

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

# Paulo Freire como contralógica institucional: governança, limiar e a fragilidade da alfabetização de adultos no Brasil

David Mallows

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15763>

Submetido em: 2026-04-07

Postado em: 2026-05-04 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o(s) endosso(s) de:

- Graça Dos Santos Costa (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7770-0118>)
- José Pedro Amorim (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5576-1312>)

## PAULO FREIRE COMO CONTRALÓGICA INSTITUCIONAL: GOVERNANÇA, LIMIAR E A FRAGILIDADE DA ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL

DAVID MALLOWS

University College London, Londres, Reino Unido

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8378-5488>

[d.mallows@ucl.ac.uk](mailto:d.mallows@ucl.ac.uk)

**RESUMO:** Este artigo propõe uma releitura do lugar de Paulo Freire no campo da alfabetização de adultos no Brasil, deslocando o debate do plano pedagógico para o plano institucional. Argumenta-se que a alfabetização de adultos tem sido historicamente organizada segundo uma gramática campanhista do limiar, orientada à produção de competências mínimas mensuráveis, certificáveis e administrativamente encerráveis. Essa racionalidade consolidou-se em programas como a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (1947) e o MOBRAL (1967–1985), e permanece operante em políticas recentes. Em contraste, a pedagogia freireana é interpretada como uma gramática relacional fundada em temporalidade longa, historicidade dos sujeitos, diálogo e práxis, cujos requisitos institucionais são incompatíveis com os dispositivos de governança que estruturam o campo. A partir de uma abordagem genealógica, o artigo analisa três momentos-chave (CEAA, Angicos e MOBRAL) como condensações de racionalidades concorrentes e demonstra por que a contralógica freireana permaneceu estruturalmente frágil: não por insuficiências pedagógicas, mas pela incapacidade das instituições estatais de absorver práticas baseadas na relação, na abertura e na duração. Ao explicitar esse desajuste entre formas pedagógicas e racionalidades de governança, o artigo contribui para o campo da Educação de Jovens e Adultos ao reposicionar o legado freireano como problema institucional e ao sugerir uma agenda de pesquisa centrada nos regimes de governança que tornam certas formas de alfabetização possíveis e outras improváveis.

**Palavras-chave:** alfabetização de adultos; governança educacional; Educação de Jovens e Adultos; Paulo Freire; pedagogia crítica.

### PAULO FREIRE AS INSTITUTIONAL COUNTER-LOGIC: GOVERNANCE, THRESHOLD, AND THE FRAGILITY OF ADULT LITERACY IN BRAZIL

**ABSTRACT:** This article proposes a reinterpretation of Paulo Freire's place in the field of adult literacy in Brazil, shifting the debate from the pedagogical to the institutional plane. It argues that adult literacy has historically been organized according to a campaign-based grammar of the threshold, oriented towards the production of measurable, certifiable, and administratively

quantifiable minimum competencies. This rationality was consolidated in programs such as the Adult and Adolescent Education Campaign (1947) and MOBRAL (1967–1985), and remains operative in recent policies. In contrast, Freirean pedagogy is interpreted as a relational grammar founded on long temporality, historicity of subjects, dialogue, and praxis, whose institutional requirements are incompatible with the governance devices that structure the field. From a genealogical approach, the article analyzes three key moments (CEAA, Angicos, and MOBRAL) as condensations of competing rationalities and demonstrates why Freirean counter-logic remained structurally fragile: not due to pedagogical insufficiencies, but due to the inability of state institutions to absorb practices based on relationship, openness, and duration. By highlighting this mismatch between pedagogical approaches and governance rationales, the article contributes to the field of Youth and Adult Education by repositioning Freire's legacy as an institutional problem and by suggesting a research agenda focused on the governance regimes that make certain forms of literacy possible and others improbable.

**Keywords:** adult literacy; educational governance; Youth and Adult Education; Paulo Freire; critical pedagogy.

## **PAULO FREIRE COMO CONTRALÓGICA INSTITUCIONAL: GOBERNANZA, UMBRAL Y LA FRAGILIDAD DE LA ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS EN BRASIL**

**RESUMEN:** Este artículo propone una reinterpretación del papel de Paulo Freire en el ámbito de la alfabetización de adultos en Brasil, trasladando el debate del plano pedagógico al institucional. Se argumenta que la alfabetización de adultos se ha organizado históricamente según una gramática del umbral basada en campañas, orientada a la producción de competencias mínimas medibles, certificables y administrativamente terminables. Esta racionalidad se consolidó en programas como la Campaña para la Educación de Adolescentes y Adultos (1947) y MOBRAL (1967-1985), y sigue vigente en las políticas recientes. En contraste, la pedagogía freiriana se interpreta como una gramática relacional fundamentada en la temporalidad a largo plazo, la historicidad de los sujetos, el diálogo y la praxis, cuyos requisitos institucionales son incompatibles con los mecanismos de gobernanza que estructuran el campo. Desde una perspectiva genealógica, el artículo analiza tres momentos clave (CEAA, Angicos y MOBRAL) como condensaciones de racionalidades en competencia y demuestra por qué la contralógica freiriana se mantuvo estructuralmente frágil: no por insuficiencias pedagógicas, sino por la incapacidad de las instituciones estatales para integrar prácticas basadas en la relación, la apertura y la duración. Al explicitar esta discrepancia entre las formas pedagógicas y las racionalidades de gobernanza, el artículo contribuye al campo de la Educación de Jóvenes y Adultos al replantear el legado de Freire como un problema institucional y al proponer una agenda de investigación centrada en los regímenes de gobernanza que posibilitan ciertas formas de alfabetización y dificultan otras.

**Palabras clave:** alfabetización de adultos; gobernanza educativa; Educación de Jóvenes y Adultos; Paulo Freire; pedagogía crítica.

## INTRODUÇÃO

A alfabetização de adultos ocupa um lugar paradoxal no campo educacional. Historicamente recorrente, normativamente valorizada e politicamente invocada, raramente conseguiu estabilizar-se como componente duradouro dos sistemas educativos (Street, 1984; Ribeiro, 2006). Na maior parte dos países, incluindo o Brasil, ela opera segundo ciclos de mobilização, intensidade e retração: emerge em momentos de urgência política, sanitária ou eleitoral, adquire visibilidade administrativa por meio de campanhas e metas, mas tende a desaparecer quando os indicadores mínimos são atingidos ou declarados atingidos. Esse padrão sugere que o problema central não reside apenas em falta de recursos ou prioridade, mas nas próprias formas pelas quais a alfabetização de adultos é governada, tornada visível e encerrada institucionalmente (Rose, 1999; Power, 1999).

