unesp UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Faculdade de Ciências e Letras

Campus de Araraquara - SP

CARLA ALESSANDRA BARRETO

A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: assistencialismo ou inovação?

ARARAQUARA – SP.

2012

CARLA ALESSANDRA BARRETO

A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: assistencialismo ou inovação?

Trabalho de Tese de Doutorado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

BARRETO, CARLA ALESSANDRA

A política nacional de juventude: assistencialismo ou inovação? / Carla Alessandra Barreto. – 2012

253 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

l. Educação – Brasil. 2. Educação de jovens e adultos.
3. Políticas públicas. I. Título.

CARLA ALESSANDRA BARRETO

A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: assistencialismo ou inovação?

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

Data da defesa: 20/03/2012

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Maria Teresa Miceli Kerbauy - PPGEE/FCL/Ar Unesp

Presidente e Orientador

Sandra Aparecida Riscal - CECH/ UFSCar

Membro Titular

Raquel Pereira Chainho Gandini - FE, PPGE/UNIMEP

Membro Titular

Maristela Angotti - PPGEE/FCL/Ar Unesp

Membro Titular

Júlio César Torres - IBILCE//Unesp

Membro Titular

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

Aos meus pais Lazara e José Carlos.

Aos meus irmãos.

À amiga Maristela.

Aos meus sobrinhos:

Michelle,

Thiago,

Carlos Augusto,

Carlos Eduardo,

Giovanna,

Otávio,

Pablo.

AGRADECIMENTOS

O trabalho acadêmico exige esforços, impõem limitações e inquietações para além do imaginado. É tenso, criativo, atrativo e solitário e, nesse sentido, teço esses agradecimentos às pessoas que se fizeram presentes nesse processo.

Aos meus pais e aos meus irmãos pelo apoio incondicional.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, profissional que admiro e respeito pela proficuidade com que trata dos mais diversos assuntos; obrigada pela paciência na condução deste trabalho e nas minhas inquietudes. Por entender meus momentos de fraqueza e oscilações e, ainda assim me dar oportunidade de continuar.

Aos membros da banca de qualificação que despertaram inquietações, às quais tentei responder nesta versão.

À amiga Maristela, pelo respeito e carinho de uma década, por estar presente nos momentos mais difíceis e de maior alegria, mas acima de tudo pela admiração que deposito na profissional, pela sua congruência entre o ser e o fazer.

Ao meu pequeno e grande Pablo que irradia muita vida, energia e alegria em minha vida.

Às amigas e amigos Keila, Lena, Lucimara, Alessandra, Denise, Vanessa, Eliana, Priscila, Néia, Gaby, Carla, Cláudia, Judeu, Renato e Ricardo o meu muito obrigada pela atenção e entendimento nas horas mais difíceis, pela presença amiga, leitura e interlocução de vida.

À minha sobrinha Michelle, orgulho, respeito e admiração pela capacidade de caminhar com coragem e determinação.

Ao GPEI - *Grupo de Pesquisa Educação Infantil: aprendizagens em contextos integrados*; Maristela, Suselaine, Muriane, Euzânia, Taciana, Ofélia e demais estagiárias obrigada; admiro o trabalho de vocês, me fortaleço dele e o mesmo me fez crescer como pessoa e pesquisadora.

Aos queridos amigos Catarina, Fred, Marcelo, Giane e Mônica, professores da Universidade Nove de Julho.

Aos amigos, colegas de trabalho e alunos do Curso e Colégio Anglo – Tatuí.

Aproveito para agradecer, também em nome da Lidiane, toda a atenção fornecida pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

Aos meus mestres da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

E ao Dr. Miguel Ângelo Boarati pelas conversas, direções e caminhos apontados nesses anos de tratamento, essencial para minha lucidez, acima de tudo sentimento de crédito e confiança, respeito e admiração pelo profissional que é; obrigada.

Precisamos da educação ao longo da vida para termos escolha. Mas precisamos dela ainda mais para preservar as condições que tornam essa escolha possível e a colocam a nosso alcance. (BAUMAN, 2007, p. 167)

A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: assistencialismo ou inovação?

RESUMO

As orientações da política educacional, na década de noventa, foram marcadas pela tentativa de universalização do Ensino Fundamental, nesse terreno a educação de jovens e adultos foi tratada junto a LDBEN 9394/96 de forma aligeirada, pois o que foi proposto acarretou na supletivização da educação formal ou na juvenilização da educação de jovens e adultos, pois o assunto foi tratado em dois parágrafos que, em linhas gerais, apenas rebaixaram a idade para freqüentar a modalidade de ensino e prestar os exames supletivos. Em meados da década de noventa e, principalmente, no interregno dos anos 2000 inicia-se um processo de se investir numa política pública própria para juventude, dada as reivindicações acumuladas nesse setor. Desse processo resultou o Conselho Nacional da Juventude e de suas ações o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem, em 2005, remodelado em 2008. O presente trabalho tem por objetivo discutir e analisar o desenho institucional desse programa, a partir do enfoque analítico das políticas públicas. Para tanto nos apoiamos na pesquisa documental e bibliográfica, utilizamos os conceitos de equidade e justiça social como conceitos-chave para nossa interlocução e leitura do programa, o qual trabalha com viés de resgate da cidadania através da tríade: escolarização em nível fundamental, qualificação profissional inicial e participação cidadã. A educação de jovens bem como a qualificação do jovem trabalhador foram tratados na perspectiva de políticas equitativas e não universalistas, o direito de todos à educação, constitucionalmente estabelecido, passou a ser concebido como equidade. Apesar de ter sido formulado um programa específico para juventude, o ProJovem, que teve como objetivo reintegrar o jovem à escola através de um novo paradigma educacional, esse não se revelou tão eficaz no atendimento de sua clientela, principalmente, no tocante a qualificação profissional e participação cidadã.

Palavras – chave: Juventude, Juvenilização, Supletivização, Equidade, e Justiça Social.

NATIONAL YOUTH POLICY:
welfarism or innovation?

ABSTRACT

The guidelines of educational policy in the nineties were marked by the attempt to universalize Primary Education. In this field youth and adults education was treated at LDBEN 9394/96 so lightweight, because what resulted was proposed in the "supletivization" of formal education or in the "juvenilization" of youth and adults education, because the matter was handled in two paragraphs that, in general, only lowered the age to attend teaching modality and provide the equivalence exams. In the mid-nineties, and especially the interregnum of the 2000s, it began a process of investing in public policy for youth itself, given the claims accumulated in this sector. This process resulted in the National Youth Council and their actions the National Youth Inclusion: Education, Qualification and Community Action – ProJovem in 2005, remodeled in 2008. This paper aims to discuss and analyze the institutional design of the program, from the analytical focus of public policy. For this we rely on documentary research and literature, we use the concepts of equity and social justice as key concepts for our dialogue and reading program, which works with bias recovery of citizenship through the triad: enrollment in primary level, professional qualification and citizen participation. The education of young people as well as the qualification of young worker was treated from the perspective of fair and non-universalist policies, the right of everyone to education, constitutionally established, became conceived as equity. Despite being formulated a specific program for youth. ProJovem, which aimed to reintegrate the young school through a new educational paradigm, this has not proved as effective in serving their clientele, mainly regarding the qualification and citizen participation.

Keywords: Keywords: Youth, "Juvenilization", "Supletivization", Equity and Social Justice.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por categoria selecionada	53
Gráfico 2	Taxas de Analfabetismo de 15 ou mais – Brasil e Grandes Regiões – 2004 e 2009	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	População residente, por situação do domicílio, sexo e grupo de idade – Sinopse	112
Tabela 2	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Etapas do Procedimento	25
Figura 2	Problema	34
Figura 3	Modelo de Policy Cycle	36
Figura 4	Modelo de Policy Cycle	37
Figura 5	Modelo de Avaliação	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Eficiência e Eficácia.	40
Quadro 2	Arcos Ocupacionais	195

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AM	Amazonas
AP	Amapá
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação e Avaliação Educacional
CE	Ceará
CEAA	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CER	Centro de educação e recreação
CF	Constituição Federal
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica
CNEA	Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ES	Espírito Santo
FDE	Fundo para o Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO	Goiás
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial

IACEP	Instituto de Alfabetização, Cultura e Educação
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAF	Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MA	Maranhão
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MNCA	Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Educação
MP	Medida Provisória
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OIJ	Organização Ibero-Americana da Juventude
ONGs	Organizações Não – Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PAS	Programa Alfabetização Solidária
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PE	Pernambuco
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PI	Piauí
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLA	Plano de Ação Comunitária

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Movimentação Nacional
PNA	Programa Nacional de Alfabetização
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação para Todos
PNJ	Política Nacional de Juventude
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PÓLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
POP	Projeto de Orientação Profissional
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
PR	Paraná
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SP	São Paulo
TCH	Teoria do Capital Humano
UDEMO	União dos Diretores do Magistério Oficial
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
USAID	United States Agency for Internacional Development
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

SEÇÃO 1: Introdução 21

1.2 Políticas públicas: como procedimento de análise 28

1.3 A educação brasileira vista pelos Indicadores Sociais 46

1.3. Trabalho, empregabilidade e competência 54

SEÇÃO 2: Estado, educação, equidade e justiça social 63

2. 1. A ação reformadora do Estado Brasileiro na segunda metade de 1990 63

2.2. Educação e direito a educação 74

2.3. Educação, desigualdade e justiça social 78

2.4. Educação, teoria do capital humano e juventude 84

SEÇÃO 3: Juventudes: cenários e perspectivas 97

3.1. Juventudes 101

3.2. Demografia juvenil: juventudes e mercado de trabalho 111

SEÇÃO 4: Educação de jovens e adultos: campanhas, programas e/ou políticas públicas 128

4.1. Novos analfabetos: analfabetos da modernidade 128

4.2. Campanhas, programas, projetos: a construção de uma política inacabada para educação de adultos e a promoção do assistencialismo 137 151

4.3 A LDBEN 9394/96 e a supletivização do ensino formal

4.4. A juvenilização da EJA 160

SEÇÃO 5: A política nacional de juventude: assistencialismo ou inovação 166

5.1. Política pública para juventude e exclusão juvenil 166

5.2. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária 175

SEÇÃO 6: Considerações Finais 223

REFERÊNCIAS 229

SEÇÃO 1

INTRODUÇÃO

O real não está na saída nem na entrada.
Ele se dispõe para gente é no meio da travessia.
(Guimarães Rosa)

Iniciamos nosso trabalho com a certeza de que quando vamos a um dado lugar, em exploração, o nosso modo de andar naquele local, e de desvendá-lo enquanto coisa real, depende de nossa relação com um mapa que é preciso traduzir, entender, interpretar. Se o mapa nos guia, sugere-nos os possíveis caminhos a serem explorados, também nos indica os limites. O percurso se manifesta no nosso desejo de explorar, e nosso afã de descobrir o mapa e suas possibilidades torna-se concreto e visível.

A representação não é fiel à realidade; é uma interpretação entre tantas possíveis na trama social, porque o objeto da sociologia compreensiva é o agir social. Segundo DaMatta (1986, p.12), "a representação do real não é a realidade, apenas orientação para compreendermos a mesma".

Logo, são nossas vivências o motor do trabalho científico, porque são elas que nos fornecem os elementos constitutivos de nossas ações, são elas que nos inquietam e nos forçam a buscar respostas objetivas a nossas perguntas (BARRETO, 2007).

> Os acontecimentos não são coisas, objetos consistentes, substâncias, eles são um corte que realizamos livremente na realidade, um aglomerado de procedimentos que agem e produzem substâncias em interação, homens e coisas. Não apresentam

> unidade natural, mas construída [...] logo, não existem com a consistência de um objeto concreto (VEYNE, 1998, p.46).

Conhecer o sentido da ação social significa compreender e captar o fenômeno social, o qual é um fato carregado de sentido, e seu conhecimento diretamente assinala outros fatos significativos. Ocorre que o sentido da ação é percebido em sua concretude, em sua manifestação, e o objetivo do cientista deve ser o de entender esse processo a partir de relações causais que em determinado contexto dão sentido à ação social.

Mas na complexa teia social, a realidade, as ações são simultâneas e não compreendidas em todas suas possibilidades pelos seus agentes, podendo ser apenas vislumbrada de forma fragmentada (BARRETO, 2007). Somos nós que atribuímos valor aos acontecimentos, nossa curiosidade e nossas inquietações fazem com que toda escolha seja sempre subjetiva pelo menos no momento da opção.

Para Weber, a história seria a relação de valores; nesse sentido o tecido da história é trama*,* "uma mistura muito humana e muito pouco 'científica' de causas materiais, de fins e de acasos, [...] são fios isolados pelo historiador, isolados pela conveniência, subjetividade" (VEYNE, 1998, p.42).

> [...] não existe qualquer análise científica puramente 'objetiva' da vida cultural, ou... dos `fenômenos sociais', que seja independente de determinadas perspectivas especiais e parciais, graças às quais estas manifestações possam ser, explícita ou implicitamente, consciente ou inconscientemente, selecionadas, analisadas e organizadas na exposição, enquanto objeto de pesquisa (WEBER, 1989, p.87).

"Isso equivale a deixar de ser ingênuo e a compreender que o que é poderia não ser. O real está rodeado duma zona indefinida de compossíveis não realizados; a verdade não é o mais elevado dos valores do conhecimento" (VEYNE, 1976, p. 42).

Assim, "toda intelecção da realidade representa uma tomada de partido" (BANGO, 2003, p.35). Um ponto de vista, uma perspectiva, portanto nem total, nem

incoerente, apenas uma visão que comporta multiplicidades de explicações. “Nenhum acontecimento é uma repetição inútil de outro e nenhum acontecimento é redutível a uma abstração” (VEYNE, 1976, p.29).

Apesar de nossa pesquisa ser na área da Educação Escolar fazemos uma ponte com a Sociologia e com a Ciência Política a fim de explicarmos, com maior precisão e proficuidade, o fenômeno educacional sobre o qual nos debruçamos: entender o desenho institucional de um programa do governo federal, ainda em andamento, destinado aos jovens de 18 a 29 anos na tríade escolarização em nível fundamental, qualificação profissional inicial e participação cidadã.

Entendo, como Quivy e Campenhoudt (2008), que a investigação nas Ciências Sociais é análoga ao procedimento do pesquisador de petróleo que tem como sucesso de pesquisa a dependência de competências a serem seguidas sejam pelos geólogos, engenheiros ou técnicos. A investigação social é um processo semelhante, na qual importa

> [...] que o investigador seja capaz de conceber e de pôr em prática um dispositivo para elucidação do real, isto é, no seu sentido mais lato, um método de trabalho. Este nunca se apresentará como simples soma de técnicas que se trataria de aplicar tal e qual se apresentam, mas sim como um percurso global do espírito que exige ser reinventado para cada trabalho (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p.15).

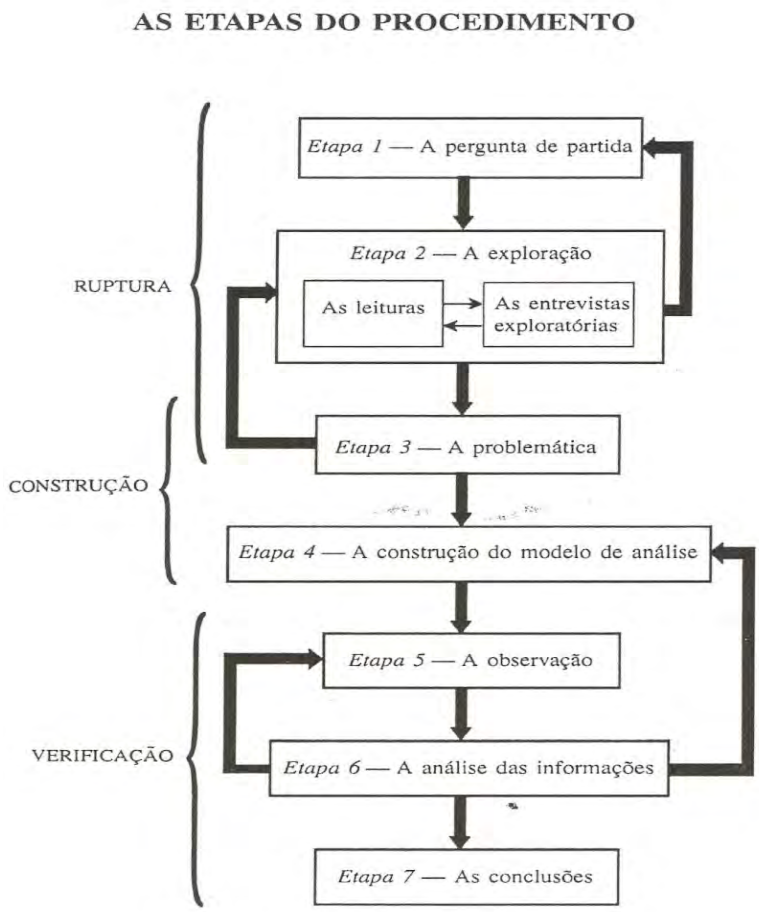
Os autores estabelecem como procedimento de pesquisa a ideia de ruptura, construção e verificação, sendo que cada uma dessas fases são agrupadas em etapas no total de sete.

A ruptura seria entender que nossa bagagem teórica comporta armadilhas diversas, já que nossas próprias ideias se assentam em aparências imediatas ou proposições parciais (ilusões e preconceitos). Dessa forma, construiríamos um trabalho sobre areia, e daí decorre a “[...] importância da ruptura, que consiste precisamente em romper com os preconceitos e as falsas evidências, que somente nos dão a ilusão de compreendermos as coisas.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p.26). Logo, a ruptura é a primeira ação constitutiva da ação investigativa.

A construção só poder efetuada a partir de um sistema conceitual organizado que exprima a lógica que o pesquisador entende estar presente no fenômeno a ser estudado. Somente desse jeito pode construir explicações, proposições explicativas do fenômeno e a partir daí prever o plano de pesquisa. ”Sem essa construção teórica não haveria experimentação válida.” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p.28).

Já a verificação é a garantia do estatuto cientifico “na medida em que pode ser verificada pelos fatos” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p.28). Há que se ressaltar que essas etapas não são independentes, mas se constituem mutuamente. A ruptura não se dá apenas no início da investigação, mas é completada pela construção e esta não pode passar sem as etapas referentes à ruptura, e dessa forma, a verificação vai buscar a sua importância no processo de elaboração. A esses três procedimentos, como assinalamos, agrupam-se sete fases expostas na figura abaixo:

Figura 1 - As Etapas do Procedimento



Fonte: Quivy e Campenhoudt (2008, p.27).

Começamos pela pergunta de partida, pelo objetivo que segundo nossa lógica anunciada e a lógica dos autores “não é uma simples soma de técnicas, [...] mas sim um percurso global do espírito que exige ser reinventado em cada trabalho” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p.15). Assim, “uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceito como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008, p.31).

Este trabalho é fruto de algumas reflexões realizadas no processo de doutoramento; algumas se encontram imprecisas, porque como aventamos no início deste são proposições que podem ser revisitadas e revistas, é um olhar, um mapa guiando, uma interpretação da realidade, da trama social, a qual comporta inúmeras possíveis interpretações, mas reflete um exercício de análise.

Ingressei no mestrado em 2005, na Universidade Federal de São Carlos com um projeto que visava estudar o financiamento da EJA. Mas na realidade estudei a política educacional implementada para a superação do analfabetismo na Educação Básica, em sua modalidade de atendimento a jovens e adultos, a partir da década de 1990. Trabalhei com o objetivo de entender como se delinearam esses programas frente à diretriz da publicização dos serviços sociais e às diretrizes advindas das reformas implementadas no país também nos anos 1990.

A base empírica desse estudo foram as ações desenvolvidas no município de Araraquara no período de 2001 a 2006, destacando a parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e uma entidade filantrópica. Nesse trabalho procuramos entender em que medida a promoção de parcerias entre o poder público e as entidades não-estatais podem ser consideradas fator de excelência para maior racionalidade administrativa, embasada nos princípios da eficácia, eficiência e efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; e entender se as parcerias realizadas com essas instituições afirmam os princípios de uma cultura política baseada nos laços do patrimonialismo e do clientelismo, marcas estruturais na formação do Estado Brasileiro.

Disso decorreram algumas das inquietações a respeito de porque a clientela jovem ingressa na educação de jovens e adultos, porque existe uma chamada juvenilização da educação de jovens e adultos? Perceber quem são esses jovens, se existe programas específicos para tratá-los se tornou uma questão a ser respondida; é nesse sentido que o trabalho começou a se endereçar. Buscava entender quem são os jovens e quais são os programas que tratam das questões educacionais relacionadas à juventude pouco escolarizada no Brasil.

Soma-se como objetivo, deste trabalho, também discutir e analisar o desenho institucional do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem Original / ProJovem Urbano, voltado à escolarização, qualificação profissional inicial e participação cidadã comunitária de jovens “pouco escolarizados” no Brasil.

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem Original foi reestruturado no ano de 2007 e lançado o ProJovem integrado que depois subdividiu-se em quatro outros programas: o ProJovem Urbano, o qual guarda similitudes como o ProJovem original e é também foco de nossa análise, e o ProJovem Adolescente; o ProJovem Campo e

o ProJovem Trabalhador, sobre os quais nos deteremos a produzir uma melhor contextualização na Seção 5 deste trabalho. Ressaltamos que nossa atenção recai sobre o ProJovem Original e sobre o ProJovem Urbano.

Entendemos que a Educação de Jovens deve ser pensada para além da filantropia e do assistencialismo, e é preciso investir em políticas vigorosas que procurem articular a educação de jovens no campo da qualificação profissional. O ProJovem em sua versão Original, e em sua nova modelagem ProJovem Urbano, possui essa faceta em termos do discurso, porém cabe avaliarmos se a articulação entre a educação, a formação cidadã e a qualificação inicial realmente são realizadas e de que forma e definimos como objetivos específicos o que segue:

- Avaliar o Programa Integrado de Juventude em sua versão original e sua versão atual (ProJovem Original/ProJovem Urbano);
- Delinear a atuação do Estado no desenvolvimento e implementação desse programa;
- Desvendar os conceitos de qualificação profissional inicial, escolarização e participação comunitária, tríade que sustenta o programa;
- Analisar como são enfocadas as concepções de cidadania, equidade e justiça social, conceitos que norteiam a concepção do programa.

