

**Sociedade civil e as políticas de educação de jovens e adultos:
a atuação das ONGs no Rio de Janeiro**

Neise Deluiz

ndeluiz@uol.com.br -UNESA

Wânia R. C. Gonzalez

waniagonzalez@terra.com.br -UNESA

Victor Novicki

novicki@globo.com - UNESA

CNPq

Resumo

Este estudo investiga a participação das organizações não-governamentais no campo educacional e as concepções de Educação que orientam suas propostas de intervenção nas políticas educacionais de jovens e adultos. Apresenta resultados de pesquisa qualitativa sobre a atuação das ONGs no *Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação para a Cidadania*, da Secretaria de Estado do Trabalho do Rio de Janeiro (SETRAB), que operacionalizou o PLANFOR/MTE, nos anos de 2001 e 2002. Os resultados destacam a resistência das ONGs às propostas educacionais acadêmicas, seu desconhecimento da discussão atual sobre a relação trabalho e educação e a desconsideração sobre o debate crítico no que se refere à formação de jovens e adultos trabalhadores. No tocante às finalidades da educação, observa-se um discurso educacional ambíguo oscilando entre propostas educacionais produtivistas e civil-democráticas.

Palavras-chave: Política Educacional. Educação de Jovens e Adultos. Organizações não-governamentais.

**Civil society and young and adult education policies:
NGOS activities in rio de janeiro**

Abstract

This study investigates the participation of non-governmental organizations on educational field and the conceptions of Education related to their proposals for intervention in young and adult educational policies. Shows the results of qualitative research on how NGOs act in the activities related to the National Plan for Professional Education (PLANFOR/MTE) in 2001-2002. The results emphasize the NGOs resistance to academic educational proposals, their unfamiliarity on recent debate about the relations between work and education and the lack of consideration on critical discussion related to the young and adult workers education. When it comes to the purposes of Education, the study observes an

ambiguous educational discourse that oscillates between productive and civil-democratic educational proposals.

Keywords: Educational Policies. Young and Adult Education. Non-Governmental.

Introdução

O processo de reorganização capitalista em escala mundial, ocorrido como forma de enfrentamento da crise estrutural do capital após os anos 70, colocou em xeque não só o padrão de acumulação taylorista/fordista, mas o próprio arcabouço jurídico-institucional do Estado de Bem-Estar Social de corte *keynesiano*. A nova fase do capitalismo globalizado ou transnacionalizado caracterizou-se pela hegemonia da esfera financeira, por uma acirrada concorrência intercapitalista, com tendência crescente à oligopolização e pela desregulamentação dos mercados e da força de trabalho, resultantes da crise da organização assalariada do trabalho e do contrato social.

No Brasil, a reforma empreendida no âmbito do Estado e as políticas de ajuste macroeconômico, nos anos 90, restringiram o gasto público em atividades sociais, implicando na redefinição do papel do próprio Estado e das organizações da sociedade civil no que concerne à prestação de serviços sociais, entre eles a educação.

As políticas sociais assumem novo sentido: constituem parte da estratégia de construção de uma nova hegemonia neoliberal cujos princípios baseiam-se na lógica do livre mercado, na competitividade e na produtividade, tendo em vista a maximização do lucro. As políticas sociais objetivam amenizar os impactos negativos das políticas de ajuste estrutural – desemprego, pobreza e exclusão social –, e as políticas educacionais estão orientadas para adequar a formação humana às necessidades do processo de racionalização do sistema produtivo.

As políticas públicas destinadas à educação de jovens e adultos trabalhadores inserem-se neste contexto e, apesar de a EJA ter-se constituído como direito universal no campo da educação nos últimos cinquenta anos, vem se esvaziando como política de Estado na atual reforma educativa, perdendo importância como política universal (HADDAD, 1998). O esvaziamento da escolarização de jovens e adultos por parte do MEC, a descontinuidade das ações educacionais; a indefinição de responsabilidades entre as esferas de governo e a falta de efetivo compromisso com a modalidade, do ponto de vista da alocação de verbas públicas, apontam para a secundarização da EJA no interior das políticas educacionais. Uma “nova identidade da EJA” (VENTURA, 2001) começa a constituir-se, a partir da sua inserção nos programas de educação profissional de nível básico do Ministério do Trabalho.

As atividades na área da EJA são desenvolvidas no Plano Nacional de Educação Profissional - PLANFOR/MTE (MTE/SEFOR, 1996), de forma heterogênea, por diversas organizações da sociedade civil, como sindicatos, instituições empresariais, escolas técnicas públicas e privadas e organizações não-governamentais, entre outras, a partir de 1996. As ações educacionais voltam-se para a qualificação profissional de jovens e adultos de baixa renda e escolaridade, tendo em vista a adequação desta força de trabalho às exigências empresariais, na ótica da *empregabilidade*.