O caso brasileiro é exemplar. Ao longo do século XX, alfabetização de adultos foi tratada como imperativo moral, requisito cívico e promessa de modernidade, ao mesmo tempo em que permaneceu periférica dentro do sistema escolar e intermitente como política pública (Paiva, 1987; Haddad & Di Pierro, 2000). Campanhas federais, estaduais e municipais alternaram-se com quase regularidade, produzindo picos episódicos de provisão e longos períodos de retração. Apesar de objetivos abrangentes, essas iniciativas tenderam a adotar abordagens de curta duração, baseadas em indicadores e certificações mínimas, uma configuração que denomino aqui de gramática campanhista do limiar.

A expressão limiar designa a concepção de alfabetização como patamar mínimo de competência, suscetível de verificação, mensuração e certificação em intervalos relativamente curtos. Essa racionalidade opera por meio de dispositivos administrativos e discursivos que incluem: currículos simplificados, testes elementares, indicadores de “sucesso” (como número de alfabetizados) e procedimentos de encerramento, isto é, mecanismos que permitem declarar a política encerrada (Power, 1999; Strathern, 2000). Nesse arranjo, a alfabetização é eficiente enquanto intervenção de baixo custo, produzir números e legitimar governos; mas é frágil como política de longo prazo, pois não constrói instituições de continuidade.

Em contraste, a pedagogia freireana formulou uma concepção radicalmente distinta, que aqui denomino gramática relacional. Originada na leitura de mundo vinculada à historicidade dos sujeitos, ao trabalho com temas geradores e à práxis, ela redefine alfabetização como processo aberto, vivencial, dialógico e territorial. Nessa gramática, o tempo não é curto, mas longo; o sujeito não é destinatário de conteúdos, mas produtor de sentido; e o objetivo não é atingir um limiar técnico, mas ampliar a capacidade dos sujeitos de nomear e transformar o mundo (Freire, 1967; Freire, 1970/2000).

Este artigo sustenta que a gramática relacional constitui uma contralógica institucional, pois seus requisitos operacionais, tempo, reciprocidade, historicidade, abertura, território e vínculo, são estruturalmente incongruentes com o arranjo campanhista que tem hegemonizado o campo no Brasil desde meados do século XX. O resultado desse descompasso é que a contralógica

freireana, embora conceitualmente potente e pedagogicamente fértil, permaneceu institucionalmente frágil.

Para situar a intervenção proposta neste artigo no interior do campo brasileiro da EJA, é útil explicitar, ainda que de forma sintética, os principais eixos em torno dos quais esse debate tem se organizado. No campo brasileiro da Educação de Jovens e Adultos (EJA), o debate tem se estruturado, de modo geral, em torno de três eixos principais: (1) a tensão entre educação popular e política pública, com ênfase nas relações entre Estado, movimentos sociais e projetos de democratização (Paiva, 1987; Haddad & Di Pierro, 2000; Di Pierro, 2007); (2) a análise da descontinuidade histórica das políticas de alfabetização e de seus efeitos sobre a oferta, a permanência e a institucionalização da EJA; e (3) a interpretação do legado freireano predominantemente no plano pedagógico, seja como método, seja como horizonte ético-político da prática educativa. Embora esses eixos tenham produzido contribuições fundamentais para a compreensão do campo, eles tendem a privilegiar dimensões normativas, programáticas ou didáticas, deixando em segundo plano uma análise das condições institucionais de possibilidade das diferentes formas de alfabetização. Este artigo propõe deslocar esse debate ao introduzir uma leitura da alfabetização de adultos como problema de governança, argumentando que a oposição entre gramática campanhista do limiar e gramática relacional freireana deve ser compreendida não apenas como divergência pedagógica, mas como incompatibilidade entre racionalidades institucionais. Com isso, busca-se contribuir para uma reconfiguração do debate sobre EJA no Brasil, recolocando no centro da análise as formas de Estado, seus dispositivos de governabilidade e os limites estruturais à institucionalização de práticas educativas baseadas na relação, na historicidade e na práxis.

A tese deste artigo pode ser formulada da seguinte forma: a pedagogia freireana não fracassou por insuficiência pedagógica, mas porque o Estado brasileiro é funcionalmente configurado para absorver e reproduzir práticas de limiar e não práticas relacionais. Em outras palavras, o problema não é didático, mas institucional. O Estado não soube, e estruturalmente não pôde, internalizar uma pedagogia cuja lógica contradiz as condições de governabilidade, mensurabilidade e fechamento exigidas pelos regimes administrativos modernos (Rose & Miller, 2008).

Do ponto de vista metodológico, o artigo adota uma abordagem genealógica (Foucault, 1978/1991), combinada a elementos de análise discursivo-institucional (Miller & Rose, 2008). Genealogia aqui não significa mera história linear de eventos, mas análise das condições de emergência, sedimentação e transformação das racionalidades que tornaram a alfabetização de adultos governável. Essa abordagem permite identificar não apenas o que foi feito, mas como e por que certas soluções se tornaram possíveis, desejáveis ou obrigatórias, enquanto outras se tornaram improváveis ou impensáveis.

O recorte empírico centra-se em três episódios cruciais: (1) a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, CEAA (1947), (2) a experiência de Angicos (1963) e (3) o Movimento Brasileiro de Alfabetização, MOBRAL (1967–1985). Esses casos não são tratados como representações totais de seus períodos históricos, mas como locais de condensação de

racionalidades concorrentes: CEAA como institucionalização da gramática campanhista; Angicos como demonstração da contralógica relacional; e MOBRAL como consolidação tecnocrática da governança por limiar.

O argumento se desenvolve em quatro movimentos: primeiro, caracteriza a gramática campanhista do limiar e seus mecanismos de governança; segundo, elabora os princípios institucionais da contralógica relacional freireana; terceiro, demonstra como o MOBRAL simbolizou a hegemonia tecnocrática do limiar; e quarto, explica por que a gramática relacional se manteve estruturalmente frágil no interior do Estado brasileiro.

Ao final, proponho que o legado de Freire deve ser reinterpretado não como método, mas como projeto institucional interrompido, e que os obstáculos à sua implementação não se reduzem a disputas ideológicas ou didáticas, mas às condições de governabilidade administrativa que estruturam o próprio Estado contemporâneo. Nesse sentido, o artigo contribui para reposicionar o debate sobre alfabetização de adultos, deslocando-o do plano pedagógico para o plano institucional e da teoria política da educação.