1.1 Políticas públicas: como procedimento de análise

Entender a necessidade das "políticas públicas sociais" é um desafio interessante e instigante, pois ao mesmo tempo em que elas são tão valorizadas e usadas pelos governos como sinal de compromisso social, elas são também atestado de uma situação de pobreza e de necessidades básicas por parte de uma parcela da população que, por esta situação, necessita de auxílio. Segundo Arendt (1971, p.22)

> [...] a questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando, na Idade Moderna, e não anteriormente, os homens começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre os poucos que, por circunstâncias, força ou fraude, tinham conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e a miserável multidão trabalhadora fosse inevitável e eterna.

Não podemos dizer que há uma definição universalmente aceita de Política Pública. O conceito de Política Pública é polissêmico, temporal e suporta, com certeza, as influências ideológicas dos valores do contexto em que é empregado, como também está sujeito aos denodos de quem detém o poder político e, portanto, possui a possibilidade de implementá-la ou não. “Políticas Públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p.01). Ainda, segundo o autor, as políticas públicas traduzem, tanto em sua elaboração como em sua implementação, e, sobretudo em seus resultados, as, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002).

Como pontua Weber (2004), poder é uma relação de dominação que seria a possibilidade de imposição de determinado comportamento a terceiros; o poder não é apenas a posse de uma coisa; é, antes de tudo, uma relação social que envolve atores, agentes e projetos diversos e até contraditórios, relação que precisa de

mediações sociais e institucionais na tentativa de um consenso para legitimar as políticas públicas; e nesse sentido significa pontuar "quem decide *o quê*, *quando*, *com que consequências* e *para quem*" (TEIXEIRA, 2002, p.02).

A Política diz respeito à prática social, às questões referentes ao Estado, ao Governo. O adjetivo "Pública" diz respeito à coisa pública, 'res publica', ao que pertence a todos, ao coletivo, ao Bem Comum. A política é realizada na prática social cotidiana, presente mesmo quando não a percebemos; portanto, é intrínseca à nossa realidade.

> Política pública pode ser entendida como a que se desenvolve em esferas públicas da sociedade, e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar políticas de organizações privadas ou não – governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público acima referido (DRAIBE, 2001, p.17).

Draibe (2001, p. 16) "pontua que os objetivos das avaliações de Políticas Públicas são definidos pelas preferências e interesses do avaliador". No conjunto de suas opções e preferências o avaliador definirá seus objetivos e o tipo de avaliação, bem como a natureza da avaliação, da mesma forma, que dará enfoque ao plano privilegiado do objeto eleito. Para a autora "[...] tais escolhas integram o que, com alguma liberdade, se pode denominar estratégia de avaliação (DRAIBE, 2001, p.16).

> As pesquisas de avaliação respondem aos objetivos de verificação de eficiência, eficácia, efetividade, e de *accountability* das ações. Com efeito, é legitimo, embora não tão frequentemente quanto se almejaria, que os responsáveis pelo programa – ou seus beneficiários, ou os demais grupos de interesse a ele relacionados – perguntem-se acerca da pertinência do seu custo ou da eficácia de suas ações. Nisso, podem estar movidos pelos mais distintos interesses: reduzir custos, usar mais adequadamente os recursos ou, enfim, prestar contas à sociedade do uso de recursos (DRAIBE, 2001, p.18).

Ainda segundo Draibe

> [...] os objetivos mais próximos podem impor-se à avaliação, entre os quais detectar dificuldades e obstáculos, bem como, produzir recomendações, as quais possibilitem corrigir rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens
>
> São objetivos dessa natureza que fazem da pesquisa de avaliação de políticas públicas uma pesquisa interessada ou, como se diz no jargão da área *policy oriented*, já que também busca detectar obstáculos e propor medidas, de correção e alteração de programas, visando à melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política (DRAIBE, 2001, p.18).

Avaliar é fixar valor de uma coisa, e para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado (COHEN; FRANCO, 1993, p.73).

> [...] processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência e eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões (ONU apud COHEN; FRANCO, 1993, p.73).

As políticas públicas, na sua essência, estão ligadas fortemente ao Estado. Este determina como os recursos são/serão usados para o beneficio de seus cidadãos. As políticas públicas têm por finalidade atender às demandas sociais existentes, por meio da redistribuição dos benefícios sociais, buscando atenuar as desigualdades econômicas e sociais, determinando o padrão de proteção social implementado e assegurado pelo Estado. Por esse fato, as políticas sociais assumem diferentes “delineamentos”, os quais dependem dos tipos de sociedade, Estado e desenvolvimento social (BARRETO, 2007).

A função das políticas públicas se dá como mecanismos que auxiliam na diminuição das desigualdades e na consolidação dos direitos, visando responder a demandas dos setores ditos marginalizados e vulneráveis da sociedade. Logo, buscam efetivar direitos de cidadania conquistados e que são reconhecidos institucionalmente. “Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o

poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social" (TEIXEIRA, 2002, p.02).

Segundo Höfling, "[...] as políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado e são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social" (2001, p.32).

Para Offe & Lenhardt (1984), as políticas sociais procederam das necessidades e interesses. No caso da política econômica capitalista, esta se deu a partir das exigências dos trabalhadores em movimentos sociais organizados, explicação da gênese da política social. Entretanto, a política social também pode ter sua procedência nas exigências funcionais da produção capitalista que impõem imperativos ao processo de produção.

Em concordância com Offe & Lenhardt (1984), Höfling assinala que as

> [...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas em princípio para a redistribuição de benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico [...]. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social (HÖFLING, 2001, p.32).

Incorporar os trabalhadores enquanto cidadãos se constituiu em longa trajetória. A ampliação da dimensão dos direitos iniciou-se como vimos a partir do liberalismo, e o indivíduo já nasce com direitos inaliáveis, sendo a liberdade e a igualdade os direitos principais. A formulação e a implementação de políticas visam às ações distributivas de direitos, buscando garantir o equilíbrio do pacto social, através do oferecimento de serviços e extensão de direitos à população, bem como a manutenção e preservação das relações. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público; esta é a razão para seu estabelecimento, o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Segundo Regonini, citado por Secchi (2010), todo e qualquer esforço para análise que se pretende fazer de forma densa e completa no terreno das políticas públicas deve abranger as dimensões abaixo:

- Dimensão de conteúdo – isto é, aborda os tipos de políticas;
- Dimensão temporal – aborda as fases da política;
- Dimensão espacial – trata das instituições;
- Dimensão de atores – trata dos atores no processo;
- Dimensão comportamental – aborda os estilos das políticas.

Deter-nos-emos em explorar a dimensão temporal em nossa análise, bem como a dimensão dos atores, e a dimensão espacial; se possível for, trataremos da dimensão do conteúdo e da dimensão comportamental.

Segundo Secchi (2010), países de língua latina encontram dificuldades para distinguir alguns termos essenciais referentes à ciência política, diferente das comunidades de língua inglesa que conseguem diferenciar o termo política – que pode assumir diferentes significados – a partir dos conceitos de *policy* e *politics*.

De acordo com Frey (1999), a literatura sobre *'policy analysis'* diferencia três dimensões da política, a partir dos conceitos em inglês: *'polity'* para denominar as instituições políticas; '*politics'* para os processos políticos; e, por fim, *'policy'* para os conteúdos da política (FREY, 1999).

Polity refere-se à dimensão institucional, à ordem do sistema político, a qual é talhada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político administrativo. *Politics* é a dimensão processual, visto que o processo sempre tem caráter conflituoso, uma vez que estão dispersas vontades, imposição de objetivos. *Policy* é a dimensão material e refere-se aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, seus problemas técnicos, logo ao conteúdo material das decisões políticas. Vale ressaltar que essa tipologia não é estática; muito pelo contrário, ela se entrelaça (FREY, 1999).

No dicionário de Política, Bobbio (2002) pontua que *politics* define-se como atividade ligada à aquisição e sustentação de recursos, sendo estes necessários para a manutenção do poder; como pontua Secchi (2010), é a visão mais presente em nosso imaginário, a qual se liga ao ideário da competição. Já *policy* relaciona-se com a dimensão mais concreta do termo, isto é, as orientações para ação e tomada de decisão.

Ao abordamos políticas públicas nos referimos ao termo *policy – public policy*; estas tratam do "conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões" (SECCHI, 2010, p.01).

Então cabe entender porque surgem os problemas de decisão política? Como eles chegam à autoridade? Por que são escolhidos? Como a política é aplicada? O que leva um problema se tornar público, ganhar cena e evidência no seio da comunidade política? Quais são as soluções para extinguir o problema ou ações para minimizá-lo? Ressaltando-se que a agenda pública é moldada de acordo com os interesses políticos da época, logo é histórica e ideológica.

> Em tese, toda política surge de um problema concreto, sendo o propósito central da política pública intervir no sentido de apontar estratégias para a solução dos problemas. Mas entre o problema e a ação política existe o programa de ação governamental. Isto é, para que o problema se torne uma política, faz-se necessário adentrar a agenda de governo. Um problema tem que ter sido eleito como tal pelo próprio governo, o que leva ao fato de que a agenda governamental não tem necessariamente correspondência direta com os problemas apresentados na esfera social.

Assim, ao pensarmos em políticas estamos pensando em estratégias de enfrentamento de problemas de ordem pública, socioeconômica, isto é, "a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante" (SECCHI, 2010, p.02).

No nosso estudo apresentamos como a questão da juventude em meados de 2000 torna-se um problema de ordem pública que entra de forma imediata para agenda de governo, e em torno da qual será formulada uma política nacional para juventude.

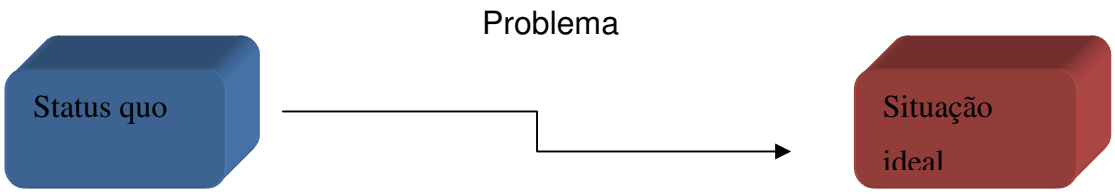
Dessa forma, podemos entender que o problema público se traduz na relação da situação em que se encontra o *status quo* e a diferença a uma situação ideal possível. Segundo Secchi (2010, p.07) "um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor". Um problema só se torna público quando os atores políticos o percebem afetando a ordem social constituída e, dessa forma, como mecanismo de regulação social, buscam alternativas para saná-lo.

O entendimento do Estado, isto é a compreensão de seu projeto político para sociedade, bem como o entendimento da posição e da atuação dos diferentes agentes [atores] é fundamental para a formulação, desenho e implementação das políticas públicas, as quais só podem ser analisadas tomando como referência a rede conceitual complexa de relações e correlações que a circundam; logo, é essencial sabermos quem são os agentes que participam da arena política na tomada de decisões. Política Pública é o Estado em ação com a intencionalidade de atender a coletividade na concretização dos direitos sociais estabelecidos (BARRETO, 2007).

> Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação. (TEIXEIRA, 2002, p.03).

Para ilustrar:

Figura 2: Problema.



Fonte: Secchi, 2010.

Ressaltando, então, temos que o problema é a diferença entre a situação real do *status quo* frente aquilo que se toma como ideal a ser conquistado enquanto realidade pública. Portanto, é preciso identificar o problema, definir e delimitá-lo, e buscar realizar avaliações que revelem sua possível possibilidade de resolução. Ao adentrar a agenda, o problema deve constituir-se enquanto um programa, isto é, efetivar-se enquanto formulação de ações e políticas, as quais serão desenvolvidas em diferentes fases e ciclos.

A fase de formulação da política é o momento em que ganham corpo e estatuto, segundo Silva (2002), transformando-se em programas, quando explicitada a estratégia de ação de sua implementação. Assim, podemos entender o programa como parte da política, no qual é especificado um cronograma, bem como os recursos disponíveis para sua efetivação, isto é, para que o mesmo seja implementado e alcance as metas desejáveis.

Disto decorre que se espera um efeito do programa, o qual foi estabelecido enquanto metas que podem ser entendidas dentro de uma dimensão espacial, temporal e quantitativa. O objetivo do programa coloca-se antes da sua realização e os efeitos são os resultados das ações atingidas pelo programa. Disso decorre seu impacto, isto é, o resultado alcançado pelo programa estabelecendo uma subtração entre os objetivos propostos e os alcançados.

A elaboração das políticas públicas, isto é, o processo (*policy-making process*) é chamado de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que nada mais é que um esquema de interpretação e visualização, que as organiza de forma sequencial e interdependente. (SECCHI, 2010).

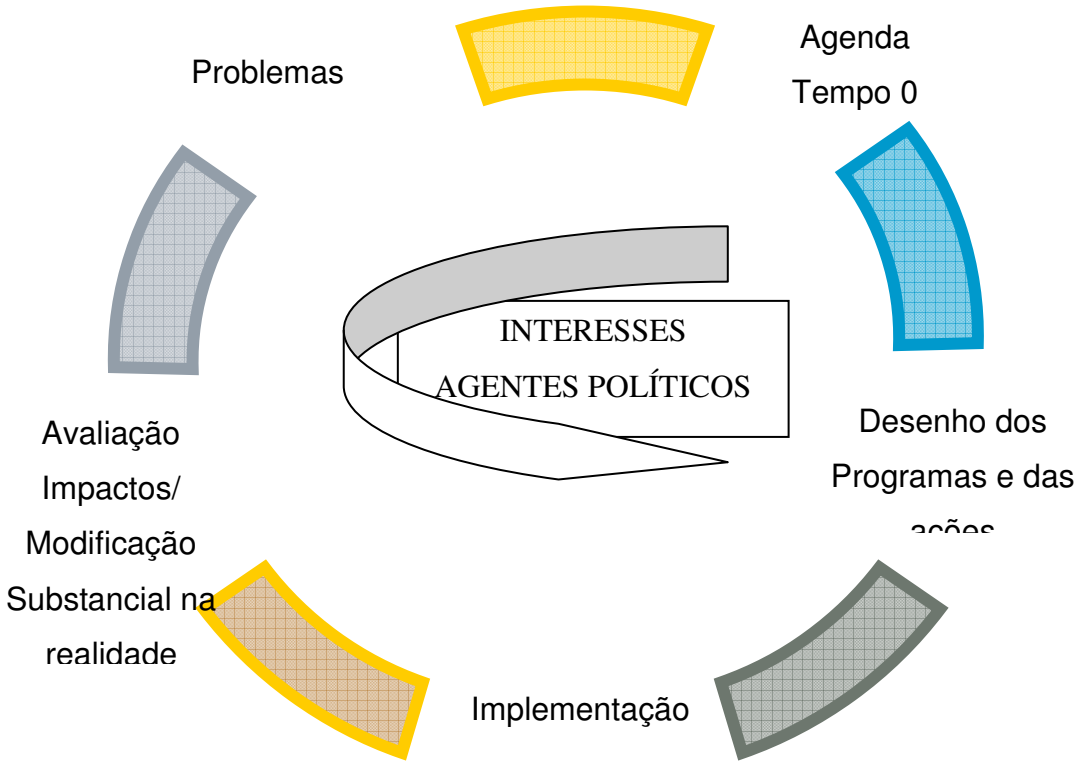
O desenho de cada fase e/ou ciclo corresponderá à formulação do programa, definindo suas pretensões, seus objetivos e regras e a forma como será operacionalizado para atender às suas finalidades.

O *policy cycle* é geralmente separado nas seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública.

A título de organização, o ciclo serve para organizarmos as ideias e tentar entender a complexidade da política pública; o ciclo serve como um mero guia, pois não reflete a dinâmica real, já que as fases se misturam e as sequências se alternam, o processo é incerto e suas fronteiras não são nítidas (SECCHI, 2010).

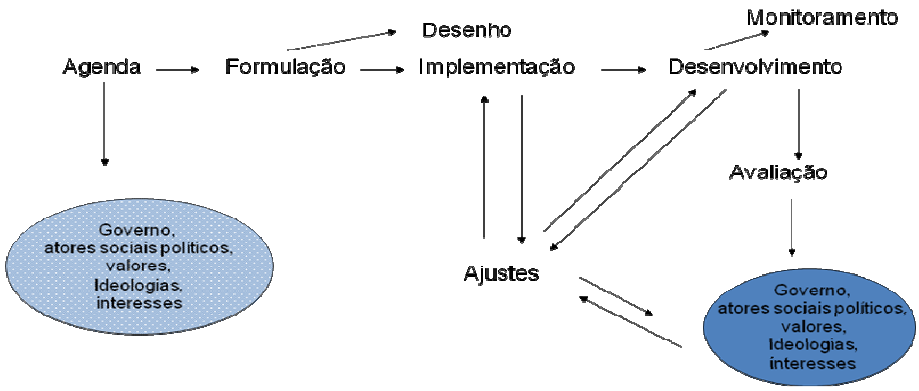
Para ilustrar:

Figura 3: Modelo de Policy Cycle.



Fonte: Elaboração próprio autor.

Figura 4: Modelo de Policy Cycle.



Fonte: Elaboração próprio autor.

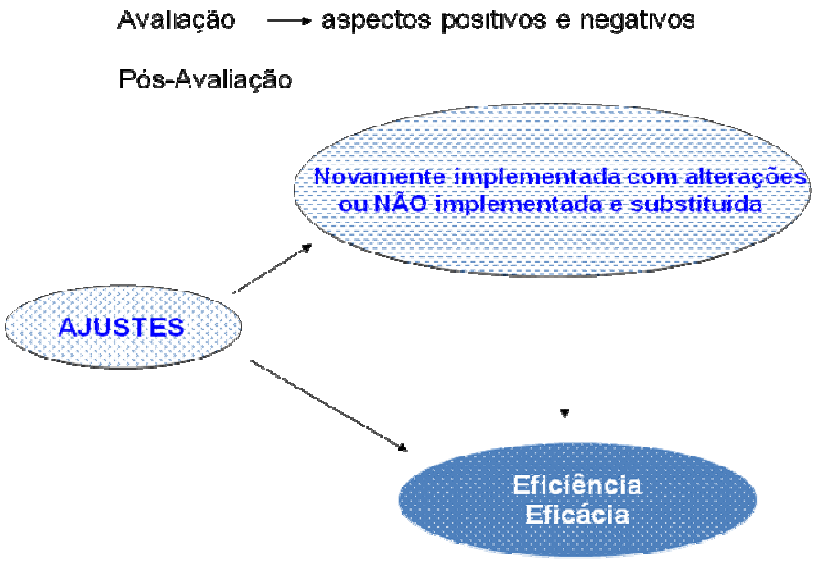
A agenda é o conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes para serem organizados enquanto políticas e programas para a comunidade (SECCHI, 2006). Uma vez introduzido o problema, na agenda, passa-se para fase de formulação de alternativas, e o esforço se concentra na combinação de soluções para os problemas, estabelecendo metas e estratégias, e buscando verificar o alcance de cada alternativa proposta para solução. Parte-se para formulação de alternativas e estratégias para liquidação do problema. Elaboram-se os objetivos, momento em que os atores envolvidos e os analistas de políticas públicas resumem o que esperam de resultados a serem atingidos pela política pública (SECCHI, 2010).

"Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública" (SECCHI, 2010, p.37). A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que serão produzidos os resultados concretos da política pública (SECCHI, 2010).

De acordo com Costa e Castanhar (2003), tomando como referência a UNICEF (1990), a avaliação é um exame metódico e prático de um programa e/ou projeto, que pode estar em curso ou finalizado; para tanto se verifica seu desempenho, implementação e resultados, para responder à sua eficiência, eficácia

e efetividade, bem como se possível mensurar seu impacto e relevância para a comunidade. Ilustrando:

Figura 5: Modelo de avaliação



Fonte: Elaboração próprio autor.

Entendendo a eficiência a partir do verbo latino *efficientia*, que seria a ação, a força, a virtude de produzir; e logo como critério econômico que, segundo Sander (2007) traduz a capacidade administrativa de produzir mais com o mínimo de recursos, energia e tempo. No campo da administração da educação associa-se aos conceitos de racionalidade econômica e produtividade operacional, não considerando o conteúdo humano e político, nem sua natureza ética. Eficiência traduz-se em economia e produtividade, logo é critério de desempenho econômico (SANDER, 2007).

A Eficácia vem do latim *efficaz*, isto é, eficaz, que tem o poder de produzir o que é desejado. Critério institucional revelador da capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas e resultados propostos (SANDER, 2007). Logo, eficiência é a relação entre custos e benefícios.

E a efetividade do verbo *efficere*, ato de realizar, cumprir, concretizar, é o critério político que “reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade” (SANDER, 2007, p.80).

Sander (2007) assinala que o termo referente em inglês é *responsivess*, que vem do latim responder e quer dizer responder, corresponder, e disso decorre nossa capacidade de resposta às requisições da sociedade; associa-se, portanto ao conceito de *accountability,* o qual poderíamos entender como responsabilização, no sentido da administração, responder pelos seus atos em função das políticas e metas que foram estabelecidas. Nesse sentido seria um critério de desempenho político. Para Cohen e Franco (1993, p.107) "efetividade é a relação entre os resultados e os objetivos. É a medida de impacto ou do grau de alcance dos objetivos". A efetividade de um programa é auferida quando a situação em tempo 0 é diferente da situação em Tempo 1. A eficácia é a relação estabelecida entre desenho e implementação, ou seja, avalia-se a forma como a política foi proposta, e se seus objetivos e normas foram atendidos. A eficiência é a medida entre os resultados, os produtos em relação ao custo total do programa.

A Eficiência e Eficácia são medidas relativas, e nesse sentido uma ação pode ser eficaz e eficiente ou ineficiente, pode ser eficiente e ineficaz, como também pode ser ineficiente e ineficaz, como vemos no quadro abaixo:

Dessa forma temos como critérios de avaliação mais comuns: a eficiência como a menor relação custo beneficio possível para alcance dos objetivos estabelecidos no programa; a eficácia como a medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas, e a efetividade – impacto – que indica se o projeto tem efeitos positivos no ambiente que interveio em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais.

Sintetizando temos o quadro a seguir:

Quadro 1: Eficiência e Eficácia

DESEMPENHO	AVALIAÇÃO
Eficaz e Eficiente	Os objetivos propostos foram atingidos com a menor utilização dos recursos disponíveis
Eficaz, mas Ineficiente	Os objetivos foram alcançados, mas com maior consumo dos recursos do que o previsto
Eficiente, mas Ineficaz	Os recursos foram utilizados conforme estabelecido, porém os objetivos previstos não forma alcançados
Ineficaz e Ineficiente	Os objetivos não foram alcançados e o consumo de recursos ultrapassou a previsão

Fonte: Elaboração próprio autor.