Este estudo é resultante do trabalho de pesquisa financiado pelo CNPq e objetiva investigar a atuação das ONGs no espaço público não-estatal, no âmbito do PLANFOR/MTE no Rio de Janeiro, no que se refere às concepções que orientam suas propostas de educação direcionadas aos jovens e adultos trabalhadores.

Estado e reemergência da Sociedade Civil

A partir das novas formas de relação do Estado com a sociedade civil nos anos 90, passa a ser construído um espaço denominado de esfera pública não-estatal, que abarca um conjunto de organizações da sociedade civil, entre elas ONGs, que vêm atuando no desenvolvimento de projetos, na prestação de serviços sociais e assessoria a organizações populares de defesa de direitos, e está relacionado à desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade. O Estado transfere parte de suas atribuições para as comunidades organizadas, em ações de parceria com as ONGs.

Na literatura convivem distintas análises sobre a natureza dessa esfera pública não-estatal e o significado das políticas de parceria. Esses diferentes posicionamentos poderiam ser sintetizados como respostas às seguintes indagações: qual o verdadeiro objetivo desta nova esfera de atuação – *locus* de atuação das ONGs: apaziguar os conflitos sociais gerados pelo aumento da desigualdade aprofundada pelas políticas neoliberais ou buscar integrar os excluídos na vida social e política? Quais as possibilidades inscritas na ação política realizada nesses espaços: subordinação político-ideológica ou constituição de espaços democráticos de publicização dos conflitos sociais?

Em um dos vértices do amplo espectro de respostas dadas a essas questões é possível situar as interpretações de viés neoliberal que, segundo Di Pierro (2001, p.330) defendem numa perspectiva de cooptação, uma concepção de esfera pública não estatal “(...) econômico-instrumental, que reduz o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de prestadoras de serviços públicos, abstraindo totalmente as questões ético-políticas implicadas no conceito de esfera pública democrática”.

Autores, como Montañó (2002), criticam essa concepção, chamando a atenção para a instrumentalização e a funcionalidade do terceiro setor para com o projeto neoliberal. Para

esse autor, o sistema capitalista, na sua fase madura, transforma todas as relações sociais, indivíduos, práticas, valores, enfim, todas as esferas da vida social, em meios para a acumulação capitalista.

No outro vértice é possível destacar as análises de Raichelis (2000), Gohn (2000) e Di Pierro (2001) que, sem perder a dimensão crítica, tendem a entender a esfera pública não-estatal numa perspectiva ético-política, tentando perceber elementos que anunciem novas possibilidades de participação da sociedade civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público, na formulação de políticas governamentais e no controle da qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados.

Para Di Pierro (2001, p. 330), vale entender as mudanças da atuação do Estado sob a ótica da possibilidade de sua “desprivatização e subordinação à racionalidade societária, mediante a ruptura do monopólio estatal da esfera pública e alargamento dos espaços de gestão democrática das políticas governamentais”. O caráter público das políticas resultantes de uma gestão compartilhada traria a necessidade de justificação racional, por meio de categorias universais, da legitimidade dos interesses particulares. Estes seriam então negociados em espaço público democrático, onde poderiam conviver relações horizontais de diálogo, com regras previamente pactuadas entre os participantes. Nesse sentido, a desigualdade entre os parceiros e a existência de interesses particulares não seria ocultada, mas conhecida e debatida, configurando uma situação de confronto propositivo entre agentes dotados de autonomia. Não haveria, portanto, uma relação de cooptação ou de instrumentalização.

A análise das novas relações entre Estado/mercado/sociedade civil é empreendida por Habermas (1997, 1984) e Avritzer (1993) que tomam como ponto de partida analítico a revitalização da sociedade civil associada à crise do Estado de Bem-estar Social e a contribuição do conceito de esfera pública para a reconstrução de uma teoria democrática, de um espaço social para o exercício da crítica e da discussão. Para Habermas (1997, p. 99), a sociedade civil:

compõe-se de movimentos e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

A esfera pública é apontada por Habermas (1984) como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e os movimentos sociais, que se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, em defesa da restauração das formas de

solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica. Os movimentos sociais são vistos por Habermas (1984) como fatores dinâmicos na criação e expansão dos espaços públicos da sociedade civil.

É possível concluir, a partir da exposição do posicionamento dos diferentes autores, que há várias concepções a respeito de esfera pública não-estatal. As diferenças percebidas na análise empreendida sobre a natureza da esfera pública devem-se não apenas às distintas matrizes teóricas adotadas, mas à maior ou menor ênfase dada à possibilidade de construção de uma esfera pública efetivamente democrática no quadro do capitalismo tardio.

