrecito”? ¿Considera que tiene las mismas posibilidades de apropiarse del conocimiento? También, la adopción de analfabetos, induce una subjetividad “tutelada” (Duschatzky, 2000). Un adulto adoptado implica una concepción no de igualdad sino de superioridad del “adoptante”.

Parece significar que la igualdad legal es inferior a la desigualdad de renta. Considerar que un sujeto adulto puede ser pasible de adopción no es considerarlo como un “sujeto de derechos” que precisa estrategias pedagógicas específicas escogidas por cada alfabetizador de acuerdo con las características, necesidades y expectativas de su grupo de alumnos sujetos de derechos y que le permitan aprender como un adulto y no como un adulto “adoptado”, o sea, un adulto que no lo es.

Otra extraña elección discursiva del Programa Alfabetización Solidaria es llamar a su actividad principal “atender” a los alumnos. En efecto, los destinatarios son “alumnos atendidos”.

Esto significa que pasaron por el programa, que en algún momento estuvieron en contacto con él, pero sin por eso ser alfabetizados. Este estatus de alumno-atendido y no de alfabetizado se explica por el hecho de que el pasaje por un módulo (seis meses) a pesar de lo proclamado, no garantiza una alfabetización efectiva. Los cuestionamientos de las propias IES llevaron a reconocer, en 2001 en la 2ª. Semana de la Alfabetización, que no se alfabetiza en ese tiempo sino que se realiza una sensibilización que requiere una continuidad de estudios posteriores. Por todo eso, y para evitar polémicas, en los documentos del programa, los participantes son llamados alumnos atendidos, o sea, que participaron en el programa. Ese eufemismo indica a quien alguna vez pasó por el programa sin mencionar si fue o no alfabetizado, si abandonó el estudio o lo continuó. Así, las cifras de 5,100,000 de alumnos atendidos en 2006, aunque importantes en cantidad, no dicen mucho sobre la calidad.<sup>7</sup>

Se fomentaron también otras subjetividades, por ejemplo, la que se refiere al perfil profesional del alfabetizador de adultos. Alfabetización Solidaria muestra que la figura del profesor alfabetizador de adultos no es necesaria. En la práctica, se difundió la idea de que la alfabetización de adultos no es una tarea profesional, o sea, no requiere desarrollarse por un profesor especializado en alfabetización de adultos y ni siquiera por un profesor, contra todo lo que se ha desarrollado en la bibliografía sobre ese tema. Cualquier persona, con un mínimo de entrenamiento, puede realizar esa función.

Esa inclusión de personas, casi sin experiencia, en vez de profesores, pretendió justificarse afirmando que es posible alfabetizar con “legos”. Así, las experiencias de Paulo Freire e iniciativas de la sociedad civil, como el Movimiento de Alfabetización (MOVA), se utilizan como ejemplos; pero se recuperan esas experiencias descontextualizándolas, porque Alfabetización Solidaria llega “de arriba para abajo” con todo el formato listo mientras que en aquellas experiencias había: a) el desarrollo de una metodología de investigación (el universo vocabular freireano a partir de la inmersión en la cultura); o b) el cuestionamiento a las condiciones de vida o la motivación de cambio social,

7 Para conocer más acerca de Programa Alfabetización Solidaria se recomienda visitar el sitio [www.alfabetizacao.org.br](http://www.alfabetizacao.org.br)

como en la década de los 60, momento de las experiencias pioneras de Paulo Freire; o c) la democratización de los 80, con la participación popular en los MOVA. En cambio, la elección de “legos” en Alfabetización Solidaria parece deberse al principio del bajo costo.

## Consideraciones finales

Las experiencias de educación y alfabetización de adultos en Brasil, desde mediados del siglo XX, muestran cuánto la educación de los adultos demoró en ser incorporada como un derecho, con la Constitución de 1988, y cuán rápidamente las intenciones de priorizar la erradicación del analfabetismo fueron sepultadas por las políticas educativas de fines de la década de los 90, influidas por el ideario neoliberal. La educación de los adultos fue excluida de las matrículas contadas para el financiamiento público de la educación y, por tanto, de las prioridades educativas.

Pero los compromisos internacionales llevaron a la necesidad de crear acciones que consideraran las cifras alarmantes sobre analfabetismo de adultos del país. La lógica de ajuste de las políticas sociales y especialmente educativas del gobierno de Fernando Henrique Cardoso llevó a la creación de una alternativa basada en el menor costo. Así, la educación de jóvenes y adultos, concepto superador de la mera alfabetización y que reconoce la necesidad de educación formal durante un período mayor que el de la alfabetización (por lo menos cuatro años) no se consideró.