O desenvolvimento da pesquisa de avaliação de uma política pública envolve duas estratégias analíticas complementares, a análise quantitativa e qualitativa, segundo Boudon (apud BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007, p.52).

A pesquisa é documental, bibliográfica e qualitativa. Foram consultados as resoluções e pareceres que tratam o assunto, bem como os relatórios produzidos pelos Consórcios das Universidades que realizam a ação de avaliação do Programa. Optou-se pela leitura e avaliação dos relatórios por se tratar de documentação escrita por especialistas que acompanharam e acompanham a evolução do Programa. Foram realizadas duas entrevistas com atores estratégicos envolvidos diretamente no Programa: a coordenadora geral e uma das avaliadoras da implementação. Trataremos dos consórcios das universidades e das entrevistas na seção que aborda e descreve a atuação do ProJovem Original/ProJovem Urbano.

A análise documental, segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2007), é uma estratégica metodológica relevante, porque nos permite identificar o encaminhamento político e social das propostas, bem como das estratégias de implementação dos objetivos proclamados. Entendemos que, segundo Vieira e Farias (2007), eleger o que está escrito como matéria-prima de análise não significa desconsiderar o protagonismo dos personagens, das instituições e do ideário pedagógico, mas trazer à tela uma forma de olhar, de interpretar a realidade, que é a

análise documental e bibliográfica. Procederemos ao levantamento bibliográfico e documental.

Nós utilizamos também os indicadores sociais vinculados que nos permitem descrever e avaliar os fenômenos em profundidade, isto é, dialogando com mais de uma perspectiva de análise, porque comporta correlacionar variáveis no campo da pesquisa quantitativa e qualitativa. Buscaremos também expor os perfis sociais e econômicos. Assim, procederemos à análise de indicadores sociais que permitam o reconhecimento do perfil da clientela do programa educacional e de qualificação profissional da Política Nacional para Juventude no Brasil.

Para tanto está previsto elaborar um mapeamento das ações desenvolvidas por esse programa para responder a questões tais como: a que faixa etária foi dada maior atenção; em que medida um programa se diferenciou de outras iniciativas para o segmento juvenil; e se as ações desenvolvidas atenderam de forma eficiente e eficaz aos objetivos propostos. Por esse motivo nos debruçamos a analisar o conteúdo estatístico produzido pelo Consórcio das Universidades, bem como as leituras qualitativas produzidas nos relatórios; essas leituras completamos com nosso olhar voltado aos conceitos de justiça social e equidade. Foram analisados:

1. Relatório de monitoramento da implementação do PROJOVEM URBANO: segunda entrada / Marisa R. T. Duarte. – Belo Horizonte, UFMG/FaE/GAME, 2011. 126 p.: il

2. Relatório Final de Avaliação do ProJovem 2005 a 2008/ Secretaria Geral, Secretaria Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010. 125p.: il

3. Perfil e atuação dos gestores locais do Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens / Marisa R.T. Duarte, Dalila A. Oliveira – Belo Horizonte: GAME / FAE / UFMG, 2007. . Relatório de pesquisa.

4. Análise do modelo de intervenção do Projovem: subsídios à formulação de um plano de avaliação da efetividade e implementação do programa / Marisa Ribeiro T. Duarte (coord.); Eliane Ribeiro de Andrade; Edna Castro de Oliveira. – Belo Horizonte: GAME / FAE / UFMG, 2006. 73 p. Relatório de pesquisa.

5. Relatório de Gestão: 2008/2010 / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010. 111p.: il.

6. Sumário Executivo: avaliação do ProJovem, 2008/2009 / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010. 64p.: il.

7. Caderno temático: desempenho e proficiência dos alunos do ProJovem Urbano / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010. 45p.: il. + anexos

8. Permanência e não-permanência no ProJovem Urbano / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010. 54p.: il.

9. Caderno temático: perfil e percepções dos alunos do ProJovem Urbano: setembro 2008 a dezembro de 2009 / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010. 52p.: il. + anexos

Há que se ressaltar que no momento inicial da pesquisa foi pensado a realização de dois tipos de levantamentos: o documental e bibliográfico e o levantamento de caráter empírico, o qual foi contemplado na tentativa de buscar entender as parcerias ensejadas no ProJovem Urbano. Optou-se por apresentar um *survey* aos gestores executivos e pedagógicos do programa. Para tanto, lançou-se mão do programa *Survey Monkey,* um software que permite a criação de *surveys* eletrônicos. A construção do instrumento eletrônico foi realizada com questões abertas e fechadas. Foram elencadas 42 questões, as quais abrangeram os itens de informações gerais, formação e percurso profissional e questões sobre o projeto.

Dessa forma, tentou-se delinear a perspectiva dos técnicos responsáveis pela implementação do programa. Foram enviados três e-mails para as secretarias estaduais, bem como para os municípios que adotaram o programa. O e-mail encaminhado destinava-se aos coordenadores executivos e pedagógicos. No corpo da mensagem, constava a apresentação da pesquisadora, bem como do projeto e

seus objetivos e pedia-se a colaboração do coordenador para responder ao inquérito. O número de respondentes foi aquém ao esperado. É importante ressaltar que do total dos respondentes, apenas 6 responderam na íntegra todo o inquérito e que os respondentes contemplavam todas as regiões do Estado brasileiro.

Porém, avançando na investigação documental e bibliográfica percebemos que o perfil dos gestores já havia sido traçado, suas vozes ouvidas, e que ainda não havia sido analisado o material produzido pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa, o que nos pareceu uma leitura importante e necessária de ser realizada.

A avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para consecução dos mesmos (COHEN, FRANCO, 1993, p.77).

Um programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados (COHEN, FRANCO, 1993, p.85).

Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação [...] (COSTA, CASTANHAR, 2003, p.972).

> A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e valor de diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades especificas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas de tal forma que sirva para a tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso dos resultados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p.31-32).

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p.15)

> [...] a avaliação é um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. A avaliação deve considerar a eficiência, a eficácia e efetividade do programa, bem como seu impacto e sustentabilidade com vistas ao alcance de seus objetivos.

Belloni, Magalhães e Souza escreveram que haviam "poucas experiências e tradição de avaliação sistemática de desempenho e resultados de políticas públicas, seja de funcionamento de instituições, seja da implementação das políticas públicas" (2001, p.09). "Metodologias adotadas se concentravam na aferição do impacto quantitativo, objetivo imediato das ações desenvolvidas" (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2001, p.09). Mas, segundo os autores, a avaliação institucional, bem como a de política pública, torna-se mais relevante quando as informações vão para além do impacto, e informam também os resultados, as consequências. Nesse sentido, "o processo de avaliação deve abranger também a o processo de formulação e implementação das ações e resultados" (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2001, p.09).

Segundo Belloni, Magalhães e Souza (2001) avaliamos, informalmente, o tempo todo, uma vez que avaliar é uma ação trivial, instintiva e natural que realizamos sobre qualquer atividade humana; dessa forma, é instrumento essencial para distinguir, compreender, apurar, nortear e guiar as ações dos indivíduos ou grupos. Como postulam os autores "é uma forma de olhar o passado e o presente sempre com vistas ao futuro" (p.14).

Mas na perspectiva de avaliar uma política pública, um programa de governo a avaliação assume características para além da avaliação informal e deve ser entendida como

> [...] um processo sistemático de análise de fato de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2001, p.15).

"A avaliação institucional se destina à avaliação de políticas, de planos ou projetos e instituições" (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2001, p.16).

> A avaliação institucional tem como objeto instituições ou políticas públicas, em especial, as políticas setoriais. Refere-se, também, à avaliação de instituições prestadoras de serviços públicos, como educação, saúde, dentre outras. Considera que a avaliação de planos e projetos deve ser inserida no âmbito da política da qual fazem parte dentro de um contexto de política global (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2001, p.17).

Assim, tomarmos como objeto de estudo, deste trabalho, a avaliação institucional de um programa voltado para a juventude, é revelador de que a luta pelo direito a educação têm implicações para além da escolarização, isto é, "para além do acesso à escola, a produção do conhecimento que se dá no mundo da cultura e do trabalho e nos diversos espaços de convívio social, em que os jovens seguem constituindo como sujeitos" (MACHADO, 2009, p. 18).

Ainda, de acordo com a autora, a humanidade se depara com a necessidade da preparação da mão-de-obra, dado o fortalecimento do Estado liberal e do sistema capitalista que vislumbram a escola nessa perspectiva de formadora e qualificadora, dentro do que discute a concepção utilitarista da educação.

> A política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação – e portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na nossa sociedade e no nosso objeto. (AZEVEDO, 2001, p. 02).

Por isso colocamos que as políticas públicas se configuram como o "Estado em ação", e sua concretude se dá no projeto de sociedade que se pretende, isto é, na sociedade em que está inserida. Assim, buscamos traçar nos próximos dois subitens um panorama da situação da educação a partir dos indicadores sociais, os quais são reveladores das intenções subjacentes às escolhas dos problemas que devem ou não ingressar na agenda política, e de como estes devem ser tratados, bem como cotejamos uma discussão sobre a questão do trabalho da empregabilidade e das competências, conceitos que dão norte às políticas públicas e aos programas sociais voltados para a juventude brasileira.

1.2 A educação brasileira vista pelos indicadores sociais

"Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009, a população brasileira contava com cerca de 191,8 milhões de habitantes cuja densidade demográfica média é de 22,5 habitantes por quilômetro quadrado." (IBGE, 2010a, p. 27).

> Outro ponto que merece ser destacado refere-se ao considerável incremento da população idosa de 70 anos ou mais de idade. Em 1999, a PNAD apontava para um total de 6,4 milhões de pessoas nessa faixa etária (3,9% da população total), enquanto para 2009 a população atinge a um efetivo de 9,7 milhões de idosos, correspondendo a 5,1%. A redução da população de crianças e jovens e o consequente aumento da população adulta e idosa estão associados à queda continuada dos níveis de fecundidade e ao aumento da esperança de vida (IBGE, 2010, p 28).

Mas há que se ressaltar que existe grande divergência na demarcação das faixas etárias, isto é, quem é criança, adolescente e jovem, e quais critérios são utilizados, conceitos que discutiremos na Seção 3, na qual nos debruçamos a entender o conceito de juventude sociologicamente.

No trabalho de síntese de indicadores do IBGE toma-se como referência a demarcação escolar, a seriação; num primeiro momento utilizamos os dados de 2010, *Síntese dos Indicadores Sociais - uma análise das condições de vida da população brasileira, 2010,* a qual objetiva possibilitar um conhecimento mais vasto da realidade social do País, a partir de informações sociodemográficas, organizadas tematicamente. Sendo que a principal fonte de informação para a construção dos indicadores foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD para o ano de 2009, cuja cobertura abrangeu todo o Território Nacional. E também foram utilizadas informações de outras fontes do IBGE, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2009 e a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009. Utilizou-se também informações procedentes das bases de dados do Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, do Ministério da Educação, e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, relativas ao ano de 2009.

Como assinalado acima o IBGE fez a opção em agrupar crianças, adolescentes e jovens a partir do grupo etário equivalente ao ciclo educacional assim: crianças de 0 a 5 anos associadas à primeira infância correspondem ao ciclo da Educação Infantil; de 6 a 14 correspondente ao Ensino Fundamental, haja vista a incorporação de criança de 6 anos no ensino obrigatório; de 15 a 17 anos agrupados no Ensino Médio, e de 18 a 24 anos no Ensino Superior.

Segundo os dados da PNAD, "o Brasil tinha um total de quase 80 milhões de crianças, adolescentes e jovens até 24 anos, em 2009, (cerca de 42% do total da população)" (IBGE, 2010, p.149).

E conforme a pesquisa demonstra, a população vem envelhecendo com redução sistemática dos segmentos jovens, porém relativo, o que faz do Brasil ainda um país fundamentalmente jovem. "As famílias que tinham pelo menos um membro na faixa etária de 0 a 24 anos representavam, em 2009, 2/3 das famílias brasileiras, sendo que aproximadamente 22% destas (13,4 milhões) estavam no primeiro ciclo familiar (com pelo menos uma criança na primeira infância)". (IBGE, 2010, p.149).

Ao analisar a igualdade de oportunidades de acesso à educação a síntese aponta que a principal fonte de desigualdade parece ser o nível de rendimento familiar, principalmente nos ciclos educacionais não obrigatórios, como a educação infantil, média e superior. (IBGE, 2010).

Como exemplo de educação infantil coloca-se que, entre as crianças de 0 a 5 anos de idade, 30,9% das mais pobres frequentavam creche ou pré-escola, chegando esta proporção a alcançar 55,2% no estrato 20% mais rico. Sendo que a oferta de creches é fundamental para o retorno da mãe ao mercado de trabalho e na melhoria do bem-estar familiar, principalmente no caso das famílias mais pobres, devendo consistir objeto prioritário de política pública, visão ensejada pela UNESCO em seus relatórios de monitoramento global sobre educação.

Para o ensino fundamental, universalizado, segundo a *Síntese dos Indicadores Sociais - uma análise das condições de vida da população brasileira 2010*, as diferenças entre os quintos de rendimento familiar são mínimas, padrão que se repete para todas as Unidades da Federação.

Já no ensino médio, não obrigatório, mas cujo grupo etário de 15 a 17 anos tem sido alvo de políticas de transferência de renda condicionadas à frequência escolar, a diferença entre os quintos extremos da distribuição chega a quase 13 pontos percentuais. Já para o grupo de 18 a 24 anos, essa diferença sobe para 26 pontos percentuais. Convém ressaltar, porém, que, mesmo entre os 20% mais ricos, nem metade dos jovens frequentavam estabelecimento de ensino (IBGE, 2010).

As mulheres possuem maior frequência escolar e estudos, permanecem mais tempo na escola, aumentando gradualmente sua escolaridade em níveis superiores aos verificados para os homens.

> Em termos de frequência escolar a educação infantil foi o nível de ensino que mais cresceu entre 1999 a 2009. Os segmentos historicamente mais desfavorecidos em termos de acesso à escola (situação rural, mulheres e pessoas de cor preta ou parda) apresentaram crescimento percentual da frequência escolar muito superior à média de seus pares historicamente mais favorecidos (situação urbana, homens e pessoas de cor branca) (IBGE, 2010, p.154)

> Buscou-se estimar a proporção de crianças de 7 a 14 anos e de jovens de 15 a 24 anos de idade que não sabia ler ou escrever. Assim no primeiro grupo, tomou-se como limite inferior a criança de 7 anos, idade na qual já deveria estar alfabetizada (com pré-escolar e/ou a 1ª série do ensino fundamental concluídos). Nesse grupo, cerca de 1,8 milhão de crianças ainda não sabiam ler ou escrever. Para o segundo grupo etário, o total era de 647,0 mil analfabetos. Em ambos os casos, a ampla maioria encontrava-se na Região Nordeste (cerca de 54% e 62%, respectivamente) e, em seguida, na Região Sudeste (cerca de 22% e 19%, respectivamente). Convém lembrar que a taxa de alfabetização do grupo etário de 15 a 24 anos é um indicador constante nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em seu segundo compromisso, que visa atingir o ensino básico universal (IBGE, 2010, p.155).

Já os dados da *Síntese de Indicadores Sociais – uma análise da condição de vida da população brasileira 2009*, que utiliza como referência a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) de 2007, assinalam que os níveis de Educação Básica – Fundamental e Médio – foram acrescidos de melhoras significativas se comparados com dados da década anterior; os níveis de escolarização melhoraram, mas ainda são insuficientes dadas as condições de desenvolvimento econômico do país. Em 2008, o brasileiro de 15 anos ou mais de idade tinha, em média, 7,4 anos

de estudo. Na Região Sudeste, essa média atingiu 8,1 anos, enquanto na Região Nordeste apenas 6,2 anos. (IBGE, 2009, n.p).

Ainda de acordo com o referido documento, a mensuração da escolaridade da população jovem de 18 a 24 anos de idade, com 11 anos de estudo, é considerada essencial para avaliar a eficácia do sistema educacional de um País, bem como a capacidade de uma sociedade para combater a pobreza e melhorar a coesão social, segundo a Comissão das Comunidades Europeias - EUROSTAT.

No Brasil, a porcentagem de jovens que possuem essa escolaridade é muito baixa, apenas 36,8%, de acordo com a PNAD 2008, porém há que se pontuar que esse percentual dobrou em relação a 1998. Se considerarmos nesse universo o quesito raça-cor, como parâmetro, brancos entre 14 e 24 anos de idade que tinham 11 anos de estudo era superior à população preta e parda, isto representava 40,7% para os primeiros e 33,3% para os segundos. Quanto às desigualdades regionais a região sudeste possui a proporção de 43,8% e a região Nordeste de 29,2%.

A escolaridade média, em 2008, girava em torno de 7 anos de estudo, o que se revela inferior ao ensino fundamental, para a população acima de 25 anos de idade. Com relação à taxa de analfabetismo, o contingente da população era de 14,2 milhões de pessoas, patamar de 10,0%. O conjunto de pessoas que frequentava a alfabetização e educação de jovens e adultos era de 2,1 milhões de pessoas, o que segundo a IBGE coloca a necessidade de uma revisão da política de educação de jovens e adultos quanto ao alcance de sua população alvo.

> A inserção dos jovens no mercado de trabalho é um assunto presente na agenda contemporânea de debates no mundo todo. Não só pela ótica da conciliação entre trabalho e estudo, como também da qualidade do trabalho exercido. **No Brasil, os jovens de 18 anos deveriam, idealmente, ter o ensino médio concluído e, aos 24 anos, o curso superior concluído.** O que se observou pelos dados anteriores é que a frequência escolar desse grupo etário é ainda baixa no País, mesmo nos estratos superiores de renda. Apenas 14,7% desses jovens declararam somente estudar e 15,6% conciliavam trabalho e estudo. Cerca da metade, 46,7%, declararam somente trabalhar. Note-se que 17,8% informaram realizar afazeres domésticos. Na Região Sul, e em particular em Santa Catarina, as proporções de jovens que só trabalhavam foram de 52,5% e 57,9%, Para o grupo etário de 16 a 24 anos, 22,2% percebiam até ½ salário mínimo no mercado de trabalho, configurando inserção em ocupações não formais. Na Região Nordeste, essa proporção dobra para 43,5%. Além disso, 26,5% desse grupo etário declarou trabalhar

> 45 horas ou mais semanais, jornada superior à máxima permitida em lei (IBGE, 2010, p.155-156). [grifos nossos]

De acordo com os dados, há um descompasso entre o ideal e o que realmente acontece em termos reais, reflexo de uma política educacional ensejada nos anos noventa, preocupada com a universalização do Ensino Fundamental e aligeirada em termos de prover recursos e subsídios para aos demais níveis de ensino, bem como modalidades de ensino. Articularam-se políticas, no campo da educação de jovens e adultos, estreitas no sentido de efetivarem apenas o processo de alfabetização em tempo curto; estudos mais aprofundados do tema seriam reveladores da pouca eficácia e eficiência de tais projetos e programas articulados, pelo menos nesse campo.

No que diz respeito ainda aos dados referentes à demografia, segundo Mello (2010), os anos de 1970 e 1980 apresentam uma dinâmica demográfica responsável pela chamada onda jovem, isto é, pelo elevado número de jovens no século XXI. Segundo a autora, em 2000 a população entre 15 e 29 anos era de 47 milhões, e para o ano de 2010 a estimativa era de 51 milhões.

O Censo 2000 (IBGE) apontou que 20% da população era formada por jovens entre 15 e 24 anos de idade, o que correspondia a 34 milhões de brasileiros; desse total, 70% vivia em famílias com renda per capita inferior a um salário mínimo, 12,2% sobreviviam em famílias com renda inferior a um quarto de salário mínimo, o que representa aproximadamente 4,2 milhões de jovens.

Os índices alarmantes do Censo 2000 (IBGE) atestavam a necessidade urgente em investir em políticas públicas voltadas para a juventude, dados que revelavam desigualdade elevada para um contingente populacional central para a futura composição da força de trabalho e geração de renda no país, segundo o Relatório ProJovem 2005-2008.

Podemos inferir que a disparidade de oportunidades na obtenção da educação traduz-se na desigualdade de chances econômicas e, também, em ineficiências econômicas e institucionais, bem como injustiças de ordem individual como desenvolvimento desigual das capacidades e potencialidades.

> **A educação, tendo como uma de suas formas de atuação mais importantes a escolarização, é um fator capaz de desenvolver nos indivíduos suas potencialidades ao permitir o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho**", como previsto na Constituição de 1988. **Quando disseminada de forma universal e com boa qualidade, é um dos mais importantes mecanismos para a promoção de oportunidades entre membros de um país.** É também um fator fundamental para o progresso de uma coletividade **e fator preponderante no desenvolvimento econômico e social** (IPEA, 2010a, p.03). [grifos nossos]

A educação é vislumbrada como elemento estratégico para o desenvolvimento econômico e social, porque permitiria desenvolver nos indivíduos suas capacidades, suas competências, conceitos que discutimos ao longo deste trabalho. Dessa forma, a educação promove o desenvolvimento das potencialidades, do capital humano e, portanto qualifica para o trabalho, é estratégica.

Assim,

> [...] a educação é parte integrante das políticas sociais e parte do núcleo do sistema de promoção social por sua capacidade de ampliar as oportunidades e resultados para os indivíduos e famílias, além de ser elemento estratégico para o desenvolvimento econômico. (IPEA, 2010a, p.03)

O Comunicado IPEA n°. 66 PNAD 2009 - *Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas de 2010* aponta avanços no setor educacional, como a universalização do Ensino Fundamental, que mencionamos acima, porém

> [...] a baixa escolaridade média da população e a desigualdade reinante ainda são, no entanto, graves problemas, o que mantém na pauta das discussões políticas e econômicas a necessidade de universalização da educação básica e de melhoria da qualidade da educação, bem como a eliminação do analfabetismo, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área (IPEA, 2010b, p.03).

Nesse sentido um importante indicador para medir o hiato entre o proposto e o realizado é a distorção série/idade, bem como a quantidade média de anos de

escolaridade da população; para mensuramos essa questão tomaremos como fonte de referência esse documento do IPEA. Segundo dados do IPEA, em 2009 a média de anos de estudo para população acima de 15 anos era de 7,7 anos de estudo, menos que a escolaridade fundamental até o mínimo exigido.