ONGs e a Esfera Educacional

No período de democratização da sociedade brasileira, nos anos oitenta, com a reemergência da sociedade civil, as ONGs passaram a atuar dando apoio à organização, mobilização e desenvolvimento de trabalho educativo junto aos diferentes movimentos sociais. Estes colocaram em sua agenda de demandas a luta em defesa da escola pública de qualidade para todos como forma de fortalecimento dos grupos populares. Com a redemocratização das instâncias do Estado educadores populares que atuavam nas ONGs e movimentos sociais foram para o sistema público de ensino, voltando a repensar uma proposta de escola voltada aos interesses da população.

Na década de noventa, a redefinição do papel do Estado no atendimento aos direitos constitucionais à educação levou à convocação da sociedade civil para participar mais diretamente na oferta de serviços educacionais. É nesse contexto que organizações da sociedade civil, muitas de natureza filantrópica e assistencial, são chamadas a colaborar com o Estado no campo da educação, principalmente, na educação de adultos e na educação infantil, áreas não priorizadas na oferta dos sistemas públicos de ensino, deslocando-se “a responsabilidade pelo sistema escolar do plano das políticas universais públicas para o plano das políticas compensatórias” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 80). Os autores alertam para o risco de que as ONGs, ao assumirem as responsabilidades por ações anteriormente implementadas pelos setores públicos, possam estar colaborando para o esvaziamento do papel do Estado na área social. Contraditoriamente, esta atuação no campo educacional poderia qualificar e fortalecer as ações educacionais oferecidas pelo Estado. Esta tensão é, também, apontada por Landim (1998, p. 27):

Deve-se lembrar ainda que as ONGs são mencionadas freqüentemente na temática das novas relações entre o Estado e sociedade, com papéis diversos e para o bem e para o

mal: no controle, proposição, co-gestão de políticas públicas; e na execução de serviços, quando são freqüentemente acusadas de substitutas funcionais e estratégicas do Estado no contexto neoliberal.

Após o desenvolvimento de experiências no campo da Educação, as ONGs mais críticas¹ já começam a fazer questionamentos sobre sua participação nas políticas públicas e propõem um papel mais ativo na definição das diretrizes destas políticas. Apontam a necessidade de formular propostas para o conjunto da população que sejam viáveis técnica e politicamente; de propor e discutir a partir de dentro das políticas públicas e não como alguém de fora do aparelho estatal; de formular a crítica à idéia de privatização dos serviços estatais; e finalmente, de discutir a qualidade da educação.

No amplo espectro das ONGs que atuam na área social e, em especial, no campo educacional verificam-se diferentes discursos ideológicos, formas de atuação e compreensão de seu papel social: das ONGs progressistas tradicionais - as que têm suas origens na educação de base ou educação popular dos anos 70 - ou as de origem recente, que ocupam posições análogas no campo político e social e mantêm compromissos ético-políticos com os movimentos sociais e com a população empobrecida, até às ONGs que emergiram no contexto neoliberal com o objetivo de prestação de serviços sociais e educacionais de forma mercantil disputando verbas públicas.

A atuação das ONGs na educação profissional de jovens e adultos no nível básico ocorre de maneira mais expressiva a partir de 1996, com a implementação do PLANFOR² do Ministério do Trabalho. Nos programas desenvolvidos pelas ONGs observam-se diferentes concepções de educação que se fundamentam em distintas abordagens teórico-metodológicas da relação entre o trabalho e a educação, trazendo profundas diferenciações nas práticas pedagógicas concretamente implementadas.

Ferretti (2004) aponta a existência de diferentes concepções de educação profissional, que historicamente têm permeado o estudo das relações entre trabalho e educação. A primeira concepção remete à influência do progresso técnico e das alterações decorrentes na produção capitalista na educação profissional resultando na adequação desta às exigências do setor produtivo. A segunda concepção, de acordo com o autor, "tem raízes na filosofia e na economia política de origem marxista, formulando à educação problemas de natureza econômica, filosófica, social e ético-política que remetem não apenas à formação profissional estrito senso, mas à formação humana, em sentido pleno, da qual a primeira faz parte" (FERRETI, 2004, p. 403).

¹ Estes questionamentos foram consolidados em documento produzido pelas ONGs de Educação do Estado de Minas Gerais, citado por Oliveira; Haddad (2001, p. 80-82).

² Seu objetivo era articular toda a capacidade de educação profissional disponível no país, para qualificar e requalificar trabalhadores, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e de gestão, que propiciassem sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho. A discussão sobre o modelo de competências tem sido empreendida por educadores do campo crítico. Ver: Kuenzer (2003); Ramos (2001) e outros.