## **A GRAMÁTICA CAMPANHISTA DO LIMIAR**

### **Limiar, encerramento e governança da alfabetização**

A alfabetização de adultos tornou-se governável quando foi convertida em problema administrável. Essa conversão implicou pelo menos três operações: (1) definição de objeto, (2) criação de métricas e (3) instauração de encerramento. A definição de objeto consistiu em traduzir um conjunto heterogêneo de práticas sociais (ler, escrever, interpretar, registrar, circular) em uma unidade mínima observável, o “alfabetizado”. A criação de métricas permitiu quantificar essa unidade via censos, cadastros, exames e certificados (IBGE, 1950; 1960). O encerramento, finalmente, viabilizou o ato administrativo de declarar a política concluída, mesmo quando suas implicações sociais permaneciam abertas (Power, 1999).

Essa lógica é típica do que Strathern (2000) denomina culturas de auditoria, nas quais soluções públicas devem produzir evidências visíveis, comparáveis e defensáveis para justificar legitimidade. Aplicada à alfabetização, ela produz uma racionalidade específica: o limiar mínimo. Esse limiar, definível e verificável, torna-se o núcleo da política. Ser alfabetizado deixa de significar uso durável da escrita na vida cotidiana e passa a significar atingir um patamar testável.

### **Campanhas, métricas e a administração do curto prazo**

A gramática campanhista opera articulando três elementos estruturantes: curta duração, mobilização intensiva e produção de números. A curta duração permite compatibilizar alfabetização com ciclos políticos e janelas orçamentárias, produzindo políticas que “cabem” em calendários de governo. A mobilização intensiva articula escolas, igrejas, militares, voluntários e rádios em redes de provisão de curto ciclo. A produção de números transforma tais esforços em evidências de sucesso, usualmente expressas como “número de alfabetizados”, “salas abertas” ou “turmas concluídas”.

O Brasil forneceu exemplos recorrentes dessa racionalidade. A própria Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), criada em 1947, tornou-se o primeiro programa federal estruturado segundo lógica campanhista: descentralização vertical, instrução acelerada, certificação padronizada e relatórios numéricos enviados a Brasília (Paiva, 1987). Os materiais impressos pelo MEC enfatizavam “objetivos quantificáveis” e “provas de conclusão” como formas de aferição. A alfabetização era tratada como intervenção emergencial, necessária para modernizar o país e reduzir índices de analfabetismo antes dos censos.

Essa racionalidade foi reforçada pela ascensão de modelos de administração por resultados no pós-guerra, combinando desenvolvimentismo econômico e tecnificação da gestão pública. Poucos anos depois, já era possível identificar um léxico administrativo emergente: “cobertura”, “extensão”, “aproveitamento”, “rendimento” e “eficiência”. Trata-se do léxico do limiar, no qual a alfabetização é redutível a uma variável binária (“alfabetizado”/“não alfabetizado”) e a política se torna eficaz quando reduz o número de indivíduos no segundo polo.

O que importa aqui é a capacidade dessa gramática de produzir governabilidade. Ao transformar alfabetização em algo que pode ser planejado, entregue, medido e encerrado, ela compatibiliza a política com as necessidades do Estado moderno e de seus dispositivos de legitimação. Não por acaso, a gramática campanhista floresce em governos de diferentes matizes ideológicos: ela é institucionalmente funcional.

### **Indicadores, auditoria e certificação**

A segunda camada da gramática campanhista envolve a tradução da alfabetização em indicadores, permitindo governança à distância. A literatura de governamentalidade descreve esse processo como tecnologia de inscrição (Miller & Rose, 2008): transformar atividades situadas em registros numéricos capazes de viajar entre instâncias administrativas. No Brasil, essa transformação ocorreu via relatórios, formulários e exames que permitiam ao Ministério da Educação declarar resultados perante governos, organismos internacionais e opinião pública.

Esses indicadores não apenas descrevem a realidade, mas a produzem, na medida em que definem o que conta como alfabetização. Quando o indicador é o número de certificados, alfabetizar torna-se conduzir o maior número possível de indivíduos à certificação mínima. Quando o indicador é a taxa de analfabetismo, alfabetizar torna-se reduzir esse índice, independentemente da sustentabilidade do uso social da escrita.

A lógica de auditoria, no sentido de Strathern (2000), implica que programas são justificados pelo que pode ser mostrado (outputs), e não necessariamente pelo que permanece (outcomes). Em políticas de alfabetização, como mostram estudos posteriores sobre Moçambique, Índia e Brasil, isso estimula formas minimalistas, aceleradas e tecnificadas de intervenção, pois a certificação é a evidência de sucesso mais facilmente demonstrável.

A certificação cumpre, assim, dupla função: é dispositivo pedagógico (encerra um processo de ensino) e dispositivo administrativo (fecha um ciclo político). É esse fechamento administrativo, o encerramento, que torna a alfabetização “governável”. Trata-se de solução elegante para o Estado, mas problemática para os sujeitos: o certificado altera o status estatístico

do indivíduo, porém raramente altera suas condições de uso da escrita no trabalho, no território ou no mundo social (Street, 1984; Barton & Hamilton, 1998; Ribeiro, 2006).

### **O CEAA (1947) como cristalização inaugural da gramática do limiar**

A Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) oferece o primeiro caso robusto dessa gramática. Criada no governo Dutra, ela consolidou dispositivos que seriam repetidos ao longo do século XX: mobilização de massa, currículo mínimo, (3) certificação padronizada, e relatórios numéricos.

Seu objetivo explícito era reduzir rapidamente os índices de analfabetismo antes dos censos, articulando alfabetização com projetos de modernização nacional. O território nacional foi dividido em unidades administrativas, com produção de manuais, cartilhas e relatórios que padronizavam processos e permitiam prestação de contas. A alfabetização tornou-se, assim, um problema administrável.

O CEAA também consolidou um modelo institucional específico: a alfabetização como responsabilidade federal, porém executada localmente, com apoio de professores voluntários, igrejas e associações civis. Esse arranjo híbrido permitiu cobrir territórios extensos com custo relativamente baixo, ao preço de alta rotatividade e baixa continuidade.

Do ponto de vista genealógico, o CEAA não deve ser visto apenas como política inaugural, mas como evento de sedimentação racional: ele alinhou alfabetização à lógica campanhista, estabeleceu o limiar como objetivo e inaugurou um regime de governança baseado em indicadores administráveis. Essa gramática sobreviveria à mudança de regimes, de ideologias e de conjunturas, reaparecendo no MOBREAL, no Movimento Brasileiro de Alfabetização e em programas posteriores.

É nesse cenário que a contralógica freireana, que demandava tempo, relação, historicidade e práxis, emergiu como ruptura conceitual e, simultaneamente, como anomalia institucional.