Entre os anos de 1992 a 2009, segundo o IPEA (2010b) ocorreu uma ampliação de cerca 0,14 ano de estudo na média ao ano, o que significa que se levou 17 anos para elevar em 2,3 anos a média de estudo da população. Assim, considerando essa taxa de crescimento, o documento pontua que faltam ainda cinco anos para se atingir a escolaridade até então prevista na Constituição Federal oito anos de estudos.

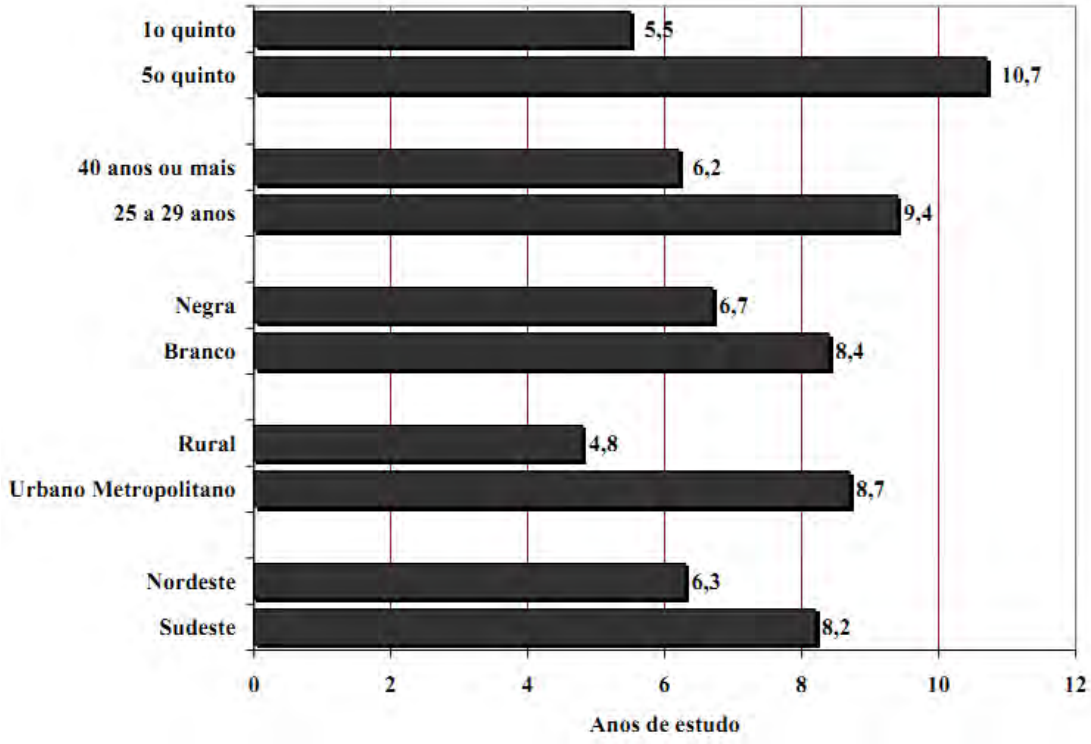
O estudo ainda aponta as disparidades regionais, como o crescimento de 0,10 ano da Região Norte e de 0,19 ano da Região Centro Oeste, enquanto que no Sudeste a escolaridade média é de 8,2 anos de estudo, e no Nordeste é de 6,3 anos de estudo, marcando um diferencial de quase 2 anos em média.

Quanto à população urbana/metropolitana, a média de escolaridade é de 3,9 anos de estudo a mais que a população rural, equivalente a 8,7 anos de estudo. Entre brancos e negros a diferença é de 1,7 anos a menos para os últimos.

O estudo aponta ainda elevada proporção de analfabetos entre idosos, e para indivíduos acima de 40 anos de idade uma média de 6,2 anos de estudo; já para a população de 20 a 29 anos a média é de 9, 4 anos, em média 3,2 a mais. Mas há que se ressaltar que a Educação Básica ainda não foi cumprida, isto é, o Ensino Médio ainda é inconcluso.

Compara também a existência das desigualdades no campo da educação a partir da questão da renda, isto é, do acúmulo de escolarização entre ricos e pobres. Esse procedimento é realizado através da separação da população através de quintos, isto é, perfila-se a população da faixa etária em foco de forma crescente e a reparte em partes iguais, em cinco partes, as quais podem ser comparadas (quintos); o primeiro quinto é marcado como o mais pobre, e o último como o mais rico.

Gráfico 1 - Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por categorias selecionadas, 2009.



Fonte: PNAD Microdados 1992 a 2009 (Elaboração Ipea). Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/101118_comunicadoipea66_apresentacao.pdf. Acesso em 07 de janeiro de 2012.

Como podemos vislumbrar no gráfico, o primeiro quinto mais pobre tem 5,5 anos de estudo, e os que se encontram no último 10,7 anos de estudo, diferença que segundo o estudo do IPEA (2010b) impacta na renda, porque a mesma é determinante no sentido dos mais estudados estarem sempre em melhor situação, a não ser quando selecionado a área rural como indicador, em que os mais ricos estão abaixo do tempo de oito anos, exigido pelo texto constitucional.

Outro indicador utilizado pelo IPEA (2010) é o do hiato educacional. “Este indicador mede a quantidade de anos de estudos que, em média, faltam aos brasileiros que estão abaixo da meta da educação (8 anos de estudo) para atingir essa meta.” (IPEA, 2010b, p.07).

> [...] para a população com mais 30 anos ou mais, o hiato saiu de 5,6 para 5,1 anos (o valor indica que esta população não atingiu nem metade da meta). Na população de 15 a 17 anos, o hiato, apesar de ainda ser bastante expressivo, caiu de 4 (metade da meta) para 2,8 anos de estudo, número que se mantém praticamente o mesmo desde o ano de 2004. Esse hiato revela a dificuldade dos alunos de concluir, no tempo adequado, seus estudos, o que remete aos problemas da repetência e da evasão escolar. (IPEA, 2010b, p. 08)

Infere-se que ampliar o acesso a cursos na modalidade de educação de jovens e adultos para a população com maior idade seria uma saída para ampliar o crescimento da escolaridade; essa é uma das conclusões do estudo. Da mesma forma, outra saída seria garantir e assegurar que os brasileiros concluam o ensino obrigatório na idade adequada, o que corroboraria para progressiva extensão para a obrigatoriedade do Ensino Médio como pontuado na LDBEN 9394/96.

Quanto ao analfabetismo, a definição internacional pontua que se refere a pessoas que, acima de 15 anos, não sabem ler e escrever um bilhete simples; no Brasil o analfabetismo é ainda um dos grandes problemas sociais que impedem a construção de uma cidadania plena; mas trataremos com maior proficuidade desta discussão na Seção 3.

1.3 Trabalho, empregabilidade e competência

Segundo Bauman (2008, p.34), no início do século XX, “qualquer jovem que conseguisse seu primeiro emprego como jovem aprendiz na Ford poderia estar certo de terminar sua vida de trabalho no mesmo lugar”. Construíam-se horizontes de longo prazo, diferentemente dos vividos hoje, no qual a incerteza tem papel fundamental.

Porém, segundo o autor, essa visão foi alterada para uma de curto prazo; exemplo dado é que um jovem norte americano mudará de emprego pelo menos onze vezes durante a vida “e essa expectativa de ‘mudança de emprego’ certamente continuará crescendo antes que a vida laboral da atual geração termine” (BAUMAN, 2008, p.35).

A flexibilidade é o slogan do dia, segundo o autor, “e quando aplicado ao mercado de trabalho significa fim de emprego ‘como conhecemos’, trabalhar com

contratos de curto prazo, contratos precários ou sem contratos, cargos sem estabilidade e com cláusula de até novo aviso" (2008, p.36).

O trabalho é categoria essencial à sobrevivência, bem como é atividade socializadora, de construção pessoal e de grupo, além de ser categoria essencial que delimita a inclusão social. Identificar-se como trabalhador ainda é um valor básico em nossa sociedade, segundo Saviani (2007, p.155). Porém, na dicotômica sociedade burguesa, alguns homens podem se dar ao privilégio de não trabalharem e explorarem o trabalho de outrem e, ainda segundo Saviani (2007), dessa divisão dos homens em classes também se divide a educação. "Introduz-se, assim, uma cisão na unidade educação" (p.155).

Na atualidade o discurso nacional e internacional assinala que a educação é fundamental e, por isso, tem papel imprescindível na "adaptação" às constantes transformações da sociedade. Segundo Riscal (2003, p. 68) na ordem capitalista vigente,

> [...] a preocupação com a educação tem consistido em formar o indivíduo dotado de flexibilidade, isto é, competências e habilidades capazes de modificar seu comportamento em função das mudanças tecnológicas e organizacionais.

Trata-se de formar homens adaptáveis e conscientes de sua responsabilidade na empresa e na sociedade capitalista globalizada. Nesses termos, o processo educacional deve oferecer aos educandos acesso aos códigos da modernidade – visão ampla e crítica do entorno social, capacidade de resolver problemas de diferentes áreas, interação, cooperação, bem como o domínio dos princípios básicos de convivência democrática.

Como prática social, a educação atua desenvolvendo e enraizando valores e práticas culturais; atua também como possibilidade de alcance do progresso e do desenvolvimento. A ela cabe a missão de transformar a sociedade, tornando-a mais justa e promovendo a cidadania dos excluídos e dos marginalizados.

No plano do discurso, à educação cumpre formar o cidadão e desenvolver suas competências pessoais e profissionais com vistas à empregabilidade. Dessa forma, se caracteriza como vetor fundamental e determinante para inclusão social e

econômica. Por empregabilidade entendemos a capacidade de a pessoa conseguir manter-se empregada, ou mesmo conseguir encontrar outros empregos; o que supõe, portanto, a posse de requisitos de qualificação exigidos pelos empregadores e procurados pelos trabalhadores como estratégia de valorização de sua força de trabalho.

Trata-se de um conceito da *Teoria do Capital Humano*, o qual pode ser compreendido como um mecanismo de encobrimento das relações sociais excludentes no atual padrão de acumulação do capital, ao transferir para o trabalhador como indivíduo a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de sua inserção profissional.

Em todo mundo o significado do trabalho vem se modificando, porém sua centralidade continua sendo um valor de referência importante em qualquer sociedade. O trabalho é categoria essencial à sobrevivência, bem como é atividade socializadora, de construção pessoal e de grupo, além de ser categoria essencial que delimita a inclusão social. Identificar-se como trabalhador ainda é um valor básico em nossa sociedade.

As mudanças tecnológicas e organizacionais no mundo do trabalho configuram novas tendências no mundo produtivo, entre as quais a noção de competências passa a ser encampada como categoria essencial da empregabilidade. É nesse contexto, segundo Ramos (2001), que a qualificação tem sido tensionada pela noção de competência; portanto os saberes tácitos e sociais passam a adquirir relevância diante dos saberes formais atestados pelos diplomas. A qualificação, segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Profissional de Nível Técnico (1997), é um conjunto de atributos individuais de caráter cognitivo ou social resultantes da escolarização, como também das próprias experiências no trabalho. A noção de competência relaciona a autonomia do trabalhador contemporâneo face à instabilidade do mundo do trabalho. “O redimensionamento pelo qual passou o conceito de qualificação traz implicações sobre os parâmetros de formação profissional, de acesso ao emprego, de remuneração”. (RAMOS, 2001, p.402).

Soma-se a noção de competência como pedra angular para a manutenção da empregabilidade, em que a qualificação profissional passa a ganhar destaque. “Ser competente é saber mobilizar, articular a ação em valores, conhecimentos e habilidades para o exercício e desempenho eficaz e eficiente exigidos pelo trabalho”

(RAMOS, 2001, p.407). A competência, segundo Ramos (2001), caracteriza-se pela alocação desses recursos e insumos, por meio de esquemas mentais adaptáveis e flexíveis como análise, inferências, associações em ações próprias de um contexto profissional específico gerando desempenhos eficazes.

A formação técnica dos profissionais para a indústria é considerado pelos agentes econômicos dominantes como fundamental para enfrentar a condição de vulnerabilidade externa. A formação de profissionais qualificados em áreas de maior pobreza, por meio de uma política de desenvolvimento regional, possibilitaria às regiões não industrializadas a formação de mão de obra e recepção de investimentos industriais que vinham se concentrando no sudeste e sul do país.

Segundo Cardozo (2008), a educação, pelo discurso empresarial e governamental, passou ter a função de desenvolver competências cognitivas, cuja importância vem sendo cada vez mais enfatizada pelo mundo do trabalho: criatividade, capacidade de análise e de solucionar problemas imprevisíveis e prospecção. De um lado, valorizam-se os conteúdos curriculares da educação básica, os quais devem contribuir para a aprendizagem de competências "básicas" para tornar os indivíduos proativos, e assimilarem a fluidez das mudanças do mundo e a serem mais autônomos. Da mesma forma, valoriza-se a educação profissional como meio de ensinar um ofício, a aquisição de saberes práticos objetivamente verificáveis na produção de bens e serviços.

Resta a educação como ente "sobrenatural" o papel de direcionar os indivíduos para empregabilidade, ou seja, "preparar corações e mentes para as relações sociais precarizadas, para a legitimação dos critérios de remuneração que passam a ser fundamentados em competências individuais." (CARDOZO, 2008, p.173). Assim,

> [...] formar para a empregabilidade significa também formar para o trabalho precário e para o desemprego, numa lógica que transforma a dupla trabalho/falta de trabalho numa união inseparável, visto que a acumulação capitalista produz constantemente, em produção à sua intensidade e à sua expansão, uma população excedente, supérflua e desprovida de meios materiais e de meios de procurar trabalho (CARDOZO, 2008, p.173-174).

Os seguintes predicados passam a serem requeridos:

> [...] posse de escolaridade básica, formação geral e técnica amplas, capacidade de adaptação a novas situações; possibilidade de ocupação de postos de trabalho variados; capacidade de compreensão global de um conjunto de tarefas e das funções conexas, o que demanda capacidade de abstração, de seleção, trato e interpretação de informações; iniciativa para resolução de problemas e, acima de tudo, responsabilidade com o processo de produção (CARDOZO, 2008, p.170)
>
> Nessa perspectiva a qualificação é colocada no horizonte da polivalência e da abstração como se o trabalhador tivesse acesso ao conhecimento cientifico, quando, na verdade, o domínio do saber cientifico e tecnológico e da informação são estratégias vitais para a manutenção do domínio do capital e para sua reprodução ampliada. [...] O saber é mercadoria fundamental no âmbito da competitividade (CARDOZO, 2008, p.170).

Segundo Hirata (1996), o modelo de competência surgiu no discurso empresarial e faz parte da lógica pós-taylorista, assimilado pelos empresários europeus e grupos envolvidos com as reestruturações administrativas que passaram a valer-se da noção de competência para defender e implementar mudanças na organização do trabalho.

> O conceito de competência é usado como sinônimo de qualificação, porém apresenta conotações diferentes à medida que enfatiza a mobilização de saberes técnicos para serem utilizados em situações imprevistas de trabalho e não posse de tais saberes. Desse modo, competências associa-se à ideia de polivalência, proatividade, racionalização formalista e instrumental dos conhecimentos empíricos disponíveis (CARDOZO, 2008, p.171).

"O modelo de competência corresponde a uma concepção de relações sociais de trabalho que valoriza a empresa e o contrato individual de trabalho" (DUBAR, 1998, p.171). A atenção recai no indivíduo e não no posto do trabalho; as qualidades e habilidades passam a ser exigidas do indivíduo; exige-se um portador de conhecimento que seja capaz de se movimentar no processo produtivo e seja proativo para solucionar os problemas da empresa capitalista (CARDOZO, 2008).

> [...] noção de competência serve para significar o caráter fortemente personalizado dos critérios de reconhecimento que devem permitir recompensar cada um em função da intensidade de seu emprenho subjetivo e de suas capacidades “cognitivas” em compreender, antecipar e resolver problemas de sua função que também são os de sua empresa (DUBAR, 1998, p.98).

Segundo Ramos (2001), a emergência do modelo de competência atende a três desígnios, os quais seriam: reordenar conceitualmente a compreensão da relação trabalho-educação, dessa forma, desviando o foco dos empregos, das ocupações e das tarefas para o trabalhador em suas dimensões subjetivas com o trabalho; institucionalizar novas formas de educar/formar os trabalhadores e de gerir o trabalho internamente às organizações e no mercado de trabalho em geral, sob novos códigos profissionais que configuram as relações contratuais, de carreira e de salário; e formular padrões de identificação da capacidade real de trabalho para determinada ocupação, de tal modo que possa haver mobilidade entre as diversas estruturas de emprego em nível internacional e nacional.

Novos requisitos de qualificação são buscados como articulação de habilidades cognitivas – leitura e interpretação de dados formalizados para transformá-los em ação, abstração, expressão oral, escrita e visual; e habilidades comportamentais – responsabilidade, lealdade, comprometimento, capacidade para trabalho em equipe, motivação, curiosidade, iniciativa e autonomia (CARDOZO, 2008).

Para Dubar (1998, p.97)

> [...] a qualificação é um dos pontos capitais do compromisso fordista, mas cedeu a tentação das competências com base num novo modelo de gestão acompanhando a transformação da organização do trabalho e a mudança na relação de forças entre patrões e sindicatos de assalariados. Evolução possibilitada pelas alterações do sistema educativo que colocava a aquisição das competências no cerne de seus objetivos ao reformar modos de construção de diplomas profissionais e a concepção de avaliação.

E para Ramos (2001, p.38)

> As mudanças tecnológicas e de organização do trabalho por que passam os países do capitalismo avançado a partir dos meados da década de 80 configuram o mundo produtivo com algumas características tendenciais: flexibilização, produção e reestruturação das ocupações; integração de setores da produção, multifuncionalidade e polivalência dos trabalhadores; valorização dos saberes dos trabalhadores não ligados ao trabalho prescrito ou ao conhecimento formalizado.

Vale ressaltar que o conceito de qualificação remonta ao surgimento do *Welfare State* "[...] no processo de consolidação da sociedade industrial, o papel de regulador jogado outrora pelas outras corporações" (RAMOS, 2001, p.41). "O conceito de qualificação é uma resposta a essa falta de ausência de regulações sociais" (RAMOS, 2001, p.42).

Para Ferreti (1997) a noção de competência seria a atualização da noção de qualificação, dada a perspectiva de ampliação do capital e sua reprodução, isto é, a forma com que se organiza para se valorizar mais e rapidamente. Frigotto (1995), ao fundamentar o terreno das competências, o qualifica como uma revisão da teoria do capital humano, tema que discutiremos na seção 3 deste ao tratarmos das questões referentes a juventude e a teoria do capital humano.

Isto posto, nesta primeira seção – Introdução – buscamos apresentar as linhas estruturantes de nosso trabalho, apresentando dados estatísticos que tratam da situação educacional do jovem, bem como buscamos estruturar uma leitura a respeito do conceito de trabalho essencial para discutirmos e analisarmos a questão referente à qualificação profissional inicial, um dos conceitos que cotejamos discutir neste trabalho. Aproveitamos também para ensejar a discussão sobre políticas públicas, a qual é fundamental para análise dos Relatórios e Cadernos Temáticos do Programa Integrado de Juventude, e a partir da qual estruturamos nossa atenção na Seção 5.

Na segunda seção – Estado, educação, equidade e justiça social – discutimos os conceitos de equidade e justiça social que para nós embasa a formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da educação no Brasil. Para tanto fazemos uma breve exposição sobre a questão do direito e da educação vinculada ao conceito de cidadania. Tratamos da ação reformadora do Estado nos anos noventa como forma de tomarmos, como ponto de referência, as ações que orientam atualmente a política educacional, que teve seus contornos até

modificados, haja vista a nova demarcação jurídica de direito público subjetivo estendido ao Ensino Médio e incorporando a modalidade educação de jovens e adultos; em sua essência, porém, não percebemos tantas modificações, e ainda somos reféns de estatísticas, as quais referendaram com provas que pouco arrazoam a respeito da real situação da educação no país. Aproveitamos também para discutir a questão referente à educação, direito e cidadania, para podermos inserir a discussão do conceito na Seção 5 deste, da mesma forma que ensaiamos a discussão referente à Educação, Teoria do Capital Humano e Juventude. Dessa forma, acreditamos que a Seção 2 discute e discorre sobre os conceitos-chave que nortearão a análise do Programa Integrado de Juventude - ProJovem.

Na seção 3 – Juventudes: cenários e perspectivas – abordamos o conceito de juventude, a partir do enfoque de classe social, bem como suas possíveis perspectivas de atuação no mercado de trabalho; para tanto tentaremos entender como se articula a qualificação profissional para os jovens, bem como estes articulam sua vida laboral com a escolarização, e como estes são “encaminhados”, “transferidos” para as salas de educação de jovens e adultos.

Na seção 4 – Educação de jovens e adultos: campanhas, programas e/ou políticas públicas – apresentamos o percurso da educação de adultos, buscando trazer para o leitor a forma com que os jovens ingressaram nesse campo de ensino. Na tentativa dessa condução apresentamos um perfil dos novos analfabetos – os analfabetos da modernidade; descrevemos algumas linhas sobre projetos, programas e a construção de uma política inacabada para educação de jovens e adultos (campanhas, programas, projetos: a construção de uma política inacabada para educação de adultos e a promoção do assistencialismo), a qual, a nosso ver, promove o assistencialismo. Dessa forma, procuramos demonstrar a supletivização do ensino regular com a LDBEN 9394/96, ou o que chamamos de juvenilização da educação de adultos. Assim, buscaremos demonstrar como a educação dos jovens passou a ser operacionalizada no campo da educação de adultos, a qual passa a englobar a educação de jovens excluídos do sistema regular de ensino, acarretando na supletivização do ensino regular.

Na seção 5 – A política nacional de juventude: assistencialismo ou inovação – que empresta o título para este trabalho, analisamos o desenho institucional da política nacional para juventude; para tanto nos apoiamos na análise documental e

bibliográfica, como já assinalado, dos Relatórios e Cadernos temáticos produzidos pela equipe de universidades responsáveis pela avaliação do programa.

A guisa das considerações finais entendemos que, como colocamos na epígrafe deste, “precisamos da educação ao longo da vida para termos escolha. Mas precisamos dela ainda mais para preservar as condições que tornam essa escolha possível e a colocam a nosso alcance” (BAUMAN, 2007, p.167). Dessa forma, a educação não é e nem pode ser assistencial, mas sim processo imperativo para formação de uma condição de homens mais humanos, mais centrados nos ideais de igualdade e solidariedade, utopia. Quem não traz, carrega e sonha...