Se concentraron los esfuerzos gubernamentales para la reducción del analfabetismo, en la creación de un programa, instalado en la órbita social-asistencial del gobierno –la Comunidad Solidaria– y no en la educativa, utilizando la figura de la esposa del presidente, que tenía una trayectoria profesional y académica, para movilizar otras instancias e instituciones y, así, huir del modelo de instalación de una red de educación. El Programa Alfabetización Solidaria aplicó un modelo de tercerización de políticas educativas, coherente con la Reforma del Estado, en este caso, de alfabetización de jóvenes y adultos, utilizando Instituciones de Educación Superior, con ese fin.

El programa priorizó criterios de menor costo, empleo temporal y filantropía. También indujo subjetividades, diferentes de aquellas que definen a los analfabetos como sujetos de derecho. La solidaridad que su propio nombre implica introdujo elementos filantrópicos y de beneficencia, en el ámbito propio de la educación. Filantrópicos, al reactualizar el modelo de donaciones privadas para el financiamiento de un programa que debería atender a un derecho garantizado por la Carta Magna del país.

De beneficencia, al justificar con su discurso el trabajo semivoluntario de los alumnos de las instituciones de educación superior que se sacrificaban para “ayudar” a los analfabetos. Eso podía crear una subjetividad asistida tanto en el alfabetizador como en el alfabetizando.

La adopción de analfabetos también inducía una subjetividad “tutelada” (Duschatzky, 2000) porque un adulto adoptado implica una visión construida, no a partir de la igualdad, sino de la superioridad del adoptante. Parece significar que la igualdad legal es inferior a la desigualdad de renta, porque ese sujeto no precisa tutela ni asistencia sino oportunidades educativas que lo diferencien en la aplicación de estrategias pedagógicas específicas para alfabetizar adultos.

## Referencias bibliográficas

- “Ainda um país de analfabetos” (2001), en *República*, São Paulo, núm. 55, vol. 5, mayo, pp. 38-41.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (s.f.), *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, Washington, BID.
- Brasil. Ministério da Educação (1998), *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*: 9394/96, Rio de Janeiro, Ed. Esplanada.
- Brasil. Ministério da Educação. Programa Alfabetização Solidária (2002), *Trajetória 6 anos*, Brasília.
- Brasil. Ministério da Educação (2004), *Brasil alfabetizado*, en [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) (consultado el 8 de septiembre de 2004).
- Brasil. Presidencia da República, Câmara da Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília.
- Brasil. Presidencia da República (1999), *Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo, Imprensa Oficial.
- Bresser P., L. C. (1998), “Da administração pública burocrática à gerencial”, en Bresser Pereira, L. y P. Spink (comps.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Di Pierro, M. C. (2001), “Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos”, en *Educação e Pesquisa*, núm. 2, vol. 27, julio-diciembre, pp. 321-337.
- Duschatzky, S. (comp.) (2000), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.
- Falcão, J. y C. Cuenca (comp.) (1999), *Mudança social e reforma legal. Estudos para uma nova legislação do Terceiro Setor*, Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, Unesco, BID.
- Ferrarezi, E. (2000), *OSCIP: Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9790/99 como alternativa para o terceiro setor*, Brasília, Comunidade Solidária.
- Franco, A. (2000), “O caráter inovador dos Programas da Comunidade Solidária. Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social”, en *Avaliação, diálogo e perspectivas*, Brasília, Comunidade Solidária-PNUD-UNESCO.
- Pontual, P.C. (1997), “Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-São Paulo (1983-1992)”, en *Alfabetização e Cidadania*, núm. 5, pp. 23-32.

- Traversini, C. (2005), *Debite um analfabeto no seu cartão: a solidariedade como estratégia para alfabetizar a população e desresponsabilizar o Estado*. Trabajo presentado en 28ª Reunión Anual da ANPED, GT 18, Caxambú, 17-19 de octubre de 2005, en [http:// www.anped.org.br](http://www.anped.org.br) (consultado el 15 de noviembre de 2005).
- Tribunal de Contas da União (2003), *Avaliação do TCU sobre a Alfabetização solidaria de jovens e adultos*, Brasilia, TCU (Sumário Executivo).