### **FREIRE COMO CONTRALÓGICA INSTITUCIONAL**

Se a gramática campanhista tornou a alfabetização de adultos governável, ao alinhá-la a dispositivos de mensuração, certificação e encerramento, a pedagogia freireana produziu uma inflexão radicalmente distinta. Essa inflexão não se limita ao plano da didática, como frequentemente se reduz em manuais e discursos pedagógicos, mas opera no plano institucional. Trata-se de uma racionalidade que, para existir, requer arranjos de organização, temporalidade, vínculo e co-produção que se chocam com a gramática dominante.

Nesta seção, descrevo cinco dimensões em que a pedagogia freireana constitui uma contralógica institucional: temporalidade longa, historicidade dos sujeitos, dialogicidade como forma organizacional, territorialidade e reciprocidade, e práxis como interrupção de encerramento. A análise não busca reconstituir Freire como método — operação, aliás, frequentemente pedagógica —, mas como projeto institucional interrompido.

## **Temporalidade longa versus temporalidade curta**

A primeira fratura entre Freire e a gramática campanhista reside na temporalidade. A alfabetização em campanhas opera em curto prazo, orientada por ciclos eleitorais, orçamentos anuais, janelas administrativas e indicadores periódicos. Essa temporalidade é coerente com a política moderna, cuja governabilidade depende de resultados demonstráveis em intervalos reduzidos (Rose, 1999; Power, 1999).

Em contrapartida, a pedagogia freireana pressupõe uma temporalidade longa, relativa aos ritmos de constituição dos sujeitos, da formação de consciência e da apropriação significativa da palavra (Freire, 1970/2000). A alfabetização, nesse registro, não é evento, mas processo; não é intervenção, mas trajetória. Seu propósito não é atingir um limiar mínimo, mas ampliar a capacidade do sujeito de nomear o mundo, o que implica tempo e continuidade.

Do ponto de vista institucional, temporalidades longas são difíceis de governar. Elas não produzem resultados rápidos para relatórios, não se enquadram no ciclo orçamentário e não oferecem garantias de encerramento. Os efeitos de uma prática freireana só são mensuráveis em temporalidades sociais, não em temporalidades administrativas.

Por essa razão, a pedagogia freireana é estruturalmente dissonante com o Estado: ela requer cronogramas que o Estado não sabe nem pode administrar.

## **Historicidade e formação do sujeito**

A segunda dimensão é a historicidade. Na gramática campanhista, o adulto é concebido como destinatário de instrução: alguém que “não sabe ler” e que deve aprender a decodificar signos para alcançar um limiar técnico. O sujeito é definido por ausência e déficit.

Na pedagogia freireana, o sujeito é produtor de sentido antes de ser aprendiz técnico. O ponto de partida não é o déficit, mas a história, a experiência e a leitura de mundo (Freire, 1967). A alfabetização não se define pela tomada da palavra impressa, mas pela tomada da palavra histórica.

Essa inversão tem implicações institucionais profundas: para que um sistema educativo trate o sujeito como histórico, e não como déficit —, ele deve reorganizar práticas de curriculação, planejamento, avaliação e formação docente. Em outras palavras, deve transformar dispositivos administrativos para acomodar o imprevisível do sujeito.

A gramática campanhista requer padronização. A gramática relacional requer indeterminação produtiva, algo difícil de acomodar em sistemas orientados por indicadores.

## **Diálogo não como metodologia, mas como forma organizacional**

A terceira dimensão é o diálogo. Há um equívoco recorrente em interpretar o diálogo em Freire como “técnica participativa” ou “metodologia ativa”. Freire não propõe diálogo como método de sala, mas como forma organizacional do encontro pedagógico, estruturada por reciprocidade epistêmica. No diálogo freireano, professores e educandos não trocam informações, mas produzem mundo. Essa produção exige o que Freire chama de co-laboração: trabalho

conjunto sobre temas geradores, ancorados na experiência concreta e orientados à desnaturalização do vivido (Freire, 1970/2000).

Do ponto de vista institucional, o diálogo tem custos altos: pois exige tempo, formação política, e escuta estruturada, ao mesmo tempo que não produz resultados previsíveis. Por isso, ele é institucionalmente disfuncional para arranjos campanhistas, que requerem instrução padronizada para garantir mensurabilidade e comparabilidade. O diálogo, em suma, não se deixa padronizar. Essa é uma das razões pelas quais as práticas freireanas foram sistematicamente domesticadas ao serem absorvidas por políticas públicas: converteram-se em metodologia participativa dentro de currículos fechados, perdendo seu caráter organizacional.

### **Territorialidade, reciprocidade e vinculação**

A quarta dimensão é a territorialidade. A gramática campanhista opera com a lógica da cobertura: quantos municípios, quantas salas, quantos alfabetizados. O território é mapa. A provisão é logística.

A contralógica freireana opera com a lógica da vinculação: território não é mapa, é mundo vivido. O trabalho pedagógico emerge da experiência encarnada, não da distribuição espacial (Freire, 1967). A alfabetização, nesse registro, é menos uma atividade de sala e mais uma atividade de encontro com o mundo, na qual a leitura é inseparável da vida social e política.

No plano institucional, isso implica reconhecer que práticas relacionais exigem: multiplicidade de tempos e de espaços, circulação entre escola e território, e mediação comunitária. Trata-se de um arranjo que não cabe em modelos hierárquicos e centralizados, baseados em comandos administrativos e cronogramas padronizados. Para adotar territorialidade relacional, o Estado precisaria descentralizar radicalmente, flexibilizar calendário, modular currículos e redistribuir autoridade, operações que desafiam a lógica do limiar.

### **Práxis como interrupção de encerramento**

A quinta dimensão é a práxis. Na pedagogia freireana, práxis não é sinônimo de prática; é unidade dialética entre ação e reflexão, orientada à transformação do mundo. Essa definição opera como interrupção de encerramento: o processo não termina na certificação, mas retorna à experiência e à história para produzir nova intervenção.

A práxis é, portanto, institucionalmente inacabável. Ela gera processos abertos, trajetórias irregulares e aprendizagens não-lineares. Para sistemas administrativos, isso é um problema: processos abertos não geram dados de desempenho, não se encerram em ciclos e não oferecem previsibilidade.

Por essa razão, práxis é a dimensão mais incompatível com a gramática campanhista. Se o limiar exige fechamento, a práxis exige reabertura. Se o limiar converte alfabetização em status, a práxis converte alfabetização em processo histórico.

## **Angicos (1963) como demonstração da contralógica**

A experiência de Angicos (1963) é frequentemente citada como caso pedagógico, mas aqui interessa como caso institucional. Em Angicos, a alfabetização ocorreu em territórios concretos, com base em temas geradores, ciclos de diálogo e vinculação territorial. Do ponto de vista administrativo, a intervenção era curta; do ponto de vista pedagógico, era longa; e do ponto de vista político, era aberta.