SEÇÃO 2

ESTADO, EDUCAÇÃO, EQUIDADE E JUSTIÇA SOCIAL

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença).

(John Rawls)

Nesta seção discutiremos os conceitos de equidade e justiça social, os quais, em nossa leitura, têm embasado a formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da educação no Brasil. Discutiremos os marcos referenciais da ação reformadora do Estado na década de noventa, para embasarmos nossa discussão sobre as políticas públicas de educação. Também cotejaremos a questão do direito e da educação vinculada ao conceito de cidadania, para discutirmos com maior proficuidade os conceitos acima assinalados: equidade e justiça social, no sentido de reparar uma dívida histórica e social com o segmento juvenil.

2.1 A ação reformadora do Estado na segunda metade de 1990

Para Fernandes (1977), problemas educacionais, institucionais de uma perspectiva macrossociológica, são em grande medida produtos de nossa incapacidade de ajustar as instituições educacionais às diferentes funções psicoculturais e socioeconômicas que elas devem preencher, como, também, de criar um sistema educacional diferenciado e plástico para corresponder,

ordenadamente, à variedade, ao volume, ao rápido incremento das necessidades escolares do país como um todo.

Segundo Mendonça (2000) a educação brasileira experimentou uma democratização tardia, a qual foi instalada para servir à elite e, dessa forma, chegou ao final do século XX empunhando bandeiras há muito superadas nos países de tradição democrática. Nesse sentido, afirma que a cultura autoritária predominou, intercalada por espasmos de democracia.

Nesse cenário, a educação foi administrada por um Estado tutelador superior ao povo, falacioso no que pretende e na forma com que a educação é oferecida ao povo, uma educação com poucas perspectivas, a qual cabe elevar a escolaridade em nível fundamental com vistas a destacar estatísticas internacionais e nacionais sobre desenvolvimento humano e social.

A escola deve adquirir valor cultural, para que a mesma deixe de ser ferramenta da sociedade capitalista, instrumento de dominação, que serve a camada popular com conta-gotas, de forma "básica", restrita e pontual.

A escola reflete seu tempo, reflete a dicotomia de classes, e, nesse sentido, seu papel, longe de ser democrático, é contribuir com o mascaramento da sociedade servindo ao Estado como um aparelho ideológico (ALTHUSSER, 2001). "Na escola, que é um dos Aparelhos Ideológicos de Estado, aprende-se a falar bem o idioma, a redigir bem, o que na verdade significa (para os futuros capitalistas e seus servidores) saber dar ordens, isto é, (solução ideal) dirigir-se adequadamente aos operários". (Althusser, 2001, p.58); mas há que se ressaltar que a educação pode ser utilizada como instrumento de transformação da realidade, e isso não podemos perder de vista.

Objeto de descaso político, como se os assuntos que abrangessem a educação pudessem ser tratados de forma neutra, apolítica, como se não refletisse a dicotomia da sociedade burguesa, nas palavras de Pistrak "[...] a ideia de uma educação apolítica ou neutra não passa de uma hipocrisia da burguesia, um meio de enganar as massas" (2005, p.23).

Os anos de 1990 são marcados pela ação reformadora; os anos de 1997 a 2007, chamada a Década da Educação. Falava-se em renovar a qualidade do ensino, desde a promulgação da LDBEN 9394/96, discurso ainda mais sinalizado com a instituição do Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério.

No final dos anos 1980, o país se encontrava mergulhado em uma grave crise, marcada pelo descontrole fiscal, o alto grau de desemprego, o elevado índice inflacionário, e uma retomada da democracia depois de um longo período de ditadura militar.

Marca dos anos 1990 foi a organização de diversos setores emergentes na sociedade. Devido à abertura democrática, essas diversas forças se aliaram em busca da democracia; todavia, a Nova República marcou a continuidade estabelecida entre a ditadura e a república, uma vez que novamente a reorganização do poder deu-se pelos re-arranjos pelo alto.

O colapso fiscal foi entendido como um conjunto de desequilíbrios que aos poucos imobilizou o Estado, tornando-o incapaz de definir e implementar a política econômica. Assim, para frear a inércia estatal visando maior eficiência, era necessária a implementação de um programa que garantisse a estabilização econômica, e a otimização na alocação de recursos.

A crise concatenada ao ideário de modernização do país foi o palco para o presidente eleito, Fernando Collor, colocar em prática seu Projeto de Reconstrução Nacional, o qual incluía: modernizar o país; alterar sua forma de atuação do Estado; acabar com a corrupção; moralizar a administração, acabando com os fisiologismos e vícios administrativos e partidários; e abolir os coronéis e marajás.

Iniciava-se um período de reformas vinculadas ao que foi chamado ‘redefinição do papel do Estado’, isto é, aos ajustes econômicos engendrados via acordos com os organismos financeiros internacionais. A política implementada por Fernando Collor se mostrou desastrosa, aumentando ainda mais a crise e denúncias de corrupção produziam novas forças políticas, que lutaram pela impugnação de seu mandato.

Itamar Franco o sucedeu em outubro de 1992, e a atuação mais significativa de seu governo foi a tentativa de controlar a inflação, meta que foi alcançada através do Plano Real, do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, seu sucessor na Presidência da República.

Ao assumir a Presidência da República, em 1995, em seus discursos Fernando Henrique Cardoso elegeu a *educação* como prioridade absoluta. Em seu programa de governo – "Em Mãos à Obra, Brasil" –, comprometia-se a repensar o país pela ótica democrática e social, buscando realizar os anseios da sociedade. Portanto, investir em educação era responder a uma dessas aspirações.

As diretrizes básicas do programa do *Partido Social Democrata Brasileiro* (PSDB) demonstravam a necessidade de consolidar a estabilidade econômica. No discurso, a estabilidade econômica deveria ser promovida através do crescimento econômico sustentado, gerando empregos e oportunidade de renda.

Foi verbalizado também o imperativo de eliminar a fome e a exclusão social. Porém, a principal diretriz que tomava como pano de fundo a consolidação da democracia constituía-se na comumente chamada *Reforma do Estado,* pela qual se tornaria possível atuar nos focos de maior desigualdade econômico-social, buscando tornar mais equitativos os serviços sociais básicos.

Para Cardoso (1990), o problema fundamental a ser enfrentado se fundamentava na forma que desde os anos 1930 o Estado assumira, e por isso se encontrava endividado, falido. Porque sempre assumiu o papel de promover o desenvolvimento econômico, fazia-se urgente, portanto, restabelecer o equilíbrio entre as funções que são específicas do Estado em relação ao desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Nas últimas décadas a ordem econômica mundial corroborou num novo desenho das funções do Estado que, indiretamente, implicou em uma nova orientação nas relações de intervenção estabelecidas. Dessa forma, na década de 1990, a tônica era a necessidade de reformar o Estado com vistas a garantir melhor eficiência e governabilidade, modernizar o Brasil, e acabar com o gigantismo burocrático e com as tendências patrimonialistas.

A deficiência do Estado e o agravamento do colapso fiscal vinculavam-se, diretamente, à crise do modelo administrativo vigente, isto é, ao *gigantismo burocrático* que não superou os *laços do patrimonialismo e clientelismo,* empecilhos que não permitiam a reestruturação econômica e nem a garantia de estabilidade.

Para superar o 'gigantismo burocrático' e promover a modernização, propõe-se uma *forma administrativa gerencial,* configuração que permitiria garantir as condições técnicas e financeiras para a administração; aumentaria a governança (objeto central da reforma); e superaria o patrimonialismo e clientelismo, perpetuados pela nossa tradição política.

O conceito de patrimonialismo, em Weber, refere-se à dominação política em que os contornos de separação entre a esfera pública e a esfera privada se confundem. Patrimonial, portanto, é toda dominação orientada pela tradição e exercida em virtude do pleno direito pessoal do senhor. O patrimonialismo

fundamenta e organiza o poder político pelo poder do príncipe, que é legitimado pela tradição.

O quadro administrativo tradicional não depende da competência, da formação profissional. Sua tendência é patrimonial, isto é, a dominação orienta-se pela tradição, exerce-se em virtude do pleno direito pessoal. Franco (1997) aponta que o estabelecimento da ordem burocrática na administração esbarrou na autoridade do passado, enquanto princípio legitimador do exercício do poder público.

A dominação racional se refere à forma de administração moderna orientada nas ideias costuradas através do direito, que é entendido como um cosmos de regras abstratas orientadas por intenções e pela administração. Assim, o senhor que governa e suas orientações são impessoais, sendo o tipo mais puro de dominação racional o exercido por meio de um quadro administrativo burocrático.

No caso brasileiro, o Estado jamais teria chegado à condição de administração racional burocrática e, portanto, não teria alcançado a condição liberal plena. Por esse motivo, Florestan Fernandes (1976) afirmou que o Estado nacional foi liberal apenas nas suas bases formais, ou seja, na prática continuou como um instrumento da dominação patrimonialista. Nesse sentido, constituiu-se num Estado amálgama da organização política e sua ordem legal, juntamente com o vazio histórico da economia colonial, do mandonismo e da anomalia social.

Nas palavras de Bresser Pereira (2001), um Estado forte e democrático deveria reunir características políticas, financeiras e organizacionais: um Estado de direito, ou o império da lei, baseado num sistema constitucional-legal, dotado de legitimidade e efetividade. “O Estado e mercado não poderiam mais ser vistos como alternativas polares, mas deveriam se transformar em fatores complementares de coordenação econômica” (CADERNO MARE, 1997, v. 1, p.11).

Realizada a reforma, o Estado aumentaria sua capacidade de formulação e acompanhamento de políticas públicas e reduziria a hierarquia da estrutura administrativa federal; por isso deveria se descentralizar para formatos organizacionais mais leves e flexíveis, e ampliar a descentralização de competências para Estados e Municípios. A descentralização era entendida como melhoramento direto no desempenho gerencial na prestação de serviços, fator que promoveria o fortalecimento da capacidade regulatória do Estado.

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes,

principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Nesta redefinição de papéis, o Estado deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, através da produção de bens e serviços, mas em contrapartida passou a se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

No programa de governo *psdebista*, a tônica estava na promoção da justiça social, porém, a crítica aponta que o "re-aparelhamento" do Estado fez com que sua ação fosse reduzida na área de proteção social, e com isso as questões sociais foram avaliadas como entrave para o pleno desenvolvimento econômico.

> [...] o objetivo central da reforma esboçada nos anos noventa era aumentar a governabilidade do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania [...]; por isso a administração gerencial apontava para a necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços [...], e por isso passou a ser pautada pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos. (BRASIL, MARE, 1995, p.12)

No que se refere à educação, em 1995 iniciou-se a reforma educacional, realizada sob o imperativo da necessidade de se cortar, redimensionar e melhor distribuir gastos públicos. Nesse sentido, o modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômica, aplicado nas diretrizes da reforma estatal, foi o mesmo operacionalizado na esfera educacional. E as principais diretrizes foram a descentralização dos serviços para a esfera municipal, e a racionalização na redistribuição do gasto público em favor do ensino fundamental obrigatório.

Paulo Renato Souza foi o escolhido para ocupar o Ministério da Educação, função que ocupou de 1995 a 2002. De acordo com o ex-presidente, ao sair do ministério, ele havia realizado uma revolução silenciosa na educação. Ao assumir o ministério, ele asseverou que os desafios a serem enfrentados eram enormes, dada a herança histórica do país, os níveis de desigualdades eram vergonhosos para a décima economia do mundo; e que assinalava que nenhum governante tinha realmente se preocupado em educar o povo.

O discurso do programa de governo *do Ministério da Educação* buscou atender e incorporar os princípios da universalização, descentralização, municipalização, participação da comunidade na gestão das escolas e maior controle social do gasto público e dos resultados. Porém, as políticas públicas para a educação nesse interregno buscaram atender de forma pontual os casos mais graves de degenerescências, apesar do discurso da universalidade dos direitos sociais.

A política educacional implementada por Souza objetivava retirar o país do atraso secular, pelo menos estatisticamente. Suas diretrizes atenderam à universalização da educação básica – entendida enquanto universalização do Ensino Fundamental, melhoria na formação de professores e o combate ao analfabetismo.

> O relativo atraso econômico dificulta a superação do atraso social. O problema fundamental da social-democracia europeia é redistribuir a riqueza gerada pelo capitalismo. No Brasil, a distribuição pura e simples da riqueza existente significaria um nivelamento por baixo, uma redistribuição da pobreza. (CARDOSO, 1990, p. 18)

A crise da última década era uma crise do Estado, mais propriamente do modelo de desenvolvimento que os governos anteriores adotaram, isto é, o desvio das funções próprias do Estado para ampliar sua presença no setor produtivo; disso decorreu a deterioração dos serviços.

Era preciso estabelecer um novo equilíbrio entre as funções do Estado em relação ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social. Além de promover o desenvolvimento econômico, o Estado também deve investir em Educação, Ciência e Tecnologia. Para o então presidente, o Brasil não se encaixava no grupo dos países subdesenvolvidos, mas se tratava de um país mal desenvolvido e do ponto de vista da social-democracia, acabar com essas distorções era fundamental para transformar o Estado brasileiro em um instrumento de justiça social, em vez de um fator de agravamento das injustiças.

> A reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim seria possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p.6).
>
> O objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com maior qualidade. Ou seja, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis. A redução de custos será perseguida ao mesmo tempo em que se promove a contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão. (BRASIL, CADERNO MARE 6, 1997).

Em janeiro de 1995 foi criado o MARE – *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (extinto em 1998) – e suas atribuições eram formular as políticas para a Reforma do Estado e Reforma Administrativa com vistas à modernização da gestão. À frente do ministério Luiz Carlos Bresser Pereira deu início à elaboração do *Plano Diretor para a Reforma do Estado*, publicado em setembro do mesmo ano.

Bresser Pereira (1997, 2001) apontava a urgência em enfrentar a crise definida como fiscal e decorrente do modo de intervenção estatal e da forma burocrática pela qual o Estado era administrado. Segundo o autor, a crise do Estado estava associada ao caráter cíclico da intervenção estatal e também ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. Argumentava que a reforma do Estado era uma resposta à globalização em curso; “a crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo, a globalização tornou imperativo redefinir suas funções” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.269), que passam a ser de facilitador da internacionalização competitiva da economia.

Na visão do ex-ministro, o Estado poderia ser um instrumento positivo para o desenvolvimento na medida em que estimulasse o investimento em capital físico e humano, incentivasse o progresso técnico e científico. Entretanto, o Estado também poderia ser um empecilho se suas instituições favorecessem a captura do patrimônio público. Por isso, reformar o Estado era promover mudanças substantivas que articuladas promoveriam o desenvolvimento.

Apesar da reforma ser a saída para a crise econômica, dada a desigualdade entre o ritmo interno e externo, manifestada mais enfática e complexamente nos países da periferia do capitalismo, as necessidades impostas pelo capitalismo internacional constrangeram a economia interna a avançar de forma mais acelerada e, no âmbito da esfera política, os interesses de ordem patrimonialista impediram o desenvolvimento de uma democracia liberal (RISCAL; GANDINI, 2002). De acordo com Sola (1999), a reforma do Estado e da administração pública constituiu-se em uma readequação da relação entre Estado e sociedade, de acordo com a ordem econômica globalizada.

As teses resultantes do "*Consenso de Washington*" e o estabelecimento de uma nova ordem global partiam de um modelo de democracia representativa clássica, que constituía parte fundamental do processo de legitimação política da nova ordem econômica, segundo os moldes liberais, que preconizam o livre mercado e Estado mínimo, sustentado em uma estrutura democrática representativa partidária.

A liberalização econômica deveria conjugar-se ao processo de democratização; contudo as estratégias para a reforma econômica e do Estado desenvolveram-se a partir do axioma fundado na economia de mercado que, internamente, encontraria sua contrapartida no desenvolvimento por parte da própria sociedade, de instrumentos de auto-regulação sociais e políticos.

A concepção liberal, nesta perspectiva, encontrou no conceito de gestão democrática o campo por meio do qual o indivíduo poderia elevar-se à condição de cidadão pleno em uma sociedade baseada no livre mercado e na competitividade (SOLA, 1999).

Para Gandini e Riscal (2002), a reforma do Estado não atingiu a essência do Estado Brasileiro, já que a herança patrimonialista foi mantida e não transformou o Estado do ponto de vista normativo. Dessa forma, a esfera estatal permaneceu incapaz de garantir a gestão democrática.

Em 2002 foi eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o Partido dos Trabalhadores ampliou sua aliança política junto ao Partido Liberal, ao Partido Comunista do Brasil, ao Partido Comunista Brasileiro e ao Partido da Mobilização Nacional. O programa apresentado tinha por base o resgate das dívidas sociais. O Brasil vivia grande expectativa em relação à nova gestão, na alternância de partido.

E nesse sentido, uma pergunta ecoa: como serão tratadas as políticas públicas sociais? Qual a orientação do novo projeto?

Em sua gestão, a política educacional também se articulou diretamente à política de estabilidade da economia; os projetos também caminharam na indistinção das instituições privadas e públicas, aspecto tão criticado anteriormente que se reproduziu na política educacional "petista" sob viés da formação para a empregabilidade, compensação e contenção da pobreza. O discurso, ou melhor, a pretensa ruptura com o modelo precedente se aconteceu não apresentou descontinuidades.

Não seria equivocado assinalar que os contornos da atual política educacional assemelham-se às orientações precedentes; isto é, a política implementada no governo Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de tomar como alicerce a luta contra as desigualdades econômicas e sociais através da complementação de renda no campo educacional apresenta continuidades, principalmente nos encaminhamentos que tomam como referência o princípio de desenvolvimento proposto pelas agências multilaterais.

Assim, a problemática do ensino enfocada com a questão da qualidade sustentava o alto índice de evasão e repetência escolar no país; desse modo, o foco da reforma educacional, da referida década de noventa e da atual política, foi e ainda podemos afirmar que é o Ensino Fundamental.

A partir da *Conferência Mundial de Educação para Todos* (Jomtien, 1990), o conceito de reparação foi ampliado. Buscou-se superar a ideia de que à educação de jovens e adultos cabe somente as funções compensatórias e supletivas.

Os países signatários das orientações da citada conferência assumiram o compromisso de acabar com o analfabetismo através do desenvolvimento de projetos que fossem além da concepção estreita da educação de jovens e adultos. O compromisso assumido pelos países membros do EF-9, isto é, dos nove países signatários da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) foi o de arrostar a educação como mecanismo chave para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo o *Relatório Conciso de Monitoramento Global de Educação para Todos da UNESCO* (2006) o Brasil é um país com enorme potencial, ao mesmo tempo em que é limitado pelo alto grau de desigualdade social, que tem origem em um passado moldado em uma organização social estratificada que sempre

perpetuou os privilégios de alguns em detrimento da maioria. Mudar essa situação é alterar, portanto, os componentes estruturantes da sociedade brasileira e, como abaliza o relatório, é a única forma de se desenvolver.

A educação é abordada nos relatórios da *UNESCO* e do *Banco Mundial* como instrumento para a distribuição de renda. Mecanicamente, a formação profissional garantiria a mobilidade social, ao mesmo tempo em que o acesso de todos à escola garantiria a homogeneização e massificação dos processos de gestão industrial.

Segundo o radar social (2006), do *Instituto de Pesquisa Econômica Avançada* – IPEA, o adequado grau de instrução da população é *requisito essencial* para o desenvolvimento do país, porque dele depende o exercício da cidadania e promoção à igualdade de oportunidades na sociedade.

O desafio de ampliar a escolaridade e a qualidade da educação ainda são questões centrais, sobretudo em virtude da persistência de problemas de ensino-aprendizagem. No documento do Banco Mundial para o Brasil, *Country Assistence Strategy*, de 1997, foi assinalado que os baixos níveis educacionais permanecem como determinante central dos altos índices de pobreza. Marcas decorrentes do analfabetismo, da evasão escolar e da repetência.

Para o Banco Mundial, a educação é pedra angular para o crescimento econômico e desenvolvimento social, além de ser um dos principais meios para melhorar o bem estar dos indivíduos. A Educação é ação fundamental para garantir o crescimento econômico e reduzir a pobreza. Assim, segundo o documento *"Priorities and strategies for education: a World Bank"* (apud CORRAGGIO, 1996, p.99)

> "[...] a educação em todos os níveis aumenta o crescimento, mas a educação sozinha não gera crescimento. O crescimento requer não apenas investimento em capital humano, mas também em capital físico; ambos os tipos de investimento dão sua maior contribuição ao crescimento em economias abertas, competitivas e que estão em equilíbrio macroeconômico."

Lugar comum à ideia de que a educação representa a principal variável para o desenvolvimento de um país, é o pensamento ingênuo de que a expansão quantitativa do processo educativo promoveria melhor qualidade de vida à

população. Vale lembrar que a educação no Brasil sempre foi privilégio de poucos, afirmada na tão fadada e comentada formação de bacharéis, formação da camada dirigente.

No final da década de oitenta e, no decorrer da década de noventa, parcela do parque industrial orientou a reestruturação de novos padrões tecnológicos e organizacionais, fato que diretamente acarretou em uma diminuição dos postos de trabalho e de salários. Com essa nova reconfiguração do processo produtivo o aumento da escolaridade e a maior qualificação da mão de obra tornaram-se imperativos para se conseguir um trabalho.

O período de pós-estabilização econômica no Brasil é marcado por instabilidades e insegurança macroeconômica. Durante esse período, o Brasil sofreu com a aplicação de diferentes pacotes econômicos, os quais objetivavam domar a inflação e retomar a credibilidade da moeda brasileira.

De acordo com Souza (2007), na economia interna, a partir de 2003, o governo implementou várias políticas que se traduziram em crescimento econômico. Como resultado da política fiscal aplicada, houve uma queda acentuada do risco-país, as medidas de política econômica, bem como os seus efeitos interferiram diretamente na estabilidade econômica e social dos brasileiros.

2.2 Educação e Direito à Educação

Capturar o direito à educação no contexto dos direitos sociais, econômicos e culturais é colocá-lo junto aos chamados direitos de 2ª geração, no âmbito dos direitos fundamentais.

Assim, para melhor ilustramos, podemos utilizar a tipologia de Marshall, em *Citizenship and Social Class* (1950), que marca o nascimento da concepção sociológica sobre o entendimento do conceito de cidadania. Marshall desenvolveu o conceito a partir da realidade britânica enfatizando a dimensão conflitual do capitalismo e da igualdade, e o desenvolvimento conceitual deu-se a partir da elaboração de uma tipologia sobre os direitos.