A dualidade retratada nas duas concepções de educação profissional se insere no debate mais amplo da educação no tocante às diferenças existentes entre a pedagogia tradicional e a pedagogia crítica (GIROUX, 1997). Enquanto a primeira valoriza o domínio das técnicas pedagógicas e do conhecimento instrumental para a sociedade existente, a segunda busca denunciar as formas de dominação e de opressão existentes no processo de escolarização dos indivíduos. Os adeptos da pedagogia tradicional buscam tanto a despolitização do espaço escolar como a reprodução e a legitimação das ideologias capitalistas.

A formação profissional oscila, assim, entre duas racionalidades: a instrumental e a emancipatória. O processo formativo orienta-se por uma racionalidade instrumental quando é considerado em sua dimensão restrita, operacional, voltado para a preparação imediata para o trabalho. Orienta-se por uma racionalidade emancipatória quando compreende a formação profissional incorporada à educação integral, que se amplia para “incluir a elevação de escolaridade, a educação para o exercício da cidadania, a totalidade das dimensões que constituem a vida do trabalhador (econômica, social, cultural, política, subjetiva)” (CUT, 2003 apud RUMMERT, 2004, p. 150), e tem como perspectiva a crítica social e a transformação.

A necessária articulação entre a formação profissional e a educação em sentido amplo é apontada por Ferreti (2004, p. 402):

A educação escolar, em sentido amplo, preocupada com a formação plena do indivíduo, como pessoa e como cidadão, contribui para a formação profissional de maneira indireta, seja por propiciar-lhe o acesso aos conhecimentos disciplinares, seja para entender que é parte dessa formação a compreensão do contexto em que o exercício da atividade profissional se realiza ou se realizará. A educação profissional, como recorte específico da educação escolar, dirige-se como sabido, à formação profissional em sentido estrito, completando a formação em sentido amplo.

Com relação aos fins da educação e à maneira de atingi-los, o debate educacional na atualidade está, segundo Singer (1996), polarizado entre duas visões opostas. A posição *civil democrática* é aquela que concebe a educação como um requisito fundamental ao processo de formação do cidadão, no âmbito de um Estado democrático, focalizando a educação das classes desprivilegiadas. Essa visão de educação não separa a formação do cidadão da formação profissional na medida em que pretende habilitar o indivíduo para se inserir nas diferentes esferas da vida adulta. No processo educativo são valorizadas a autonomia do educando e sua capacidade de auto-educar-se ao longo da vida.

A visão *produtivista* é aquela que concebe a educação como um mecanismo fundamental para o ingresso dos indivíduos no mercado de trabalho. Essa visão não descarta os demais propósitos educacionais, mas dá maior ênfase às vantagens competitivas que os indivíduos, ao serem escolarizados, possam obter no mercado de trabalho.

A primeira visão, civil democrática, fundamenta-se nos princípios da democracia liberal enquanto a segunda visão, *produtivista*, insere-se no contexto das críticas formuladas pelo neoliberalismo em relação aos serviços sociais do Estado. Esta última visão defende a livre concorrência no mercado, inclusive no que diz respeito aos serviços educacionais. A eficiência dos serviços seria aprimorada em função da competitividade entre aqueles que ofertam os referidos serviços.

Com a intenção de colocar em questão algumas das premissas defendidas pelo discurso educacional crítico, Silva (1999) traz para o debate uma importante reflexão sobre as relações entre a produção econômica e a educação e sobre o sentido a ser dado pela agenda curricular da educação na atualidade.

Para Silva (1999), num contexto de desemprego crescente e de redução das possibilidades de influência nas decisões políticas, cabe, na perspectiva de uma proposta efetivamente *emancipatória*, questionar os tradicionais vínculos efetuados pelo discurso crítico sobre a relação entre educação, trabalho e cidadania. Segundo o autor, a teoria crítica não tem feito mais do que espelhar, com o sinal político invertido, as propostas neoliberais que radicalizam a dimensão econômica da educação. Na medida em que, na sociedade capitalista contemporânea, o processo de formação da subjetividade e da identidade cultural e social se realiza, sobretudo, fora do local de trabalho, no campo cultural formado pela esfera de consumo, seria pertinente incluir na formulação das propostas críticas de educação do trabalhador novas preocupações.

Assim, não bastaria, como fazem os teóricos críticos, defender uma formação integral e polivalente, uma visão abrangente e crítica do trabalho e da sociedade capitalista, capaz de formar um cidadão integral, crítico e politizado. Seria necessário, também, formular uma proposta curricular permeável à discussão sobre as “formas culturais pelas quais se realiza o processo de subjetivação no capitalismo contemporâneo” (SILVA, 1999, p.76).