A contralógica emerge em três pontos:

1. Território como mundo vivido, não como unidade administrativa.
2. Dialogicidade como forma organizacional, não como metodologia.
3. Práxis como desnaturalização do vivido, não como aprendizado funcional.

Ao contrário das campanhas, Angicos não produzia encerramento óbvio. Não havia mecanismo de encerramento que convertesse alfabetização em status estável. Ela produzia sujeitos, não certificados. Isso tornou Angicos pedagogicamente potente, politicamente sensível e institucionalmente inviável. Sua potência foi reconhecida internacionalmente; sua inviabilidade institucional foi reconhecida pelo Estado brasileiro, que jamais conseguiu absorvê-la estruturalmente.

## **Conclusão da Seção 2**

As cinco dimensões analisadas, temporalidade, historicidade, dialogicidade, territorialidade e práxis, constituem o núcleo da contralógica freireana. O que importa não é a divergência pedagógica, mas o desajuste institucional: para existir, a gramática relacional exige instituições que o Estado brasileiro não possui. Esse desajuste será aprofundado na seção seguinte, com a análise do MOBREAL como consolidação tecnocrática da governança por limiar, demonstrando como o Estado optou estruturalmente pela eficiência administrável e descartou, ou domesticou, a relação inadministrável.

## **MOBREAL E A CONSOLIDAÇÃO TECNOCRÁTICA DA GRAMÁTICA DO LIMIAR**

Se o CEAA condensou o momento inaugural da gramática campanhista do limiar e Angicos ilustrou a contralógica relacional freireana, o MOBREAL (1967–1985) funcionou como mecanismo de consolidação tecnocrática dessa gramática no interior do Estado brasileiro. A originalidade do MOBREAL não está no objetivo (alfabetizar adultos), mas na forma como articula alfabetização com planejamento nacional, produtividade, eficiência administrativa e prestação de contas. É um caso paradigmático no qual alfabetização é convertida em regime técnico, e não apenas em campanha.

Nesta seção, examino quatro dimensões institucionais que fazem do MOBREAL um caso de consolidação tecnocrática: (1) alfabetização funcional e produtivista, (2) tecnologias de planejamento e auditoria, (3) certificação e legitimação administrativa e (4) inviabilidade da gramática relacional no interior da lógica MOBREAL.

## **Alfabetização funcional e racionalidade produtivista**

Criado no contexto autoritário pós-1964, o MOBRAL integrou-se ao projeto desenvolvimentista militar, fortemente marcado pela busca de produtividade econômica e modernização acelerada. Nesse projeto, alfabetização de adultos deixou de ser justificada por argumentos de cidadania ou democratização, predominantes no CEAA e na experiência freireana, e passou a ser justificada por argumentos de funcionalidade e eficiência.

A alfabetização funcional é uma categoria administrativa construída para tornar a alfabetização útil, medível e politicamente apresentável. Seu princípio é que a alfabetização deve produzir efeitos imediatos em termos de capacidade de trabalho, disciplina e integração à economia moderna. Nesse registro, a leitura deixa de ser práxis e torna-se insumo produtivo.

A racionalidade produtivista pode ser resumida em três elementos:

1. Utilidade: alfabetização como pré-requisito para melhorias econômicas.
2. Funcionalidade: foco em habilidades instrumentais e não reflexivas.
3. Eficiência: obtenção rápida de resultados administráveis.

Esses três elementos reforçam a gramática do limiar, pois permitem converter alfabetização em variáveis discretas: saber assinar, ler instruções, preencher formulários, seguir procedimentos. Trata-se de uma alfabetização que não exige temporalidades longas nem historicidade dos sujeitos, mas adesão a procedimentos em tempos curtos.

Com isso, o MOBRAL distancia-se radicalmente da proposta freireana. Para Freire, a palavra é mundo, e o mundo é história; para o MOBRAL, a palavra é função, e a função é produto. Não é à toa que, do ponto de vista institucional, o MOBRAL foi admiravelmente viável, enquanto Freire foi institucionalmente inviável.

## **Planejamento, auditoria e governança à distância**

A segunda dimensão da consolidação tecnocrática do MOBRAL reside na incorporação de tecnologias de planejamento e auditoria que permitiram ao Estado governar à distância, conceito típico da literatura de governmentality (Miller & Rose, 2008). Esses instrumentos incluem: formulários padronizados, relatórios de desempenho, indicadores de cobertura, metas anuais, mapas de sala, e sistemas de supervisão.

Esses dispositivos transformaram alfabetização de adultos em um problema tecnicamente administrável, alocável em sistemas de informação, capaz de gerar gráficos, tabelas e relatórios. Trata-se de uma tecnologia de inscrição (Miller & Rose, 2008): uma forma de converter realidades heterogêneas em objetos comparáveis e mensuráveis no centro administrativo.

A lógica da auditoria (Power, 1999; Strathern, 2000) produziu uma consequência decisiva: os resultados passaram a valer mais que os processos. O que importava não era a natureza da aprendizagem, mas a quantidade de alfabetizados e a execução do planejamento. Isso reforçou a gramática do limiar, pois deslocou o interesse do Estado da qualidade relacional para a quantidade certificável.

Essa racionalidade está diretamente alinhada com a modernização administrativa dos anos 1960 e 1970, marcada por planejamento estratégico, fiscalização, controle de produtividade e accountability burocrática. O MOBREAL foi o primeiro programa brasileiro a aplicar tais tecnologias em larga escala no campo da alfabetização de adultos, inaugurando uma forma moderna de governar alfabetização sem estar presente, governança por dispositivos.

### **Certificação e estratégias de legitimação administrativa**

A terceira dimensão diz respeito à certificação como dispositivo de legitimação administrativa. O MOBREAL dependia de sua capacidade de demonstrar resultados perante o governo militar e organismos internacionais. Como tais resultados eram dificilmente observáveis em termos qualitativos, “melhorou o uso da leitura no território?”, tornaram-se observáveis em termos quantitativos, “quantas pessoas receberam certificado?”.

Essa dinâmica produziu um efeito de equivalência: apropriação crítica da leitura passou a ser equivalente ao ato de receber um certificado. Essa equivalência, obviamente frágil do ponto de vista pedagógico e sociológico, era altamente eficaz do ponto de vista administrativo, pois transformava alfabetização em status binário.

Aqui entra o mecanismo de encerramento, já descrito na Seção 1. A certificação permitia encerrar a política, demonstrar resultados, provar eficiência e garantir recursos, ainda que os efeitos sociais fossem limitados. A pedagogia relacional, ao contrário, não oferece encerramento, pois define alfabetização como processo contínuo.