- *Direitos Civis:* conquistados no século XVIII, representam o direito de ir e vir, a preservação e defesa da propriedade privada, o direito à justiça, e compreendem todos os direitos necessários para a realização individual;

- *Direitos políticos:* entendidos como direitos de primeira geração, foram conquistados no século XIX e se constituem como o direito de participação no processo político;
- *Direitos sociais ou de segunda geração:* a conquista destes remonta ao início do século XX. Eles se definem pelo "direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (1967, p. 63-64).

Ao apresentar a evolução e conquistas no campo dos direitos, Marshall (1967) demonstra e comprova que a cidadania se conforma em um processo acumulativo de conquistas de novos direitos e ampliação dos mesmos a uma maior parcela da sociedade. O surgimento ou "o ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os dois outros elementos da cidadania". (MARSHALL, 1967, p. 75).

Aos direitos civis seguiram-se os políticos, importante conquista, mas a cidadania entendida em uma dimensão universal consagrou-se somente com o surgimento dos direitos de segunda geração: os sociais.

Ser cidadão é ter direitos civis: à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. É, em resumo, ter direitos políticos: participar, votar e ser votado. Entretanto, são os direitos de segunda geração – os direitos sociais – que asseguram a dimensão democrática, porque são eles os responsáveis pela "distribuição" da riqueza através da rede social. Assim, a cidadania só pode ser plena na medida em que todos os direitos são respeitados e realizados integralmente.

Assim, "a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para sua efetividade" (RANIERI, 2000, p. 78). A educação é direito de todos, dever do Estado e da família, segundo reza o art. 205 da Constituição Federal, e entre suas finalidades contam o desenvolvimento integral da pessoa, a cidadania, a promoção da igualdade e a qualificação para o trabalho.

Assim, a ideia de desenvolvimento do educando nestas etapas formam um conjunto orgânico e sequencial; é o reconhecimento da importância da educação escolar para os diferentes momentos destas fases da vida e da sua intencionalidade maior como posto no art. 205 da Constituição Federal.

Já o art. 208 pontua que o dever do Estado será efetivado mediante a garantia de: “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Emenda 59, DE 2009)”, sendo que o acesso gratuito e obrigatório é direito público e subjetivo, isto é, é ideia vinculada à perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais; e segundo Sarlet (1998, p.152), versa na

> "[...] possibilidade que tem o titular [...] de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades ou mesmo o direito de ação ou às ações negativas ou positivas que lhe foram outorgadas pela norma consagradora do direito fundamental em questão".

Educação é direito público subjetivo, isto é, direito individual e inalienável e deve ser oferecido, inclusive, aos que não tiveram acesso em idade própria. Trata-se de um reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito a todos, em idade escolar ou não, como direito público subjetivo, e autoriza que este possa ser exigido do Poder Público imediata e individualmente. Como se trata de um direito social, o objeto deste direito não é a prestação individualizada deste ensino. Isto significa que o Estado deve obrigatoriamente realizar políticas públicas para que todos tenham seu direito garantido, incluindo os indivíduos com maior vulnerabilidade e, por ventura, excluídos do atendimento em idade própria.

Segundo Cury (2005), o direito à educação é aquele cujo titular tem o direito de cobrá-lo, isto é, de exigir o cumprimento de um dever cuja efetivação mune-se de uma lei que visa à satisfação de um interesse fundamental do cidadão. Este direito foi reiterado no *Título III art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96*.

O Brasil revela um alto índice de desigualdade socioeconômica que é refletido pelos indicadores educacionais como o alto índice de analfabetismo, seja ele em

termos absolutos ou funcionais, bem como a distorção idade/série. Fatores que justificam o investimento na educação de jovens (e adultos), na educação de pessoas que, por motivos de ordem, na maioria das vezes, econômica e laboral, não iniciaram ou interromperam seus estudos; o escopo do nosso trabalho versa no segundo caso.

Investir na educação de jovens com as finalidades propostas na Constituição Federal é investir na diminuição de desigualdades socioeconômicas; trataremos, nas linhas que seguem, de como a educação de jovens vem sendo abordada como política assistencial e focal, a qual é delineada sob a égide da justiça social e da equidade como balizadoras da política educacional fomentada. Em nossa sociedade marcada pelo alto grau de exclusão social, bem como pela desigualdade sócio-econômica, o paradigma da cidadania passa a ecoar aos diferentes cantos como forma de superação do quadro de exclusão social. A ampliação dos direitos deu-se de forma a permitir a maior abrangência da cidadania em relação aos indivíduos, isto é, sinalizando sua extensão de forma universal. Ultimamente, a situação inverteu-se, no sentido de que a cidadania posta em prática através da política pública social desvia-se de campo, migrando da perspectiva da universalidade para o da equidade.

O art. 22 (LDBEN 9394/96) estabelece os fins da educação básica: A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Segundo Cury (2005) a equidade não é a simples suavização do conceito de igualdade; muito pelo contrário é um conceito distinto que se estabelece dialeticamente com os conceitos de igualdade e justiça, entre o que é certo, justo e equitativo e, dessa forma, busca amenizar as diferenças individuais de mérito em relação às diferenças sociais.

Ainda segundo o autor é da tensão entre esses conceitos que nascem as políticas universalistas ou focalizadas, dependendo das escolhas dos governantes; acreditamos que as estratégias e as opções dos governantes tem sido formular políticas pontuais e compensatórias que incluam a população mais desfavorecida; nesse sentido a escolha dá-se na formulação de políticas inclusivas que garantam a igualdade das oportunidades.

2.3 Educação, desigualdade, equidade e justiça social

Rawls (1921-2002) filósofo norte-americano do qual nos apropriamos ds conceitos: de equidade e justiça social para lermos o desenho institucional do ProJovem e do ProJovem Urbano baseado na tríade: elevação da escolaridade, qualificação profissional inicial e ação comunitária (participação cidadã).

Os referidos conceitos norteiam as concepções da tríade, as quais são tomadas de forma pontual e focadas no assistencialismo, por se tratar de uma política prescritiva para todo território nacional, isto é, já está dado o que é para ser realizado, não considerando as especificidades regionais em termos de materiais, a não ser em termos de vocação do município no tocante a escolha do arco ocupacional, mas como vermos na última Seção deste trabalho, até mesmo essa escolha é precarizada uma vez que a própria infraestrutura das escolas é precária segundo uma de nossas entrevistadas.

Rawls retoma a teoria do contrato social e propõe a responder de que forma podemos avaliar as instituições sociais, quais são suas virtudes e se estas são justas? Para este uma sociedade bem ordenada compartilha de uma concepção de justiça que regula a estrutura social. (ALBUQUERQUE, 2008)

Para tanto imaginou uma situação hipotética similar ao estado de natureza – a posição original – nesta os indivíduos escolheriam princípios de justiça para regularem suas vidas, porque são racionais, mas estão submetidos ao véu da ignorância, isto é, desconhecem se as situações trazem ou não benefícios na vida social como classe social, status, educação, logo na situação original todos estão numa situação equitativa, são livres e iguais. (ALBUQUERQUE, 2008)

Os princípios de justiça escolhidos junto à posição original são responsáveis por regular as instituições sociais, as quais são responsáveis pelos direitos e pelos deveres a ser cumpridos pelos indivíduos, essa é a Estrutura Básica da Sociedade definida como o "contexto social de fundo dentro do qual as atividades de associações e indivíduos ocorrem" (RAWLS, 2003, p. 14).

Para Albuquerque (2008) Rawls fiel à teoria liberal considera o princípio de liberdade anterior e superior ao da liberdade, assim como o princípio da igualdade de oportunidades é superior ao princípio da diferença. Esses princípios cumprem o

papel de critérios de julgamento sobre as instituições básicas da sociedade, as quais regulam a distribuição de direitos, deveres e demais bens sociais [...] “a estrutura básica da sociedade é regulada por uma constituição justa que assegura liberdades de cidadania igual.” (RAWLS, 2008, p. 342).

Seu objetivo era “elaborar uma teoria da justiça que represente uma alternativa ao pensamento utilitarista em geral, e, portanto, em todas as suas versões.” (RAWLS, 2008, p. 27). Entre os princípios de equidade formulados por Rawls podemos lê-los como aqueles assumidos em um consenso pelos indivíduos na posição original.

A educação é vislumbrada como uma das instituições referentes à estrutura básica da sociedade, vinculada aos bens primários, sendo que “o papel das instituições que fazem parte da estrutura básica da sociedade é garantir condições justas para o contexto social, pano de fundo para o desenrolar dos indivíduos e das associações. (RAWLS, 2002, p. 13).

O conceito de equidade aponta para uma política na qual não ocorram diferenças de atendimento e implica na necessidade de exclusão das desigualdades. Logo, sugere a igualdade de oportunidades, tendo em vista as diferentes necessidades dos cidadãos. Sua realização se dá por meio de uma ação concebida como justiça distributiva e pressupõe tratamento desigual para os que estão em condições de desvantagem.

Apresenta, assim, contraposição à discriminação existente, estabelecendo uma discriminação no sentido oposto. Trata-se de uma discriminação positiva e é conduzida como ação focal para redução das grandes desigualdades verificadas entre diferentes grupos populacionais.

De acordo com Rawls (2002), na sociedade contemporânea a igualdade só pode se realizar por meio da equidade. A universalização dos direitos não poderia significar igualdade no sentido de condições igualitárias ou tratamento igual. Impõe-se um reconhecimento das condições diferentes, o que exigira uma adequação do atendimento a cada caso, de forma a se constituir um padrão de atendimento equânime.

O conceito de equidade aponta para uma política na qual não ocorram diferenças de atendimento e implica na necessidade de exclusão das desigualdades.

Os programas engendrados orientam-se sob a ótica da equidade e da justiça social. Por equidade entende-se como o estabelecimento da aplicação dos recursos nas áreas consideradas mais prejudicadas. Para Rawls (2008), os princípios de justiça são norteados pelo direito igual de cada um no sistema de liberdade fundamental, que seja compatível com um sistema similar de liberdades para outras pessoas.

> A ideia principal é que a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas principais instituições estão organizadas de modo a alcançar o maior saldo líquido de satisfação, calculado na satisfação de todos os indivíduos, que a ela pertencem. (RAWLS, 2008, p.27).

"Justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é para o pensamento" (RAWLS, 1981, p.28). Nesse sentido instituições sociais injustas devem ser abolidas ou reformuladas, uma vez que "cada pessoa tem uma inviolabilidade baseada na justiça que nem mesmo o bem-estar ("welfare") da sociedade pode sobrepujar" (RAWLS, 1981, p.28). A injustiça, nesse sentido, só pode ser tolerada se for para evitar injustiças ainda maiores.

Entende-se que os princípios da justiça social se estruturam em torno da equidade de oportunidades, sendo que a liberdade e os demais direitos devem ser resguardados, para que se tenha o equilíbrio social para a vida em sociedade. Podemos assinalar que as liberdades individuais são prementes da vida em sociedade; a justiça distributiva por sua vez é condição do fundamento do sistema social. Assim, o bem estar da sociedade é determinado pelo bem estar de pessoas com pior situação; logo, a desigualdade educacional e de renda geram inúmeros problemas de cunho social que terminam por prejudicar a satisfação dos indivíduos com maior rendimento.

A concepção de equidade implica na igualdade de todos os cidadãos terem as mesmas oportunidades de obter o mesmo resultado, tendo em vista as diferentes condições de existências desses cidadãos. As políticas de equidade exigem a suspensão temporária dos direitos de todos os demais e sua realização se dá por meio de uma ação concebida como justiça distributiva que pressupõe tratamento desigual para os que estão em condições de desvantagem. Apresenta assim, em

contraposição à discriminação existente estabelecendo uma discriminação no sentido oposto.

Para Rawls (1981) esses princípios ora mencionados tem como pressuposto a estrutura básica da sociedade, e presidem a distribuição de direitos e deveres, benefícios e ônus. Assim, por primeiro se define as liberdades básicas e depois se regula a aplicação do primeiro ao corrigir as desigualdades sociais. (Nunes Junior, 2005).

Segundo Nunes Junior (2005), o primeiro princípio aplica-se as liberdades básicas, as quais devem ser distribuídas de modo equitativo para todos, entre as quais liberdades políticas, liberdade de pensamento, de expressão, reunião, de integridade física e moral, liberdade de possuir propriedade privada e de não ser preso arbitrariamente.

Já o segundo princípio aplica-se às desigualdades sociais que somente são justas se garantidas por uma igualdade equitativa de oportunidades e se as desigualdades resultarem em benefícios para todos os indivíduos, principalmente os menos favorecidos. Assim, segundo Bittar (2000), a aplicação de ambos os princípios confirmam a realização da justiça como equidade e igualdade.

Em seus trabalhos, John Rawls (2003) defende que a correção das injustiças sociais seria o resultado de uma política visando à equidade, claramente localizada e pontual. A partir da verificação de quais seriam os setores sociais menos favorecidos (em razão da raça, gênero, cultura ou religião), mecanismos legislativos compensatórios entrariam em ação para reparar, pela lei e com o consentimento geral, as injustiças cometidas.

Em defesa de sua tese, Rawls (2003) reformula o imperativo categórico kantiano, afirmando que a equidade constitui, antes de tudo, uma questão de consciência em prol do bem comum. Assim, a equidade constituiria uma ação de constantes correções legais, aplicadas focalmente, com a intenção de tornar a sociedade a mais justa possível, sem transgredir as normas da democracia liberal moderna. (RISCAL; BARRETO, 2009).

Uma das características fundamentais do conceito de equidade é a universalização do acesso aos serviços públicos, como a educação. Como a concepção de equidade aqui se dá por meio da equalização do acesso à educação, decorre disso que não é função do Estado garantir a todos a oportunidade desse acesso, ainda que este não seja necessariamente gratuito. O acesso gratuito deixa

de ser um direito para todos e, por meio de uma espécie de engenharia social reversa, a educação, entendida como um serviço, passa a ser prioridade apenas àqueles que não teriam condições de obtê-lo.

Segundo Riscal e Barreto (2009) a concepção de equidade, concebida como justiça social refere-se às desigualdades das oportunidades educacionais e de acesso ao financiamento público, e distingue-se da concepção de universalização do ensino por meio de uma política igualitária para todos. Nesses termos, a base da concepção de equidade é a concepção da correção dos investimentos, os quais devem ser aplicados em maior grau para quem se encontra em maior vulnerabilidade. Esta concepção realiza-se por meio do estabelecimento de indicadores, os quais têm por finalidade apresentar os setores mais deficientes que precisariam de maiores recursos.

Articuladas às concepções de justiça social e de equidade passam a serem concebidas como compensação. Trata-se, portanto, de realizar uma correção de caráter compensatório, que garantiria não a igualdade na distribuição dos recursos públicos a toda a população, mas a redistribuição de forma a garantir os mesmos resultados a todos.

A igualdade não se dá na entrada, mas na saída do sistema. Os que ingressam no sistema educacional contando com privilégios culturais, sociais e econômicos são concebidos como elementos fora do campo do financiamento, que será voltado para as parcelas da população mais carentes. A ideia que sustenta essa concepção de equidade e justiça social é que o resultado final seja equalizado, e o equilíbrio social adquirido por meio da redistribuição dos recursos.

Esta concepção de equidade como justiça social tem deflagrado o debate sobre a reavaliação da eficácia das políticas públicas de caráter universalista, e consolidado estratégias de combate das desigualdades sociais por meio de políticas focais; nesse sentido é que enquadramos o ProJovem, em sua versão Original e o ProJovem Urbano, como uma política focal e vinculada ao assistencialismo, haja visto seu caráter experimental e emergencial, sobre os quais trataremos na Seção 5.

A concepção de justiça rawlsiana é negativa, pois decorre da correção das injustiças sociais e apenas pode adquirir materialidade por meio de uma política global de caráter localizado e pontual. Trata-se de uma concepção de origem liberal que opõe à ideia de uma revolução social uma política de equidade. Um dos principais suportes desta concepção é a produção de indicadores estatísticos,

capazes de estabelecer os setores menos favorecidos e os campos de ação onde o investimento seria mais eficiente na redução das desigualdades.

A produção dos indicadores sociais é a principal fonte para o estabelecimento das políticas a serem adotadas, que se constituem por meio de mecanismos compensatórios cuja finalidade é reparar, pela lei, as injustiças sociais constatadas. Nesse sentido, não é errôneo afirmar que os programas engendrados visam encampar e forjar estatísticas que colocam o país numa posição menos desigual em relação a outros, porém cabe-nos investigar em que medida essas estatísticas refletem a realidade. Constitui uma discriminação positiva e é conduzida como ação focal para redução das grandes desigualdades verificadas entre diferentes grupos populacionais.

O problema dos recursos limitados acaba por impor uma racionalização em sua distribuição. E o debate é igual a todos para a determinação da forma mais equânime de distribuí-los. A lógica aqui imposta é a da racionalização de recursos: o Estado deve arcar apenas com a educação daqueles que não poderiam fazê-lo por si só. Aos demais, cabe ao Estado apenas regulamentar e garantir oportunidade de acesso.

A implementação de políticas baseadas na equidade implica, portanto, na definição de campos específicos e delimitados de atuação articuladas com a alocação de recursos, como é o caso do ProJovem, em sua versão Original e do ProJovem Urbano, como veremos na Seção 5. As reformas educacionais que vem sendo adotadas no Brasil têm apontado na direção da redução das desigualdades sociais por meio de ações de caráter equitativo. Como a concepção de equidade e justiça social está diretamente vinculada à concepção de desenvolvimento econômico, entendido como diminuição das diferenças por meio da elevação da capacidade de empregabilidade da população, os projetos educacionais têm sido articulados com a política de estabilidade e crescimento da economia, programas e projetos que revisitam a teoria do capital humano como assinalado.

A formação técnica dos profissionais para a indústria é considerado pelos agentes econômicos dominantes como fundamental para enfrentar a condição de vulnerabilidade externa. A formação de profissionais qualificados em áreas de maior pobreza por meio de uma política de desenvolvimento regional possibilitaria às regiões não industrializadas a formação de mão de obra e recepção de

investimentos industriais que vinham se concentrando no sudeste e sul do país (RISCAL; BARRETO, 2009).

A noção de democratização deixou de representar o poder da população na determinação das políticas fundamentais que constituem o Estado para ser identificada com controles democráticos de políticas de implementação e gestão, consideradas por sua maior eficácia em garantir a sustentabilidade da economia e não por seu papel de propiciar a redistribuição das condições de produção de renda.

As recentes mudanças nas políticas públicas de educação no Brasil, mais especificamente aquelas que tiveram início no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e que prosseguiram no governo Lula, ilustram bem a finalidade dos projetos de contensão da pobreza por meio de políticas compensatórias, em perfeita sintonia com a orientação central das agências multilaterais para os governos latino-americanos: transformação produtiva com equidade. Segundo a ótica rawlsiana, a educação de jovens e adultos atua no sentido de garantir equidade, através da promoção da inclusão e da consolidação de políticas afirmativas, as quais renovam os indivíduos até então sem perspectivas, e nesse sentido atua sedimentando a justiça social.

A necessidade de atendimento a todos e os escassos recursos reservados à educação determinaram uma política de distribuição racional dos recursos de forma a maximizar os resultados por meio de políticas compensatórias. Com essa política pretendia-se responder às críticas dirigidas, em particular pelas agências multilaterais, ao atendimento desigual da população brasileira que ampliava as condições de desvantagem social, principalmente no segmento mais pobre. As disparidades entre as distintas regiões do país, além das diferenças de atendimento aos diferentes grupos de raça, gênero e classes sociais sempre foram apresentados como um obstáculo ao crescimento econômico nacional.

2.4 Educação, Teoria do Capital Humano e Juventude

Segundo Kliksberg (2000), a América Latina vem sendo considerada, por todos os especialistas, a região do planeta que apresenta as maiores desigualdades, que ademais é submetida a intensos processos de piora contínua, e onde o excesso de pobreza é responsável pela magnitude e profundidade dos impactos negativos decorrentes da situação.

Para tanto ainda se articulam as concepções da *Teoria do Capital Humano*, pela qual a educação é a verdadeira alavanca para o crescimento e desenvolvimento econômico de uma nação, uma vez que favorece oportunidades e reduz a desigualdade de renda, através da mobilidade sócio-educacional.

Segundo Schultz (1975) entender o que é educação esbarra na dificuldade de definir qual conotação ela pode suscitar, o que depende da cultura especifica em que esta educação se processa. Assim,

> [...] a educação está, intimamente, associada à cultura da comunidade a que serve e, em decorrência, o conceito de educação difere de uma comunidade para outra. O que a educação tem como constante, em que pese à caracterização emprestada por essas peculiaridades culturais, é o "ensino" e o "aprendizado". Assim, educar significa, etimologicamente, revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente; significa aperfeiçoar uma pessoa, moral e mentalmente, de maneira a torná-la suscetível de escolhas individuais e sociais, e capaz de agir em consonância; significa prepará-la para uma profissão, por meio de instrução sistemática; e, por fim significa exercitar, disciplinar ou formar habilidades, como, por exemplo, aperfeiçoar o gosto de uma pessoa. A ação ou processo de um destes objetivos é, em primeira aproximação, o que se pode entender por educação. (SCHULTZ, 1975, p. 18)

Os conceitos postulados por Schultz (1975) na década de sessenta e setenta ainda são reafirmados quando as teorias de crescimento econômico evidenciam a participação do capital humano como responsável pelo crescimento econômico e sustentável. Assim, segundo Keeley (2007, p.31) "a metáfora do capital passa a explicar o papel da educação e da especialização para geração de prosperidade e crescimento econômico".

O gasto com a educação é estratégico. Essa concepção de gasto estratégico na seara educacional decorre da obra de Smith (século XVIII, economista escocês). A educação é vislumbrada como elemento-chave para amenização/contenção das desigualdades sociais e concentrações de renda. Não apenas um gasto social, mas um elemento indispensável para a equalização das oportunidades, bem como para o crescimento e modernização do país. Disso decorre que uma nação com alto nível de escolaridade está mais bem preparada pra os desafios impostos pela competição acirrada entre países, no tocante às novas tecnologias.