Nessa perspectiva, uma concepção *emancipatória* da educação profissional envolve uma nova pedagogia, que enfoque as relações entre conhecimento e poder para além dos limites da produção econômica, incluindo a discussão das formas de poder manifestas no capitalismo contemporâneo, tais como as ligadas à etnia, à raça, ao gênero, à sexualidade e de sua relação com o conhecimento; que questione os postulados de separação entre, de um lado, conhecimento científico e técnico e, de outro lado, conhecimento cultural e social, decorrentes da reificação da técnica e da hipervalorização do econômico, defendendo a interpenetração entre esses quatro tipos de conhecimento; que ponha em xeque a lógica neoliberal, totalitária, abrangente e centrada na ótica empresarial e econômica, permitindo pensar em novas alternativas para a organização da vida, para além da lógica da mercadoria; que discuta a questão do aprofundamento das desigualdades, da exclusão e da

marginalização introduzidas pelas tecnologias, colocando-se a serviço da democratização do acesso às novas (e velhas) tecnologias e do seu conhecimento.

Política Pública de Educação de Jovens e Adultos no Rio de Janeiro e a atuação das ONGs

Em pesquisa qualitativa realizada com o objetivo de investigar as propostas de educação de organizações não-governamentais, voltadas para jovens e adultos trabalhadores, foram selecionadas sete ONGs³ que desenvolveram, no período 2001-2002, ações no *Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação para a Cidadania* da SETRAB no âmbito do PLANFOR/ MTE, no Município do Rio de Janeiro⁴.

Observou-se que das sete ONGs analisadas, cinco foram constituídas na década de 90, sendo três após 1995, ano da criação do PLANFOR, o que revela que a maioria não tem sua experiência relacionada aos movimentos sociais tradicionais, que desenvolveram uma prática democrática de educação popular ao longo de sua existência.

Constatou-se que a atuação das ONGs orientou-se para programas focalizados nas populações carentes, predominantemente de comunidades faveladas. Seu “público-alvo” é constituído por jovens em situação de alto risco, portadores de deficiência, mulheres chefes de família, detentos e egressos do sistema penal, entre outros, que têm em comum o fato de serem sujeitos excluídos do mercado de trabalho.

A maior parte dos cursos de qualificação voltou-se para os serviços pessoais e domésticos considerados mais “adequados” aos jovens e adultos de baixa renda e escolaridade. A oferta de cursos foi direcionada para ocupações sem maiores exigências de escolaridade, vinculadas ao mercado informal pouco qualificado⁵.

A análise dos dados revelou a resistência às propostas educacionais “acadêmicas”, consideradas por alguns dos coordenadores entrevistados como inadequadas:

Para que a gente consiga desenvolver propostas não acadêmicas, mas utilizando um tipo de linguagem com a qual nós podemos chegar àquele jovem da comunidade, àquele pessoa que não teve a mesma condição socioeconômica de poder estudar e ter conhecimento, inclusive, neste mundo tão globalizado em que estamos. Então, se a gente consegue fazer com que a nossa comunicação chegue até elas, através de uma metodologia simples, trabalhando com dinâmicas, trabalhos interativos, recortes de jornais, a gente consegue passar uma boa mensagem, fazer com que elas possam, cada vez mais, entender e se habilitar para um mercado tão competitivo como está hoje (Coordenador da ONG I).

³ Optou-se por não identificar as ONGs analisadas.

⁴ Foram levantadas fontes primárias como propostas educacionais, programas de cursos de educação profissional, publicações técnicas e de divulgação e realizadas duas etapas de entrevistas semi-estruturadas com os coordenadores e supervisores dos Programas desenvolvidos, nos anos de 2003 e 2004.

⁵ Cursos como: manicure; babá; básico de cabeleireiro; doces e salgados; corte e costura; cuidador de idosos; empreendedor comunitário; básico de costura industrial; operador de telemarketing; conserto de aparelhos domésticos, entre outros.

No discurso das ONGs analisadas observou-se não só o desconhecimento da discussão atual sobre a relação trabalho e educação que deveria orientar as propostas educacionais sobre educação profissional, como a própria proposta do PLANFOR para a formação por competências e habilidades:

A educação para o trabalho, a educação profissional é muito alienante. Não dá muito certo. A função da ONG é educar para o trabalho, emprego, gerir renda (Coordenadora da ONG III).

Pra nossa população essas competências é desempenhar bem a função pra qual ele vai ganhar uma vaga, se enquadrar naquela vaga e naquela função. Se fizerem bem, eles estão com competência pra aquilo (Coordenador da ONG V).

Apesar da rejeição ao discurso acadêmico e da desconsideração do debate crítico sobre a formação de jovens e adultos para o trabalho, constatou-se a menção a um referencial teórico de aporte às ações educacionais, como o educador Paulo Freire, citado por Coordenadores de três ONGs:

A gente faz um trabalho socializador o tempo todo, quase nos primórdios de Paulo Freire (...) Que eles se organizem, se auto-sustentem, a gente trabalha mesmo (Coordenadora da ONG III).