Por isso, a certificação produziu a inversão de valor que explica a hegemonia institucional do MOBREAL: o Estado privilegia aquilo que pode encerrar e mostrar, não aquilo que pode transformar e complexificar.

### **A domesticação da gramática relacional**

A quarta dimensão é a domesticação pedagógica. O MOBREAL, como todo programa tecnocrático de grande escala, exerceu um efeito centrípeto: absorveu discursos e práticas, convertendo-os em formatos administráveis. A pedagogia participativa tornou-se dinâmica de sala; os temas geradores tornaram-se listas de vocábulos; o diálogo tornou-se pergunta-resposta; a historicidade tornou-se motivação; e a práxis tornou-se exercício contextualizado.

Essa operação é típica daquilo que Freire chamou de “adocicamento” da educação popular: um processo de neutralização política que preserva formas e elimina contradições. Do ponto de vista institucional, essa domesticação não é necessariamente consciente; ela é funcional: absorver a contralógica freireana integralmente seria inadministrável, pois exigiria re-configurações estruturais.

Em síntese: o MOBREAL não apenas ignorou Freire; ele o traduziu, mas o traduziu para a gramática do limiar. O resultado não foi uma “mistura”, mas uma subsunção: o que era relacional tornou-se instrucional; o que era processo tornou-se método; o que era mundo tornou-se vocabulário.

### A contralógica diante da racionalidade tecnocrática: inviabilidade institucional

A análise das três dimensões anteriores permite explicar a inviabilidade institucional da contralógica freireana: o Estado militar, como máquina de planejamento e controle, demandava produtividade, visibilidade e fechamento. A pedagogia freireana produz processualidade, historicidade e abertura. São racionalidades incompatíveis.

A Tabela 1 mostra como essa incompatibilidade pode ser descrita na forma de quatro tensões estruturais.

Tabela 1 – Tensões estruturais entre a gramática do limiar (MOBRAL) e a gramática relacional freireana

<b>Gramática do Limiar (MOBRAL)</b>	<b>Gramática Relacional (Freire)</b>
Curto prazo	Longa duração
Indicador	Processo
Certificação	Historicidade
Encerramento	Abertura
Administração	Práxis
Território como logística	Território como mundo vivido

**Fonte:** Elaboração do autor, com base na análise comparativa entre a racionalidade tecnocrática do MOBRAL e a pedagogia freireana. **Nota:** A tabela sintetiza diferenças estruturais entre duas formas de organização da alfabetização de adultos, destacando a oposição entre temporalidade, formas de avaliação, relação com o território e modos de governança.

O resultado dessas tensões é uma assimetria de viabilidade institucional. O MOBRAL era governável, financeiramente previsível, tecnicamente administrável e politicamente apresentável. A contralógica freireana, não.

### Conclusão da Seção 3

Ao consolidar a gramática campanhista em versão tecnocrática, o MOBRAL desempenhou papel decisivo na institucionalização do limiar como forma dominante de governança da alfabetização de adultos no Brasil. Essa consolidação criou um ambiente institucional no qual práticas relacionais eram domesticáveis como técnica, mas inviáveis como forma organizacional.

Em termos genealógicos, o MOBRAL marca o momento em que a alfabetização deixa de ser campanha com pretensões de cidadania e torna-se programa com pretensões de eficiência. A contralógica freireana, por sua vez, desloca-se do espaço da política pública para o espaço da educação popular, dos movimentos sociais e de experiências pontuais, longe do centro do Estado.

## **POR QUE A CONTRALÓGICA FREIREANA É ESTRUTURALMENTE FRÁGIL?**

A análise das seções anteriores permite propor uma explicação para a fragilidade institucional da gramática relacional freireana. Essa explicação pode ser formulada a partir de três níveis analíticos: (1) incompatibilidades operacionais, (2) inviabilidades organizacionais e (3) não correspondência com racionalidades de Estado. A fragilidade não é, portanto, conjuntural, mas estrutural.

### **Temporalidades incongruentes**

Conforme argumentado na Seção 2.1, a pedagogia freireana opera em temporalidade longa, enquanto a gramática do limiar opera em temporalidade curta. Essa incongruência é estrutural porque as temporalidades longas são anti-administrativas: não produzem resultados demonstráveis em tempo compatível com o ciclo de governos, não cabem em planejamento anual e não geram evidências rápidas para fins de auditoria e legitimação.

Sob regimes autoritários ou democráticos, Estados modernos são pressionados a mostrar resultados, especialmente em áreas simbólicas como alfabetização de adultos. A contralógica freireana, que produz “processos de consciência”, e não indicadores, é institucionalmente não demonstrável, e, portanto, não defendível perante governos, mídia e organismos internacionais. A fragilidade decorre, então, de uma assimetria: a temporalidade do sujeito não coincide com a temporalidade do Estado.

### **Territorialidades e escalabilidade**

A segunda incompatibilidade está na territorialidade. A pedagogia freireana exige territórios concretos, vínculos, mediação comunitária e circulação entre espaços de vida. Essas exigências não se deixam escalar nos termos da governança estatal de políticas públicas, pois requerem: profissionais com alta formação política; arranjos locais com autonomia real; flexibilidade curricular e organizacional; continuidade de longo prazo; e reconhecimento da diferença territorial.

Ora, o Estado brasileiro escalou políticas de alfabetização no século XX e XXI por campanhas, programas nacionais e parcerias centralizadas. A escala é vertical, não horizontal; logística, não relacional. O território é mapa, não mundo vivido. Por isso, a contralógica não é apenas difícil de escalar, ela é anti-escala. O que a torna potente em pequenas comunidades a torna inadequada para governabilidade macro.

### **Dialogicidade e a impossibilidade de padronização**

A dialogicidade, entendida como reciprocidade epistemológica, implica práticas que não podem ser padronizadas sem serem esvaziadas. Do ponto de vista da governança, a padronização é essencial para que programas sejam comparáveis, monitoráveis e auditáveis. Estados modernos precisam, portanto, de protocolos, indicadores, instrumentos e normas.

O diálogo freireano tem o efeito inverso: produz singularidade, contingência e irrepetibilidade. A singularidade inviabiliza escalas comparativas; a contingência inviabiliza

previsões; a irrepetibilidade inviabiliza replicações. Isso faz da dialogicidade um obstáculo para planejamento, avaliação, certificação, prestação de contas, e padronização curricular.

Do ponto de vista institucional, a dialogicidade é não-administrável; do ponto de vista pedagógico, é condição de emancipação. Daí a tensão.