> [...] as pessoas comuns não podem, em uma sociedade civilizada, ser tão bem instruídas como as pessoas de alguma posição e fortuna, podem aprender as matérias mais essenciais da educação – ler, escrever e calcular – em idade tão jovem, que a maior parte, mesmo daqueles que precisam ser formados para as ocupações mais humildes, não têm tempo para aprendê-las antes de empregar-se [...] Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda população a necessidade de aprender pontos mais essenciais da educação. (SMITH apud PIRES, 2005, p. 41).

É aqui que o nível de escolaridade da população pode incentivar o desenvolvimento econômico de um país; essa funcionalidade se torna verificável quando a educação eleva o nível de qualificação do trabalhador, favorecendo o aumento da produtividade do trabalho executado. Assim, os

> [...] anos de educação formal são cruciais para a formação do capital humano e para garantir que os jovens desenvolvam as competências e os conhecimentos que lhes possibilitarão obter uma melhor condição de vida no futuro (KEELEY, 2007, n.p.).

Keeley (2007) pontua que capital humano pode ser definido como algo que abrange uma mistura de talentos, conhecimento, aptidões, competências e habilidades inatas aos indivíduos, as quais são relevantes para a atividade econômica e de bem-estar social, e nesse sentido é insumo fundamental.

A educação é enfocada como mola mestra para o desenvolvimento porque pode permitir uma reação em cadeia; assim o investimento em alfabetização/escolarização contribui de forma significativa para as novas gerações na medida em que uma pessoa que nasce em uma família alfabetizada tem a maior probabilidade de sobrevivência, de garantir uma sólida formação, de ir à escola desde cedo e de receber apoio dos pais; tem a probabilidade de casar mais tarde e de realizar planejamento familiar, e de participar na vida democrática de forma mais ativa.

O princípio equitativo, tão enfatizado nos relatórios da UNESCO, foi a principal diretriz da agenda educacional para a modalidade educação de jovens e adultos no Brasil durante a década de 1990; a educação em sua dimensão plena de

realização e de oferta ao longo da vida desviou-se para mera alfabetização, em sua acepção mais estrita; essa foi a meta da maioria dos projetos engendrados.

O Brasil atualmente ocupa posição no rol dos países de desenvolvimento médio, e estaria entre os trinta primeiros se considerarmos seus recursos econômicos, o que não é possível dada à extrema desigualdade econômica, isto é, à concentração de bens.

> A organização econômica, de lastro capitalista, sob um clima político de mandonismo interno das elites nacionais e da dominação externa dos grupos internacionais, impõe uma configuração socioeconômica na qual as condições de vida da imensa maioria da população continuam extremamente precárias. Na verdade, o aclamado processo de globalização da economia parece universalizar as vantagens do capital produtivo e as desvantagens do trabalho assalariado. Dada essa situação, o conhecimento, em geral, e a educação, em particular, são interpelados com relação a seu papel histórico [...]; ocorre uma revalorização, um novo "entusiasmo" em torno das potencialidades da educação, puramente operacional sob a ótica econômica com vistas à teoria do capital humano, enfatizando a educação como processo mecânico de desenvolvimento de potencialidades (SEVERINO, 2000, p. 66-67).

A *Teoria do Capital Humano* – como assinalado anteriormente – tão enfatizada nos anos 1960 e muito criticada nos anos subsequentes constitui-se ainda no alicerce do ideário educacional das agências multilaterais. Nesse sentido, a educação é vislumbrada como instrumento de crescimento econômico e ascensão social. O investimento em capital físico eleva a produção, mas não o faz sozinho, pois o investimento em capital humano eleva também a capacidade produtiva.

Conjetura-se um aspecto utilitarista, instrumental e mecânico sobre a atividade educativa, resultando na premissa de que a educação contribui diretamente para diminuir as desigualdades socioeconômicas. A educação, ou melhor, a falta de investimento em educação é a principal causa da má distribuição de renda e, dessa forma, a "*falta de educação"* é um obstáculo para o desenvolvimento econômico.

A partir da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, podemos perceber a influência das agências multilaterais, uma vez que o objetivo principal da conferência, segundo Miranda (1996), foi promover a universalização do acesso à

educação e a promoção da equidade, a partir do investimento no potencial humano. Infere-se, portanto, que as políticas educacionais nos anos 1990 foram correlatas às orientações desses organismos. Segundo Miranda (1996), a política educacional em curso no Brasil sofreu grande influência dos organismos internacionais. Na definição das políticas educativas, o Banco Mundial teve papel fundamental, defendendo o postulado de vinculação da educação à produtividade.

Porém, se as orientações foram marcantes, não podemos simplificá-las à mera imposição de um lado e ao aceite do outro; não existe alinhamento incondicional, como afirma Haddad (1997). Nesse sentido, a posição dos agentes nacionais merece destaque tanto quanto as orientações internacionais, uma vez que as reformas buscaram atender tanto o plano interno quanto o externo. Para o Banco Mundial, a educação é pedra angular para o crescimento econômico e desenvolvimento social, além de ser um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. No setor educacional, o Banco Mundial, segundo Soares (1996), deu ênfase especial para a educação, vista não apenas como instrumento de redução de pobreza, mas como fator essencial para a formação do capital humano adequado aos requisitos de acumulação.

A raiz das desigualdades educacionais seria a má distribuição do gasto educacional, e por isso a política educacional proposta pelo Banco Mundial é a melhoria do acesso e da qualidade da educação básica. Para Coraggio (1996), a política do Banco Mundial foi desenhada em três categorias: a) continuar; b) compensar; e c) instrumentalizar; esse sentido, a agenda proposta pelo Banco Mundial tem como marco metodológico a teoria econômica neoclássica. A escola é vislumbrada como uma empresa, e os fatores do processo educativo são focalizados enquanto insumos e a eficiência como a taxa de retorno. Nesse sentido, o Banco propôs a descentralização, a primazia do ensino básico, a avaliação das instituições educacionais e a capacitação em serviço.

A descentralização seria condição *sine qua non* para que os estabelecimentos de ensino garantissem melhores condições de atender às necessidades locais, e fossem mais eficientes na operacionalização de recursos, como assinala Coraggio (1996). Nesse sentido, a melhor fase para investimento é o ensino fundamental, porque é a fase que daria mais retorno, e nesse nível deveriam ser desenvolvidas as habilidades básicas de aprendizagem, para que os trabalhadores pudessem satisfazer a demanda imposta pela acumulação flexível.

A educação é abordada nos relatórios da *UNESCO* e do *Banco Mundial* como instrumento para a distribuição de renda. Mecanicamente, a formação profissional garantiria a mobilidade social, ao mesmo tempo em que o acesso de todos à escola garantiria a homogeneização e massificação dos processos de gestão industrial.

Isto posto, um conjunto de programas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso e a reestruturação ultraliberal ou neoliberal foram propostos, sendo que muitos até encontram melhor solo para se desenvolverem nas duas gestões do governo Lula.

Assim, nesta seção discutimos que o conceito de equidade aponta para uma política, na qual não ocorram diferenças de atendimento e implica na necessidade de exclusão das desigualdades. Logo, sugere a igualdade de oportunidades, tendo em vista as diferentes necessidades dos cidadãos. Sua realização se dá por meio de uma ação concebida como justiça distributiva e pressupõe tratamento desigual para os que estão em condições de desvantagem. Apresenta-se assim, em contraposição à discriminação existente, estabelecendo uma discriminação no sentido oposto. Trata-se de uma discriminação positiva e é conduzida como ação focal para redução das grandes desigualdades verificadas entre diferentes grupos populacionais.

De acordo com Rawls (2003), na sociedade contemporânea, a igualdade só pode se realizar por meio da equidade. A universalização dos direitos não poderia significar igualdade no sentido de condições igualitárias ou tratamento igual. Impõe-se um reconhecimento das condições diferentes, o que exigirá uma adequação do atendimento a cada caso, de forma a se constituir um padrão de atendimento equânime.

A concepção principal das agências internacionais, encontradas em documentos do Banco Mundial, ONU ou UNESCO, é de que a educação é um instrumento para a distribuição de renda, pois ao garantir a formação profissional permitiria a mobilidade social. Ao mesmo tempo, o acesso de todos à escola reformada para atender as novas necessidades do mercado e da produção, garantiria a homogeneização e massificação dos processos de gestão industrial.

O acesso a todos, dado o gasto público em que implicaria, deveria ser acompanhado de um forte ajuste dos gastos e de uma reforma gerencial que possibilitasse baixar custos e centralizar o controle das políticas implementadas.

Segundo Cury (2005) a equidade não é a simples suavização do conceito de igualdade, muito pelo contrário é um conceito distinto que se estabelece

dialeticamente com os conceitos de igualdade e justiça, entre o que é certo, justo e equitativo e, dessa forma, busca amenizar as diferenças individuais de mérito em relação às diferenças sociais.

Para discorrer sobre as questões atinentes à educação faz-se necessário assinalar algumas referências às últimas reformas, ocorridas a partir da década de noventa, que direta ou indiretamente pontuaram os delineamentos tomados na esfera educacional. Esses ordenamentos reformistas refletiram e refletem o caráter economicista com que a política educacional é tratada e abordada pelo governo.

O capitalismo, a partir da década de 1970, sofreu uma crise estrutural expressiva, marcada pela crise da dívida externa; e, nesse cenário, a educação foi marcada como um setor a ser reformado. A questão nesse momento era que com o ajuste estrutural seria possibilitado a inserção no processo de globalização. (FIGUEIREDO, 2005). Reformar com vistas à qualidade e produtividade, como mecanismo de viabilizar os interesses econômicos; assim o modelo educacional construído no país era vislumbrado como ineficiente e, portanto, necessária a reforma, a qual garantiria princípios de eficácia, efetividade e eficiência para o âmbito educacional. Mas em que compreenderia essa reforma de cunho educacional? Qual a sua verdadeira necessidade? Ou melhor, quais as questões que estavam subjacentes ao jogo político?

Entre suas missões a UNESCO pontua: promover a educação como um direito humano fundamental, proporcionar avanços na qualidade da educação, estimular a experimentação, a inovação e o diálogo no campo de políticas educacionais. Segundo John Daniel, Diretor-Geral Adjunto de Educação da UNESCO,

> [...] a Educação para todos é importante por três razões. Primeiro, porque a educação é um direito de todos. Segundo, porque a educação potencializa a liberdade individual. Terceiro, porque a educação gera grandes benefícios em termos de desenvolvimento (UNESCO, n.p.).

Theodoro W. Schultz foi o principal expoente e idealizador da teoria do capital humano, como vimos, na década de cinquenta. Para ele o trabalho humano, quando qualificado pela educação, é um dos principais meios de aumento de

produtividade, portanto, dos lucros do capital. Assim, segundo Schultz, o capital humano é a soma dos investimentos do indivíduo em aquisição de conhecimentos (capital este adquirido em sua quase totalidade nas escolas e universidades) e que a qualquer momento reverte em benefícios econômicos para o próprio indivíduo.

Já na década de quarenta a política econômica brasileira foi se amalgamando ao capital financeiro internacional, de acordo com o plano do pós-guerra, de imposição de uma nova ordem mundial. O processo de industrialização sob a égide do capital estrangeiro, visto como solução alternativa de desenvolvimento econômico, intensificou-se na década seguinte, inaugurando-se um novo modelo de industrialização. O Brasil na década de cinquenta era tomado pela ideologia nacional-desenvolvimentista, a qual defendia a crença na forte presença do Estado como agente propulsor do desenvolvimento, identificando a planificação econômica como uma ferramenta fundamental para o alcance do desenvolvimento econômico eficiente.

O desenvolvimentismo pode ser alinhado à ideologia da burguesia industrial latino-americana, que acreditava que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento não são fenômenos qualitativamente distintos, mas sim, são “expressões quantitativamente diferentes do processo histórico de acumulação do capital” (OLIVEIRA, 2000, p. 201). Nesse sentido a Teoria do Capital Humano coadunou-se ao ideário de educação redentora, isto é, a crença na eficácia da educação como instrumento de distribuição de renda e equalização social, o que fazia da educação um instrumento imperativo aos países subdesenvolvidos para alcançar o desenvolvimento pretendido.

Nesse quadro, em 1961, foi aprovada e sancionada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a Lei 4.024/61. No âmbito educacional formula-se a tese da educação como instrumento de desenvolvimento social. A preocupação central, nos anos sessenta, era o crescimento econômico e a distribuição de renda, terreno fértil para o desenvolvimento da Teoria do Capital Humano, que, como já assinalamos, vislumbrava a educação como um elemento dinâmico do processo de desenvolvimento. A ideia central é de que o homem educado produz mais, isto é, as competências apreendidas representam novas habilidades e, portanto, maior capacidade produtiva, porque o capital se incorpora no homem, permitindo que ele consiga aumentar sua renda. Dessa forma, o homem

fica na condição de miserabilidade se ele assim quiser, porque pode explorar seu capital humano, e com isso adquirir competências e melhorar seus rendimentos; portanto só a educação pode transformar e melhorar a qualificação das pessoas, porque poderia corroborar com uma melhor distribuição de renda.

A Teoria do Capital Humano valoriza a melhoria das condições individuais e enfatiza que essa melhoria é benéfica e essencial para toda sociedade; é o laissez-faire, o laissez-passer. A ascensão social baseia-se no mérito e a educação se constitui em instrumento para a mudança dos padrões de mobilidade social; assim as capacidades inatas desenvolvidas pela e através da educação é que definirão a posição social, bem como os sucessos e fracassos que são transferidos ao próprio indivíduo. A educação, nesse contexto, é instrumento de uma distribuição de oportunidades mais equitativa uma vez que permitindo a mobilidade dos indivíduos na estrutura social permitiria o desenvolvimento do progresso técnico e humano.

Isto posto, temos a corrente liberal de pensamento, a qual responsabiliza o indivíduo pelo seu sucesso ou fracasso, implicando consequências naturais do mérito de cada indivíduo. Essa ideologia pressupõe a igualdade de direitos e oportunidades para que todos desenvolvam suas oportunidades e potencialidades. Não estamos falando de igualdade em termos materiais, pois os indivíduos são diferentes entre si e, portanto apresentam diferentes potencialidades e talentos, o que faz com que não possam ser iguais em termos de riqueza; daí o sucesso ser alcançado por uns e não por outros.

A ideologia liberal apregoa que a educação é a preparação do indivíduo para ocupar o seu lugar na sociedade, não se questionando sobre as implicações dos determinantes sócio-estruturais da educação. Os indivíduos, através da e pela educação, devem desenvolver suas capacidades e aptidões individuais, legitimando sua função de reguladora social; o que gera, portanto, uma sociedade de classes, que sustenta a mobilidade social dos indivíduos através das ocupações determinadas pela própria sociedade. Dessa forma, a TCH salienta que o indivíduo, isto e, o cidadão educado, é aquele dotado de nível instrucional e que desenvolveu habilidades e competências que lhes permitem assumir e desenvolver determinados papéis na sociedade, os quais colaborariam diretamente para o desenvolvimento e progresso social. A TCH retomada nos anos oitenta foi a principal orientação dada

pelos organismos multilaterais à questão educacional, dada toda reestruturação produtiva.

Quando falamos de organismos multilaterais, falamos dos organismos ou agências multilaterais, e encontramos a convergência de que, quanto maior o investimento em educação básica maior a possibilidade de reversão das desigualdades sociais. Mas vale ressaltar que, ao falarem em educação básica, estão mencionando apenas educação em nível fundamental, o que difere do conceito de educação básica.

Talvez uma marca das políticas educacionais brasileiras seja sua vinculação aos projetos desenvolvimentistas implementados nos diversos governos. Nos anos noventa a orientação passa ser dada pela reestruturação do próprio governo, isto é, do Estado, a qual se orientava para inserir-se frente aos ditames da globalização. Assim, a TCH é retomada no plano do discurso que anuncia que a universalização da qualificação via educação e escolarização garantiria aos indivíduos as condições para competirem no mercado de trabalho, e consequentemente melhorarem suas condições de renda. Mas vale ressaltar a ineficácia e falácia desse discurso, uma vez que passados os anos e avaliados alguns projetos que se estruturaram em torno desse eixo, a desigualdade social não foi diminuída, uma vez que ela não é apenas em nível de escolarização, mas sim econômico, e diz respeito a um sistema desigual historicamente produzido.

Os organismos multilateriais no Brasil dos anos noventa direcionam a política ao discurso da vinculação entre educação e desenvolvimento econômico, recuperando o ideário dos anos sessenta, e reforçando a ideia da educação como fator chave para o desenvolvimento. As políticas educacionais, segundo Oliveira e Duarte (2005, p.281), tendem “a responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que devem também formar a força de trabalho apta aos novos processos produtivos”.

AS reformas educativas iniciadas com a LDBEN 9394/96 prosseguiram com a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, com o SAEB, o FUNDEF e agora FUNDEB, as Diretrizes Curriculares Nacionais para todos os níveis e modalidades de ensino com vistas à ampliação do ensino. A educação passa ser a mola mestra para melhoria das condições estruturais de vida em termos do discurso, as ideias se proliferam e a mesma passa a ser vislumbrada como mecanismo de

equalização social, antes afirmado como imperativo de mobilidade, e agora afirmado como única e exclusiva forma de garantir a empregabilidade.

O conceito de empregabilidade encobre a realidade e transfere ao trabalhador a responsabilidade por estar empregado ou não. Ele se refere à capacidade dos trabalhadores manterem-se empregados, encontrar novos empregos quando demitidos, na medida em que possuem a capacidade de responder aos requisitos de qualificação demandados pelo mercado de trabalho. Se o trabalhador não consegue cumprir essa responsabilidade, é porque ele não possui os requisitos exigidos pelo mercado: qualificação e escolarização. O conceito ignora a atual fase do capitalismo, a natureza das inovações tecnológicas, bem como as organizacionais, na qual a precarização do emprego é fator *sine qua non* para o avanço ainda maior do capitalismo financeiro. O neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a globalização realçam-se como fenômenos mundiais que se entrelaçam, e se completam como elementos que determinam o desemprego e a precarização do trabalho em escala jamais vislumbrada. Conceitos distintos de significados, mas que podem ser lidos a partir das transformações do capitalismo nos anos setenta, com a crise do fordismo e o término do Acordo de Bretton Woods. A relativa estabilidade foi quebrada; e a vida estruturada a partir do pós-guerra nos países centrais, cuja característica principal era uma rede de proteção ao trabalho e de segurança social ao cidadão, passou a ser fortemente abalada, gerando insegurança nas diversas sociedades e levando ao agravamento da exclusão social.

São dados que caracterizam o Brasil como um país bastante elitista, no sentido de que os direitos à educação estão ainda distantes. Nesse cenário temos a reinvenção do raciocínio economicista da TCH, na qual a educação tem papel fundamental para a redução das desigualdades sociais, da exclusão e do desemprego, e a relação educação e emprego é vista na perspectiva do ponto de custo-benefício. Qualificar para o mundo do trabalho e integrar socialmente, esse é o papel da educação, e, portanto, requisito essencial para a formação para o trabalho, para desenvolver a adaptabilidade das competências e assim garantir que o indivíduo se adapte ao mundo do trabalho.

A educação pensada no campo das políticas públicas esbarra nos conceitos econômicos de capital social e capital humano, revelando seu caráter economicista. Nesse sentido a educação é vislumbrada enquanto um bem, um serviço, e, portanto,

relaciona-se no campo das políticas compensatórias como resposta das agências multilaterais. Assim o debate em torno do neoliberalismo na educação, e do mito dos três “E’s” – eficiência, eficácia e efetividade, correlacionam-se diretamente aos conceitos acima assinalados. E a educação, portanto, assume a característica de redentora, principal via para o desenvolvimento e para o progresso, pelo menos em termos do discurso. Nesse sentido, gastos educacionais são gastos estratégicos, não meramente gastos sociais; elemento indispensável para a modernização do país e da economia.

> O capital humano parte do homem. É humano, porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. [...] nenhuma pessoa pode separar-se a si mesma do capital humano que possui [...] quer o sirva na produção ou no consumo (SCHULTZ, 1963, p.53).
>
> Embora a educação seja, em certa medida, uma atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento que obtêm um tipo de educação, é primordialmente uma atividade de investimento, realizado para o fim de aquisição de capacitações que gerem satisfações futuras, ou que incrementam rendimentos futuros da pessoa como agente produtivo. Desta forma, uma parte sua é um bem de consumidor, aparentando com os convencionais bens duráveis, e outra parte é um bem de produtor. Proponho, por isso mesmo, tratar a educação como um investimento e tratar suas consequências como uma forma de capital. Dado que a educação se torna parte da pessoa que a recebe, referir-me-ei a ela como capital humano. [...] a principal hipótese que está subjacente a este tratamento da educação é a de que alguns aumentos importantes na renda nacional são uma consequência de adições a esta forma de capital (SCHULTZ, 1963, p. 79).

Segundo a Teoria do Capital Humano, países com população com maior nível de escolaridade estariam mais bem preparados para enfrentar os desafios da ordem competitiva do mundo moderno impostos pelas novas tecnologias. A ideia de capital humano foi delineada no século XVIII, na obra do economista escocês Adam Smith, mas é na década de 1960, principalmente, que tomou corpo como importante conceito econômico, com vistas a explicar o papel da educação para a prosperidade econômica. Nessa década, os trabalhos de Schultz (1963) impactaram o cenário

social no tocante à discussão de investimento em capital humano e retorno financeiro.

Ainda, hoje, teorias a respeito do crescimento econômico põem em evidência a participação do capital humano como um dos pilares para o crescimento econômico. A equação é simplista e reduz-se à ideia de que a ampliação do tempo dedicado ao estudo e somada a acréscimos de eficiência do sistema educacional produzem efeitos de crescimento econômico firmes. O nível de escolaridade da população poderia desempenhar distintas funções no incentivo ao crescimento econômico de um país. A educação passa a ter a funcionalidade de elevar a qualificação e a desenvoltura do trabalhador, favorecendo a produtividade do trabalho. Segundo os especialistas da TCH, o nível que mais impactua, atualmente, seria o nível superior, responsável pelo setor de pesquisa e desenvolvimento, como facilitador intermediário na adoção de novas tecnologias.

Na seção seguinte discutiremos o conceito de juventude na perspectiva sociológica procurando trazer para tela de nossa discussão dados que demonstram como se dá o ingresso do jovem no mercado de trabalho e de como o jovem articula a questão da escolarização com a questão laboral.