Toda a metodologia dos cursos foi baseada na concepção de educação preconizada por Paulo Freire, ou seja, baseada na educação popular que forma para o mundo (...). Parte do conhecimento local. Nosso curso é formação de lideranças comunitárias, desde que forma ele tem a cidadania, seus direitos e deveres enquanto cidadão (Coordenadora da ONG II).

A gente faz um trabalho. Há uma construção metodológica própria (...) é uma questão difícil (...) é Paulo Freire, Freinet, Vygotsky. Você pega essa turma toda, dá uma misturada e utiliza um pouquinho de cada uma na avaliação, a própria proposta é metodológica, você não tem aquela coisa pronta. Aquela coisa vai sendo modificada, construída no decorrer (Coordenador da ONG I).

Observou-se, a partir da fala de alguns Coordenadores, a presença de um discurso educacional pouco aprofundado sobre os autores utilizados nas propostas educacionais, discurso este muitas vezes perpassado com noções do senso comum sobre a possível contribuição destes autores para a prática educativa.

No que se refere às finalidades da educação, constatou-se que se alguns entrevistados enfatizaram a concepção produtivista da educação, outros assumiram a perspectiva civil democrática, com ênfase na cidadania (SINGER, 1996). Entretanto, dada a incoerência e as contradições no discurso educacional dos coordenadores dos Programas, observou-se, não só a presença de elementos das duas concepções anteriormente mencionadas, mas uma perspectiva assistencialista nas propostas educacionais:

O nosso objetivo hoje é qualificar o jovem, preparando-o para enfrentar mesmo o mercado de trabalho. Mas o jovem mais preparado, mais cidadão, o jovem empreendedor, inovador e criativo (...). O ponto fundamental é a profissionalização, é a capacidade técnica, é torná-lo cada vez mais habilitado para exercer suas funções no mercado. Só que não adianta, é mentira dizer que todas as pessoas que entram numa sala de aula vão ser inseridas no mercado de trabalho. Isso aí é mentira! Agora, nós aqui trabalhamos muito! (Coordenador da ONG I).

A gente é voltado (sic) para a qualificação profissional, para a geração de emprego e renda, ou seja, cursos para que, no fim do curso, o aluno já tenha a habilidade, a capacidade de já ganhar dinheiro, gerar renda com aquele curso (...) Bom, a nossa educação profissional, nós tentamos (...) capacitar o trabalhador, aumentar a auto-estima, mesclar um pouco de tudo (...) valorizar a sua cidadania, mesclando, ensinando profissionalidade (sic) (Coordenador da ONG IV).

Qual é a qualidade do nosso trabalho? É o atendimento do nosso instrutor, o comprometimento nosso com relação à entrega do vale-transporte, do lanche. Procuramos fazer do lanche a melhor coisa possível, porque existem pessoas que vão lá não para aprender - a gente tem consciência, por mais interesse que a gente tem de chamar as pessoas - mas vão lá para comer, porque, às vezes, aquela alimentação é a única dela no dia (...) É importante que as pessoas sejam atraídas pelo melhor atendimento (Coordenador da ONG I).

Como os nossos cursos sempre são voltados para o mercado de trabalho é difícil que uma pessoa que se qualifique saia desse curso sem emprego, que tenha vontade mesmo de vencer, saia sem emprego. Por quê? Porque, a maioria, de nossos funcionários, por exemplo, são todos ex- alunos (...) Então nós meio que formamos uma família dentro de cada turma, de cada curso. A gente faz uma política familiar (Coordenador da ONG IV).

Duas ONGs revelaram uma concepção de Educação Profissional predominantemente civil-democrática, na medida em que consideraram em suas propostas educacionais as diversificadas experiências sócio-culturais dos educandos como parte integrante do conjunto de elementos presentes no processo formativo (SILVA, 1999):

A gente leva em consideração o conhecimento de cada treinando, não deixando de lado o que ele aprendeu na sua trajetória de vida, é o exercício do aprender fazendo. Todo o nosso conteúdo programático se dirige às práticas dentro da comunidade, seja na questão do empreendimento, seja num agente de prevenção de saúde, seja qual for, todo ele tem uma aplicabilidade dentro da comunidade. Então, todo o processo metodológico, os professores, o critério é que tenham trabalho comunitário, além de ser professor. Que ele entenda a linguagem comunitária, que ele entenda o diálogo com essa comunidade, com esse morador que tem baixa escolaridade (Coordenadora da ONG II).