### **Práxis versus encerramento**

O quarto eixo estrutura a diferença ontológica entre práxis e encerramento. A práxis exige reabertura permanente do processo educativo; o encerramento exige encerramento para que a política seja avaliada e defendida. Sistemas educativos nacionais não podem operar sem encerramento: é por meio dele que definem quem concluiu, quem pode progredir, quem cumpre requisitos legais, e quantos recursos serão alocados. Sem encerramento, não há certificação, promoção, prestação de contas ou alfabetização como meta pública. Ora, a práxis é anti-encerramento. Sua lógica não é finalizar, mas reabrir, deslocar, complexificar. Ela produz trajetórias, não resultados. A consequência é clara: a práxis é pedagogicamente forte e administrativamente fraca. A fragilidade da contralógica, portanto, reside em sua ontologia aberta diante de um Estado que exige fechamento.

### **A racionalidade de Estado e a forma alfabetização**

O quinto eixo diz respeito às racionalidades de Estado. Desde o CEEA até programas recentes, o Estado não demandou alfabetização como prática cultural, mas como requisito funcional. Esse requisito pode variar (cidadania, economia, eleições, produtividade), mas a forma é constante: alfabetização é tratada como atributo que indivíduos possuem ou não.

Essa forma é compatível com regimes censitários (“quantos analfabetos existem?”), com regimes de certificação (“quantos concluíram?”) e com regimes de planejamento (“como reduzir?”). É essa forma que permite converter alfabetização em problema público, objeto de política e meta de governo.

Freire, ao contrário, redefine alfabetização não como atributo, mas como relação histórica. Relações históricas não são atributos, não são binárias, não são cumulativas e não são mensuráveis em níveis discretos. Portanto, não se convertem facilmente em problema de Estado. A fragilidade institucional da contralógica é, portanto, produto de uma não correspondência de formas: o Estado administra atributos; Freire produz relações.

### **A assimetria política das duas gramáticas**

A Tabela 2 resume a assimetria das duas gramáticas em termos políticos:

Tabela 2 – Assimetria política entre a gramática campanhista do limiar e a gramática relacional freireana.

<b>Dispositivo</b>	<b>Gramática do Limiar</b>	<b>Gramática Relacional</b>
Tempo	Curto	Longo

Espaço	Logístico	Territorial
Sujeito	Déficit	Histórico
Escala	Vertical	Horizontal
Resultado	Atributo	Relação
Avaliação	Certificação	Práxis
Visibilidade	Alta e rápida	Baixa e lenta
Prestação de contas	Fácil	Difícil
Governança	Administrável	Inadministrável

**Fonte:** Elaboração do autor. **Nota:** A tabela apresenta uma matriz analítica das principais dimensões institucionais (tempo, espaço, sujeito, escala, avaliação e governança), evidenciando a maior viabilidade política da gramática do limiar em comparação com a gramática relacional.

Ao observar essa matriz, torna-se evidente que uma gramática é politicamente viável e a outra é politicamente improvável. A hegemonia do MOBREAL no século XX e das políticas campanhistas no século XXI (incluindo PAC, Brasil Alfabetizado, etc.) não é anomalia: é resultado lógico dessa assimetria. A fragilidade da contralógica não é, portanto, fracasso; é efeito de condições estruturais de governabilidade.

Essa leitura estrutural permite também reinterpretar os ciclos recentes das políticas de alfabetização de adultos no Brasil. Programas como o Brasil Alfabetizado, ao longo dos anos 2000 e 2010, reiteraram, ainda que sob novas formulações discursivas e arranjos federativos distintos, elementos centrais da gramática campanhista do limiar: focalização em metas quantitativas, financiamento por ciclos curtos, centralidade da certificação e dependência de mecanismos de monitoramento e prestação de contas. A recorrente descontinuidade dessas iniciativas, frequentemente associada a mudanças de governo, restrições orçamentárias e reconfigurações institucionais, tem sido frequentemente interpretada como falha de implementação ou ausência de prioridade política. No entanto, à luz do argumento aqui desenvolvido, tal descontinuidade pode ser compreendida como expressão da mesma racionalidade que historicamente organiza o campo. Nesse sentido, a persistência de políticas episódicas e de baixa institucionalização reforça o argumento central deste artigo: não se trata de uma incapacidade contingente do Estado brasileiro de sustentar a alfabetização de adultos, mas da predominância de uma forma de governança que privilegia intervenções encerráveis, mensuráveis e politicamente demonstráveis em detrimento de processos relacionais de longa duração.

## Conclusão da Seção 5

A contralógica freireana é estruturalmente frágil não porque seja pedagogicamente inadequada, mas porque suas exigências são incompatíveis com o modo como políticas públicas são concebidas, escaladas, auditadas e justificadas no Estado brasileiro. Nesse sentido, a gramática relacional não apenas encontra limites no interior do Estado, mas torna visíveis os próprios limites da forma estatal como modo de organização da alfabetização de adultos. É a partir desse deslocamento, do pedagógico ao institucional, que se pode compreender a persistência histórica das formas campanhistas e a recorrente inviabilidade de alternativas baseadas na relação, na historicidade e na práxis.

## CONCLUSÃO

Este artigo parte da necessidade de reformular o debate sobre Paulo Freire no campo da alfabetização de adultos. Como sugerem tanto a análise histórica quanto a persistência recente de políticas descontínuas no setor, grande parte da literatura brasileira tem discutido Freire predominantemente no registro pedagógico, seja em termos de eficácia metodológica, adequação de materiais ou resultados de aprendizagem. Essa abordagem, embora relevante, é insuficiente, pois tende a obscurecer a dimensão institucional em que a inviabilidade da proposta freireana efetivamente se produziu.

O problema não foi que Freire “não funcionou”; o problema foi que o Estado não pôde funcionar como Freire. Não dispunha, e estruturalmente não dispõe, das instituições, temporalidades, territorialidades, vínculos e racionalidades necessários para absorver a gramática relacional. Nesse sentido, o debate central não deve ser formulado como “Freire funciona?”, mas como: “que tipo de Estado seria necessário para que Freire se tornasse possível?”

A análise desenvolvida permite explicar por que a pedagogia freireana, aqui interpretada como gramática relacional, permaneceu institucionalmente frágil no campo da alfabetização de adultos no Brasil, apesar de sua fecundidade intelectual, relevância política e influência internacional. O argumento central sustentou que essa fragilidade não deriva de insuficiências pedagógicas, nem de resistências ideológicas episódicas, mas de uma incompatibilidade estrutural entre as exigências institucionais da gramática freireana e as racionalidades de governança que historicamente organizaram o Estado brasileiro.

Essa incompatibilidade foi examinada a partir de três movimentos. No primeiro, mostrei como se consolidou a gramática campanhista do limiar, caracterizada por temporalidade curta, mensuração, certificação e encerramento. Essa gramática tornou a alfabetização de adultos governável: converteu-a em objeto administrável, passível de planejamento, avaliação e legitimação pública. Programas como o CEAA e, posteriormente, o MOBREAL demonstraram como essa racionalidade foi capaz de se estruturar institucionalmente, atravessar regimes políticos distintos e estabilizar-se no interior do Estado.

No segundo movimento, apresentei a pedagogia freireana como contralógica institucional, identificando cinco dimensões que a diferenciam radicalmente da lógica campanhista: temporalidade longa, historicidade dos sujeitos, dialogicidade como forma organizacional,

territorialidade e reciprocidade, e práxis como interrupção de encerramento. O ponto central foi descolar Freire da condição de “método”, no sentido técnico-instrucional, e recolocá-lo como projeto institucional, cuja implementação exigiria uma forma distinta de organizar tempo, espaço, vínculo, avaliação e escala.

No terceiro movimento, analisei o MOBRAL como caso paradigmático de consolidação tecnocrática da gramática do limiar, mostrando como suas tecnologias de planejamento, auditoria e certificação produziram uma alfabetização funcional, mensurável e politicamente defendível. Nesse contexto, a contralógica relacional freireana pôde ser parcialmente domesticada como técnica pedagógica, mas não pôde ser absorvida como racionalidade institucional.

Com base nesses movimentos, a Seção 4 ofereceu o modelo explicativo para a fragilidade estrutural da contralógica, formulado a partir de cinco tensões: (1) incongruência temporal, (2) anti-escalabilidade territorial, (3) impossibilidade de padronização, (4) incompatibilidade entre práxis e encerramento e (5) não correspondência entre configuração do sujeito e racionalidades de Estado. A partir dessas tensões, argumentei que a gramática relacional é incompatível com a forma Estado tal como configurada historicamente no campo da alfabetização de adultos.

Essa explicação desloca o debate de duas maneiras. Primeiro, desloca-o do plano pedagógico para o plano institucional. Em vez de perguntar se “o método funciona”, pergunta-se que tipo de instituições o método requer. Segundo, desloca-o do plano normativo para o plano analítico. Em vez de prescrever o que o Estado “deveria fazer”, explicita-se o que o Estado pode fazer em condições concretas de governabilidade, auditoria e prestação de contas.

A leitura genealógica adotada aqui permite reinterpretar a pedagogia freireana como projeto institucional interrompido, e não como experiência pedagógica fracassada. Se o projeto foi interrompido, isso não se deve a carências instrucionais, mas à ausência de instituições capazes de relação, instituições que sustentem temporalidades longas, historicidades locais, vínculos comunitários e processos abertos. A pedagogia crítica produz futuros possíveis; a administração pública produz resultados demonstráveis. São formas diferentes de organizar a ação.

Essa conclusão não implica que a gramática relacional seja inviável em absoluto. Ela é inviável no Estado tal como configurado, mas pode ser viável em outras formas de institucionalidade, já visíveis em determinados movimentos sociais, organizações comunitárias, experiências municipais e ciclos de educação popular. Para que Freire seja possível como política pública, seria necessário redesenhar as condições de governabilidade, auditabilidade e responsabilização que moldam o campo. Isso requer inovação institucional, não apenas inovação pedagógica.

Do ponto de vista do campo da Educação de Jovens e Adultos no Brasil, o argumento oferecido aqui sugere uma agenda de pesquisa que desloca a discussão de “modelos pedagógicos” para regimes de governança. Três questões emergem dessa agenda:

1. Quais arranjos institucionais sustentam práticas relacionais? A investigação deve focar municípios, redes locais e organizações da sociedade civil capazes de operar temporalidades heterogêneas.
2. Quais tecnologias administrativas permitem governar sem destruir a relação? É necessário explorar alternativas à certificação e à auditoria centradas apenas em outputs.
3. É possível conceber políticas públicas baseadas em processos e não apenas em resultados? Aqui entra o debate pós-Freire, dialogando com pesquisas contemporâneas sobre commons educacionais, democracia radical e políticas participativas.

Por fim, este artigo contribui para reposicionar Paulo Freire no debate sobre alfabetização de adultos não como tecnólogo da didática, mas como pensador da institucionalidade educativa. Seu legado não é apenas pedagógico, mas também político: revela os limites do Estado brasileiro para lidar com sujeitos históricos, territórios vivos e processos abertos. Se o Estado escolheu o limiar, e não a relação, não foi por desconhecimento, mas por viabilidade.

Freire permanece como horizonte crítico não para ser imitado como método, mas para ser retomado como provocação institucional: a de imaginar formas de Estado que sejam compatíveis com aquilo que ele chamou de “ser mais”.

## REFERÊNCIAS

- BARTON, D., & HAMILTON, M. (1998). *Local literacies: Reading and writing in one community*. Routledge.
- DI PIERRO, M. C. (2007). Educação de jovens e adultos e movimentos sociais: tensões e interfaces. *Educação & Sociedade*, 28(101), 1023–1045.
- FREIRE, P. (1967). *Educação como prática da liberdade*. Paz e Terra.
- FREIRE, P. (1970/2000). *Pedagogia do oprimido*. Paz e Terra.
- GADOTTI, M. (1991). *História das ideias pedagógicas*. Ática.
- HADDAD, S., & DI PIERRO, M. C. (2000). Educação de jovens e adultos no Brasil: o estado da arte. *Revista Brasileira de Educação*, 14, 108–130.
- HEATH, S. B. (1983). *Ways with words: Language, life, and work in communities and classrooms*. Cambridge University Press.
- KLEIMAN, A. (1995). Modelos de letramento e as práticas de alfabetização na escola. In A. Kleiman (org.), *Os significados do letramento* (pp. 15–61). Mercado de Letras.
- MILLER, P., & ROSE, N. (2008). *Governing the present: Administering economic, social and personal life*. Polity Press.
- PAIVA, V. P. (1987). *Educação popular e educação de adultos no Brasil*. Loyola.
- POWER, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- RIBEIRO, V. M. (2006). *Letramento no Brasil: habilidades e práticas de leitura e escrita*. Global.
- ROSE, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press.
- STRATHERN, M. (2000). *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics, and the academy*. Routledge.
- STREET, B. (1984). *Literacy in theory and practice*. Cambridge University Press.

### **DECLARAÇÃO SOBRE DISPONIBILIDADE DE DADOS**

Este estudo não gerou dados empíricos originais. A análise baseia-se em literatura acadêmica e em documentos históricos de acesso público, devidamente referenciados ao longo do texto. Portanto, não há conjunto de dados a ser disponibilizado.

### **DECLARAÇÃO DE AUTORIA**

Autor 1 – Responsável pela pesquisa documental, redação e finalização do texto.

### **DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE**

O autor declara que não há conflito de interesse com o presente artigo.

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.