Não pode haver uma concepção de educação profissional isolada, você tem que olhar o homem, o local onde ele vive e o nosso país (...). A ONG tenta auto-organizar as pessoas, a ONG tenta conscientizar sobre o mercado de trabalho completamente injusto no país. A gente trabalha o tempo todo com a cidadania dentro da qualificação. a gente não acredita em cursinho, a gente não trabalha com eficácia e competência só (...) A gente não trabalha com qualificação pura e simplesmente, a gente não acredita nisso (Coordenadora da ONG III).

Ainda que uma perspectiva civil-democrática tenha que levar em conta a articulação entre formação geral e educação profissional (FERRETTI, 2004), apenas a ONG VII oferece ensino fundamental e médio em suas salas. Nenhuma das ONGs analisadas trabalha com alfabetização de jovens e adultos, embora o problema da falta de escolaridade seja vivenciado nos cursos desenvolvidos:

Analfabeto puro é raro da gente encontrar. Mas, a gente encontra um nível de analfabetismo do pensamento. As pessoas não entendem aquilo que estão lendo. Eu diria que é uma proporção alarmante: 80% das pessoas que fazem curso conosco não entendem o que lêem. Felizmente a gente tem bons instrutores. A gente usa vídeo, passeio e aula. Quer dizer, se não fosse o vídeo e o passeio, a aula sinceramente não serviria de nada (Coordenadora da ONG III).

A gente não tem um projeto diretamente voltado pra isso, embora as nossas ações valorizem esse aumento de escolaridade. Mas, existem lideranças dentro dos nossos projetos que desenvolvem projetos para a diminuição do analfabetismo na comunidade (Coordenadora da ONG II).

Embora os coordenadores entrevistados tenham mencionado que as estratégias de ensino-aprendizagem utilizadas no trabalho educativo das ONGs são participativas: dinâmica de grupo, análise de casos, história oral dos participantes, dramatização, exploração e interpretação do meio social e resolução de problemas, na verdade, apenas duas ONGs buscaram atividades que possibilitaram a participação social na esfera pública e a prática democrática:

A base de tudo é a educação. É essa educação que tá aí que a gente questiona ferrenhamente (...).Assembléia, voz e voto é o maior conscientizador (sic). É impressionante como o cara entra numa assembléia mudo, na segunda tá falando, na terceira tá votando, na quarta tá escrevendo ata. (...) Eles escrevem ata ao final, no meio dos nossos cursos. E a gente fica assim, como é que pode. Ele não sabia escrever lé com cré, não falava (...). Esse é um dos projetos. O próximo são quatro meses pra camelôs. Tem um mês de cidadania, uma escolaridade mais assim, cidadã. Depois tem informática, oficina de capacitação, que vão ser escolhidas pelas inúmeras oficinas que tem na Prefeitura. E depois encaminhamento para emprego (...). Então, tem um mês que é sala de aula, professores e tal, mas, a nossa sala de aula é muito lúdica. Tem um trabalho pelo centro da cidade, os camelôs estão no centro da cidade, a gente vai trabalhar as ruelas, a memória, a história da população (Coordenadora da ONG III).

Considerações Finais

Para avaliar os limites e possibilidades da atuação das ONGs nas políticas de educação profissional de jovens e adultos no nível básico é preciso levar em conta as limitações da política federal, posta em prática através do PLANFOR. Segundo avaliação de pesquisadores⁶, trata-se de uma política compensatória, com uma proposta assistencialista na qual as modalidades de educação de jovens e adultos oferecidas configuraram-se como um paliativo ao desemprego, destinando-se a minimizar a pressão social pela obtenção de emprego e/ou ocupação e a exclusão social, sem preocupação com a ampliação da escolaridade dos trabalhadores.

No contexto atual de falta de integração entre as políticas educacionais do MEC e MTE direcionadas à EJA, considera-se que duas alternativas poderão marcar o cenário de atuação das ONGs: poderão continuar atuando como parceiros que executam serviços educativos sem questionamentos às políticas vigentes nas quais estão inseridas ou poderão constituir-se como parceiros privilegiados que, utilizando-se dos espaços públicos democráticos, possam discutir as diferentes concepções de educação e elaborar propostas que efetivamente interessem aos trabalhadores.

Se, por um lado, a participação das ONGs nas políticas públicas aponta para um esvaziamento do papel do Estado na área social, contraditoriamente, ela traz a possibilidade de atuação a partir de uma perspectiva ético-política alargando os espaços de co-gestão democrática das políticas públicas. Essa possibilidade inclui, certamente, a análise da forma como as ONGs irão atuar nas políticas públicas de educação de jovens e adultos, não só no que diz respeito aos pressupostos teóricos das propostas pedagógicas adotadas, como também no que concerne aos encaminhamentos práticos de sua ação educativa.

A investigação sobre a atuação das ONGs no PLANFOR no Município do Rio de Janeiro revelou que, apesar de seu objetivo consistir em buscar alternativas para a melhoria da qualidade de vida e oportunidades sociais para segmentos da sociedade em desvantagem social, muitas vezes sua prática educacional é inconsistente e assistencialista e contribui para a manutenção das desigualdades sociais.

Apesar de atuarem no espaço público não-estatal, gerindo recursos públicos e implementando em parceria as políticas públicas - o que possibilitaria às ONGs ajudarem a população a construir uma sociedade mais justa e democrática -, a ênfase dada, em grande parte dos cursos ministrados, a uma formação fundada em uma perspectiva

⁶ Estas críticas estão consolidadas no documento final do Seminário Nacional: A Qualificação Profissional como Política Pública, realizado em Santo André, SP, em dezembro de 2002. Secretaria de Educação e Formação Profissional da Prefeitura de Santo André/Faculdade de Educação da USP/IIEP, 2003, 25 p. Disponível em www.cinterfor.org.uy.

instrumentalizante e adequacionista, que subordina e reduz seus conteúdos às determinações do mercado, sem a perspectiva de ampliação da escolaridade básica, de reflexão sobre o mundo do trabalho e sobre a sociedade capitalista, indica uma visão produtivista de educação, reforçando a exclusão social.

Nesse sentido, os cursos se distanciam da possibilidade de propiciar uma formação técnica e política dos trabalhadores, capaz de viabilizar uma efetiva participação na esfera pública por parte desses segmentos sociais, tradicionalmente excluídos do conhecimento e do exercício da cidadania, abdicando as ONGs de promover ações educacionais que levem à construção de propostas contra-hegemônicas ao modelo vigente, diferenciando-se das propostas de outros atores sociais.

Um número reduzido das ONGs analisadas desenvolveu uma proposta educacional na perspectiva civil-democrática, que visa ampliar a participação dos jovens e adultos trabalhadores na esfera pública e o exercício da cidadania. Entretanto, na tentativa de avançar em relação a esta concepção, estas ONGs poderiam, igualmente, implementar uma proposta comprometida com o enfrentamento dos processos pelos quais se forma a identidade e a subjetividade do trabalhador no capitalismo contemporâneo. Nesse sentido, uma pedagogia emancipatória incluiria no currículo, além de uma formação integral e crítica, a discussão sobre as questões relativas ao mundo do trabalho, ao conhecimento, à tecnologia, ao meio ambiente, à cultura e ao poder, permitindo pensar e propor novas formas de participação política e de organização do trabalho e da vida.

Essas observações indicam a necessidade das ONGs analisadas aprofundarem a reflexão sobre seus objetivos e práticas pedagógicas, desenvolverem a formação teórico-prática de seus quadros e tornarem-se objeto de controle público por parte do Estado e da sociedade civil em relação à sua atuação. É possível depreender, finalmente, que o deslocamento das responsabilidades do Estado para os organismos da sociedade civil e os impasses e os desafios postos pelo processo de reestruturação produtiva aos trabalhadores têm levado as ONGs a atuar, de modo incisivo e pró-ativo, na esfera educacional. Esta forma de atuação, com suas contradições e ambigüidades, exige uma reflexão sobre a formulação destas propostas de intervenção e sobre o direcionamento das Políticas Públicas de Educação de Jovens e Adultos no país.

Referências

AVRITZER, L. Além da dicotomia Estado/mercado. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol. 36, 1993, p.213-222.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 27, n.2, jul./dez. 2001, p.321-337.

- FERRETTI, C. J. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. *Educação e Sociedade*, v. 25, n. 87, 2004, p. 401-422.
- GIROUX, H. *Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*, Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- GOHN, M. G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.II.
- _____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HADDAD, S. A. Educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1998.
- KUENZER, Acácia. Competência como práxis: os dilemas na relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v.29, n.1 jan./abr. 2003, p.16-27.
- LANDIM, L. *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: Nau, 1998.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, n.112, março 2001, p.61-87.
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.
- RAMOS, Marise N. *A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.
- RUMMERT, S. Programa Integração: avanços e contradições de uma proposta de educação formulada pelos trabalhadores. *Revista Brasileira de Educação*. n. 26, set/out/nov/dez. 2004, p.138-153.
- SILVA, T. T. Educação, trabalho e currículo na era do pós-trabalho e da pós-política. In: FERRETTI, C. J. (Org.). *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola?* SP: Xamã, 1999, p.75-83.
- SINGER, P. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, n.1, jan./fev./mar./abr. 1996, p.5-15.
- VENTURA, J. *O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada*. Dissertação de Mestrado. FAE/ UFF, 2001.

Apresentado ao Conselho Editorial em 4/12/2005, aprovado em 30/04/2006.