SEÇÃO 3

JUVENTUDE: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

> O inconformismo juvenil é [...] um produto possível do modo pelo qual a pessoa globaliza a situação social. No momento em que inicia o ingresso na sociedade ampla, o jovem descortina condições e possibilidades de existência que o tornam consciente tanto das condições reais como das emergentes. Daí a organização do seu comportamento em termos às vezes radicais, onde se instaura a relação de negatividade com o presente. (IANNI)

Nesta seção abordaremos o conceito de juventude, bem como suas perspectivas de atuação no mercado de trabalho; para tanto tentaremos entender como se articula a qualificação profissional para os jovens. Nosso recorte é de classe social, assim como Frigotto (2011) o faz em seu artigo *Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas*.

Acreditamos que o recorte por classe social contempla uma discussão mais profícua e atende, dessa forma, ao objetivo proposto, que é situar as perspectivas, as possibilidades e a situação do jovem na atualidade. O recorte por classe social também permite pontuar que estamos discorrendo sobre uma juventude marcada pela precariedade, pela miséria em grande medida, uma juventude pobre, que precisa de políticas públicas robustas para se proteger, socialmente falando, e assegurar o mínimo necessário que garanta a sua formação e qualificação, bem como seu protagonismo.

Dessa forma, os jovens que tratamos têm "[...] 'rosto definido'. Pertencem à classe, ou fração de classe, de filhos de trabalhadores assalariados ou que produzem a vida de forma precária ou por conta própria, no campo ou na cidade, em

regiões diversas e com particularidades socioculturais e étnicas" (FRIGOTTTO, 2011, p.181). São jovens que são inseridos precocemente no mundo laboral do emprego ou do subemprego, e há que se ressaltar que "[...] inserção não é uma escolha, mas uma imposição de sua origem social e de sociedade que constitui o Brasil" (FRIGOTTO, 2011, p.181).

Segundo o autor, se tomarmos o ponto de vista psicossocial e cultural, esses jovens tendem a sofrer um processo de adultização precoce, da inserção no mercado formal ou informal de trabalho que, na grande maioria das vezes, é precário quanto à remuneração. "Situação, portanto, muito diversa da dos jovens de 'classe média' ou filhos dos meios de produção, que estendem a infância e a juventude" (FRIGOTTO, 2011, p.182). A questão, para o autor, longe de ser conjuntural é estrutural; os que a consideram conjuntural não levam em conta "[...] a atual crise do 'capitalismo global' quanto, e especialmente, da especificidade da sociedade capitalista historicamente construída no Brasil" (FRIGOTTO, 2011, p.184). O jovem rural, o jovem da periferia, dos setores mais marginalizados, não possui a mesma configuração do jovem urbano, razão esta que não nos permite colocar uma idade delimitadora para entender e enquadrar a juventude.

Em meados da década de noventa, o tema da juventude ganhou projeção e complexidade no espaço público brasileiro. Muitas vezes os jovens chamaram a atenção pelo protagonismo com relação aos problemas sociais, o que reforçava, no imaginário da sociedade, a juventude como um problema social atrelado à violência, drogas, gravidez na adolescência (FREITAS; PAPA, 2003).

> A discussão sobre a questão dos jovens e a institucionalização de políticas públicas de juventude só recentemente avançou no Brasil, apesar dos esforços da Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), a partir dos anos 90, de colocar o tema nas agendas governamentais. Grande parte desse esforço deve-se à visibilidade conquistada pelos jovens, nos processos de democratização, ocorridos na América Latina na década de 80 (KERBAUY, 2005, p.193).

Segundo Kerbauy (2005), um importante referencial sobre a infância e adolescência no Brasil é o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, publicado nos anos noventa. Crianças e adolescentes passaram a ser considerados cidadãos

de direitos, porém a juventude não surgiu como protagonista e com identidade própria nesse contexto, mas reforçou-se a imagem do jovem como um problema. Dessa forma, os projetos esboçados num primeiro momento visavam minimizar o potencial de ameaça que os jovens pareciam representar para sociedade.

> O termo juventude, assim como os jovens com mais de 18 anos, ficaram por muito tempo fora do escopo e da tematização social; até meados dos anos 90, quando uma nova emergência do tema se produz, principalmente centrada na preocupação social com os problemas vividos ou representados pelos jovens, basicamente relacionados às dificuldades de inserção e integração social numa conjuntura marcada pela extensão dos fenômenos de exclusão decorrentes da crise do trabalho, e do aumento da violência, resultando em profundas dificuldades de estruturar projetos de vida (DÁVILA LEÓN, 2005, p.8).

Ainda segundo Kerbauy (2005), na América Latina, a preocupação com a juventude, bem como com as políticas voltadas para esse segmento, ganharam projeção a partir da década de setenta, por estímulo de agências como a CEPAL e a ONU. Na verdade, a preocupação iniciou-se nos anos cinquenta, momento de inclusão dos jovens nos processos de modernização por meio de políticas educativas (KERBAUY, 2005). Nesse contexto evidenciou-se a entrada maciça de crianças, adolescentes e jovens na escola, tendo o Estado como instância definidora da formulação e implementação dessa política.

Assim, o investimento em educação tem sido a principal política para jovens, no sentido de incorporá-los na sociedade. Segundo Kerbauy (2005), na década de cinquenta essa política caracterizou uma política de mobilidade e ascensão social; contudo essa estratégia esgotou-se, dada a deterioração da qualidade do ensino. Assim, a política para jovens se destinava a profissionalização e a ocupação produtiva, operando a lógica desenvolvimentista. Segundo Castro & Abromoway (2002, p.22) “[...], o jovem deveria ser preparado para tornar-se o adulto produtivo, responsável pelo progresso nacional”. Visão que se faz presente também no discurso político, afirmando o jovem como motor do desenvolvimento, como potencial para projetar o futuro do país. E nesse sentido são pensadas e articuladas as *policies*.

> No Brasil, pode – se dizer que a Educação ainda é compreendida como a política universal pertinente aos jovens, eixo central a partir do qual podem se estruturar outros programas mais focados e diversificados, como auxiliares ou complementares do processo educativo: em todos estes programas a dimensão de preparação é central, como, por exemplo, programas de prevenção na área da saúde. **É neste sentido que mesmo que existam programas de diferentes áreas, serão principalmente programas de formação, como os de trabalho, que se reduzem, quase todos, à qualificação ou treinamento para o trabalho. Na verdade, esta visão do jovem como sujeito e preparação e, portanto como receptor de formação, é o eixo que predomina em quase todas as ações a ele dirigidas**, combinada aos mais diferentes paradigmas, não só nas políticas públicas estatais (ABRAMO, 2003, p.20).[grifos nossos]

Bango (2003) pontua que a partir da atuação da OIJ – Organização Ibero-americana da Juventude, a qual alcançou status de direito internacional, a questão juvenil foi incluída na pauta de discussões de chefes de estado da América Ibérica, o que ocasionou um movimento de construção e consolidação de organismos nacionais existentes. Quanto a estes iremos discuti-los e apresentá-los na próxima Seção. Assim, a noção

> [...] **mais geral e usual do termo juventude, se refere a uma faixa de idade, um período de vida, em que se completa o desenvolvimento físico do indivíduo e ocorre uma série de transformações psicológicas e sociais, quando este abandona a infância para processar sua entrada no mundo adulto. No entanto, a noção de juventude é socialmente variável.** A noção do tempo de duração, conteúdos e significados sociais desses processos se modificam de sociedade para sociedade e, na mesma sociedade, ao longo do tempo e através de suas divisões internas. Além disso, é somente em algumas formações sociais que a juventude configura-se como um período destacado, ou seja, aparece como categoria de visibilidade social (ABRAMO, 1994, p.01). [grifos nossos]

Período que deve ser compreendido dentro da heterogeneidade que lhe é cabido, com foco nas diversas realidades juvenis, através da qual se desenvolvem as distintas juventudes. Como toda e qualquer etapa da vida, possui suas limitações, bem como suas oportunidades, portanto é preciso construir essa identidade juvenil,

que tem na diversidade sua maior marca (DÁVILA LEÓN, 2005), como tentaremos destacar.

3.1 Juventudes

Segundo Abramo (2011), juventude é um desses termos que parecem óbvios, e parecem ser essas palavras que se auto-explicam, além de ser assunto em que todos têm o que dizer. Na maioria das vezes, como assinalamos, os temas versam sobre reclamações a respeito dos desvios de comportamento do jovem, e outras falas de esperança sobre a possibilidade de desenvolvimento a partir do jovem. “O que está sendo designado pelo termo juventude, neste debate? Como se define, como se recorta, como se caracteriza sua singularidade e especificidade frente a outras categorias sociais?” (DÁVILA LEÓN, 2005, p.06).

> “[...] tarea compleja, tanto para el mundo academico como para los gobiernos, delimitar uma categoria de juventud que permita estabelecer cualaes son los limites de esta etapa de vida y como visibilizar sus particularidades sociohistoricas e necessidades” (CEPAL, 2004, p.290).

Escrever sobre o conceito de juventude é emaranhar-se numa teia difusa de qual seja o seu significado, contudo não trataremos desta questão de atribuir significados ao termo, mas sim de tentar entender na perspectiva de que a juventude é uma categoria construída socialmente, e que pode ser definida de várias formas, dependendo do conjunto de critérios buscados na realidade social. Pesquisas tomam a juventude como uma fase demarcada biologicamente, com indivíduos pertencentes a uma faixa etária; não raro a juventude é definida também como momento das instabilidades, desvios comportamentais e fase demarcada por irresponsabilidades.

Uma marca na concepção de juventude nas últimas décadas é sua descronologização, isto é, a dissolução das referências cronológicas para a definição desse ciclo de vida. Daí a dificuldade de definir a juventude através de limites etários; “as definições demográficas de juventude, embora fundamentais para permitir a pesquisa e a tomada de decisões no âmbito das políticas públicas, sempre

parecem frágeis e com pouca sustentabilidade conceitual" (CORTI; SOUZA, 2005, p.19). Porém, definir a juventude dentro de uma

> [...] uma faixa etária, um período da vida, um continente populacional, uma categoria social, uma geração... Mas todas essas definições se vinculam, de algum modo, à dimensão de fase do ciclo vital entre a infância e a maturidade. Há, portanto, uma correspondência com a faixa de idade, mesmo que os limites etários não possam ser definidos rigidamente; é a partir dessa dimensão também que ganha sentido a proposição de um recorte de referências etárias no conjunto da população, para análises demográficas (DÁVILA LEÓN, 2005, p.06).

Assim, para Dávila León (2005, p.07) "o fim da juventude, abarca, de modo geral, cinco dimensões: terminar os estudos; viver do próprio trabalho; sair da casa dos pais e estabelecer-se numa moradia pela qual torna-se responsável 'ou co-responsável; casar: ter filhos". Situação, muitas vezes, distante da maioria dos jovens que assumem parte da responsabilidade da casa, mas não saem das casas dos pais, como também não terminam os estudos, mas os vivenciam de forma precarizada; soma-se a isso o fato de muitos ainda terem filhos.

Disso decorre que esse período se alonga na sociedade moderna, e ele pode comportar durações e ritmos bastante diferentes, de acordo com os contextos sociais e também com as trajetórias de cada indivíduo. As condições que deveriam pontuar o término da juventude são relativizadas e, isoladamente, não bastam para diferenciar um ou outro estágio da vida, e não existe linearidade para pensar a condição juvenil (DÁVILA LEÓN, 2005).

As Nações Unidas entendem os jovens como indivíduos entre 15 e 24 anos. A juventude enquanto categoria sociologicamente construída, segundo Pais (2003), e portanto sujeita a modificar-se. E, nesse sentido, a idade como critério para agrupar as pessoas traz a ideia de transitoriedade de forma implícita. Portanto faz-se necessário olhar a juventude dentro de dois eixos semânticos: a aparente unidade e a diversidade (PAIS, 2003).

Em nosso trabalho, tomaremos a juventude como uma construção social, e, nesse sentido, falamos de *juventudes*; "não existe uma juventude, mas juventudes" (DAYRELL, 2005, p.55); ao abordarmos as experiências de vida juvenis é preciso distinguir uma multiplicidade de situações que nos leva a falar de juventudes, no

plural. Por ser um conceito complexo, no qual não cabe apenas uma definição, se é visto como um determinado momento delimitado biologicamente com relação a uma faixa etária, também é encarado como um conceito social, e assim juventude só pode ser entendida e delineada a partir da realidade social existente, isto é, do contexto.

> A adolescência é considerada como a primeira fase da juventude. A juventude, embora possa ser considerada como um período da vida com alguma unidade, possui também diferenciações internas relacionadas ao desenvolvimento fisiológico, psíquico e social dos sujeitos nos seus diferentes estágios, que, grosso modo, classificamos por categoria ou classe de idade (CORTI; SOUZA, 2005, p.13).

Certo é que na medida em que nos justapomos mais à realidade social, percebemos que as clivagens tendem a aumentar, dado os grupos étnicos, as classes sociais, uma vez que "dois jovens negros, por exemplo, que possuam diferentes condições econômicas terão provavelmente experiências juvenis muito diferentes" (CORTI; SOUZA, 2005, p.14). A juventude é fase da vida que possui algumas singularidades; logo o campo de suas ações é extremamente diverso e múltiplo, o que implica diversas maneiras de viver a juventude. "Em nenhuma, a definição de juventude obedeceu exclusivamente a critérios biológicos, ligados ao desenvolvimento do corpo, orientando-se em vez disso por parâmetros predominantemente sociais" (CORTI; SOUZA, 2005, p.15). Para Bourdieu (2003, p.153)

> [...] a idade biológica é um dado manipulado e manipulável; e que o fato de se falar de jovens como de uma unidade social, de um grupo constituído, dotado de interesses comuns, e de se referir esses interesses a uma idade definida biologicamente, constitui já uma evidente manipulação.

Dessa forma, Bourdieu (2003) fala de duas juventudes, cuja transição para idade adulta é manipulável e socialmente manipulada. "Duas juventudes" significam uma definida pela idade biológica e, outra pela idade social, isto é, o jovem atual experimenta e vivencia a idade adulta cada vez mais cedo, uma vez que o direito à

educação muitas vezes lhe é negado, e porque cada vez mais cedo está buscando inserção no mercado de trabalho, responsabilidade de adulto. Por esses motivos abordaremos a juventude como construção social dependente do contexto, no qual a idade biológica aparenta limites para sua definição, uma vez que mais cedo o jovem se adultiza. “A juventude é uma categoria socialmente construída, formulada no contexto de particulares circunstâncias econômicas, sociais ou política; uma categoria sujeita, pois, a modificar-se ao longo do tempo” (PAIS, 2003, p.37). É nesse sentido que discutir “a juventude sociologicamente é aventurar-se num terreno movediço” (PAIS, 2003), de difícil configuração.

A moderna concepção de juventude fazia referência aos indivíduos que participavam em condições privilegiadas das novas possibilidades abertas pelo desenvolvimento capitalista, no que tange delongar sua entrada na vida produtiva, para se dedicar à sua formação. As classes menos privilegiadas eram excluídas desse processo.

Durante muito tempo o serviço militar, com seu caráter compulsório, transformou-se em obrigação de todo cidadão do sexo masculino, ajudando a estabelecer uma nova compreensão sobre juventude; claro que seu impacto foi diferente nos diversos países e classes sociais.

> Tanto a escola como o serviço militar, durante muito tempo, foi frequentada apenas pelos homens, o que indica que a condição juvenil no período moderno foi primeiramente experimentada por eles e só depois pelas mulheres, a exemplo do que parece ter ocorrido na idade antiga e média. Com as mudanças acerca do papel social das mulheres, a condição de jovem passou a ser estendida também a elas (CORTI; SOUZA, 2005, p.18).

Segundo as autoras é possível afirmar que a modernidade acabou consolidando uma concepção de juventude bastante marcada pela ideia de um período de preparação e de espera para a entrada na vida produtiva. Sendo que os principais marcos do final da juventude e da entrada na vida adulta seriam a inserção no mundo do trabalho, o casamento,com a constituição de um novo núcleo familiar e a procriação, isto nas classes altas e médias, já nas classes provenientes dos setores populares problemas sociais passam a delimitar o conceito de juventude vigente (CORTI; SOUZA, 2005).

> [...] enquanto o adulto vive ainda sob o impacto de um modelo de sociedade que se decompõe, o jovem já vive em um mundo radicalmente novo, cujas categorias de inteligibilidade ele ajuda a construir (PERALVA, 1997, p.23).

Em plena modernidade, as características mais acentuadas da concepção de juventude vigente são sua fluidez e complexidade. Não se trata por isso de algo acabado, mas de um processo dinâmico de construção de significados ainda em curso, que envolve as representações que a sociedade possui sobre os jovens, mas também a percepção dos próprios jovens sobre sua condição. “Assim torna-se difícil definir a juventude na sociedade atual. Um de seus aspectos é ser um período de transição, mas as fases da vida são de alguma forma passagens para as fases seguintes” (CORTI; SOUZA, 2005, p.19). A falta de fluidez das fronteiras entre as idades da vida acaba gerando uma grande ambiguidade: não há nitidez em relação à condição juvenil e a seus direitos e deveres. A sociedade trata os jovens como crianças – tratamento infantilizador – mas exige deles responsabilidades típicas do mundo adulto (CORTI; SOUZA, 2005).

Quando abordamos os sinais da saída da juventude, falamos da saída da casa dos pais que cada dia é mais postergada; falamos da inserção no mercado de trabalho que cada vez é mais precário; falamos da constituição de um novo núcleo familiar e logo da reprodução, mas esses aspectos não explicam mais essa fase de transição. Nesse sentido, a juventude só pode ser entendida e delineada como construção social e não como um processo natural marcado por fases. “A definição de não ser criança nem adulto leva a sociedade a olhar os jovens essencialmente pelo que eles não são, e dificulta uma compreensão da juventude como fase da vida que tenha sentido em si mesma” (CORTI, SOUZA, 2005, p.23).

A sociedade considerada como contínua construção requer instituições e regras sociais mais ou menos duráveis; podemos dizer que o jovem chega depois a este mundo. Isto significa que boa parte do que lhe é apresentado foi construído pelos outros, que insistem em convencê-lo de que este é o “melhor dos mundos”; esse é um fato social e cabe ao jovem segui-lo ou buscar transgredi-lo. “A juventude não é progressista nem conservadora por índole, porém é uma potencialidade pronta para qualquer nova oportunidade” (MANNHEIM, 1968, p.74-75). Estão à sua disposição vários papéis sociais possíveis de serem desempenhados no futuro, e de

ensaiar e experimentar escolhas. Esta reversibilidade nas escolhas é algo fundamental na vivência juvenil, de sujeitos em processo de integração ainda difusa no mundo social (CORTI, SOUZA, 2005, p.29)

Nesse sentido, é preciso problematizar a ideia de juventude como transição, uma vez que na vida todas as fases são transitórias. A juventude marca um período de formação importante para a constituição de identidade e para experimentação do vir a ser. Portanto, é falar daquilo que é múltiplo; a juventude é diversa, mergulhada em diferentes hábitos culturais, e também há que se ressaltar que em um país marcado pela alta desigualdade social esta também recai sobre as experiências vivenciadas pelos jovens, e direta ou indiretamente influenciam seu trabalho, sua cultura, sua vida. O desemprego e a dificuldade de projetar um futuro profissional estão entre as maiores preocupações dos jovens brasileiros. Nesse sentido, o trabalho é valorizado como forma de expandir a rede de sociabilidade, e, portanto, contribuir para a construção da identidade pessoal e grupal, bem como é um mecanismo de inclusão social. Muitos jovens assinalam que é a partir da inserção no mundo laboral que marcam sua autonomia e, portanto sua transição para a vida adulta. Porém no

> [...] Brasil não consolidou uma rede de proteção social capaz de criar um distanciamento protegido dos jovens em relação ao mundo do trabalho, tal qual o *welfare state* europeu, onde quem não trabalha não come. **A vida produtiva de muitos jovens começou ainda na infância e o trabalho está bastante atrelado à necessidade de contribuir para o sustento e para a renda familiar.** Além disso, a inserção no mundo do trabalho, sobretudo para aqueles provenientes dos setores populares, está fortemente vinculada à possibilidade da construção de uma auto-identificação positiva, de sujeito trabalhador, honesto e digno, em contraposição à imagem do vagabundo e do marginal. Para muitos que se encontram na juventude, é tempo de se preparar para o mundo do trabalho, apropriar-se dos códigos tidos como necessários; para outros, o próprio trabalho faz parte do cotidiano de sua vida muito precocemente. Há muitos casos em que essas duas situações se cruzam, e a construção de uma trajetória escolar se dá simultaneamente à inserção no mercado de trabalho (CORTI; SOUZA, 2005, p.40). [grifos nossos]

Para Maria Carla Corrochano, uma pesquisadora do tema, falar das transformações do mundo do trabalho pode significar, em alguns casos, também lidar com a ausência de transformações, com mudanças que podem ou não atingir

de forma diferenciada homens, mulheres, jovens, adultos, entre outros. Corrochano (2001) percebe uma reversão na trajetória geral das ocupações, com fortes sinais de uma progressiva desestruturação do mercado de trabalho e do “desassalariamento“ de parcela crescente da população economicamente ativa. Assim, o país registrou um expressivo aumento tanto nas ocupações precárias, como no desemprego – que cresceu a uma taxa média anual de mais de 13%, enquanto as ocupações informais aumentaram em média 2,4% ao ano (CORTI, SOUZA, 2005).

Se por um lado o desemprego é uma situação grave, de outro lado estar empregado também pode ser uma situação ruim, isto é, alguns jovens estão no mercado formal, outros na informalidade, há os que trabalham em situação de precariedade e com baixo salário, e os mais afortunados que ganham boa remuneração e possuem qualificação adequada. Mas os estudos apontam que a tendência da inserção no mundo produtivo é marcada pela baixa remuneração, pelo número elevado de horas de trabalho, bem como ocupações pouco qualificadas e com alta rotatividade, como já assinalamos.

> Certamente, essa condição de trabalho traz prejuízos ao desempenho escolar dos jovens. Muitos são forçados a ter uma relação bastante intermitente com a instituição escolar, na medida em que o trabalho assume centralidade em sua vida, não restando também tempo suficiente para outras vivências importantes - como a produção e consumo de elementos da cultura, o lazer e o tempo livre; a respeito da renda, entre os jovens, há grandes diferenças de rendimento, de acordo com a região do País. No Norte, por exemplo, 18% dos jovens trabalham sem qualquer tipo de rendimento. No Nordeste, esse percentual é de 19,4%, enquanto que no Sudeste é de 4,4% (CORTI; SOUZA, 2005, p.43).

Segundo Corti e Souza (2005), num período de 20 anos, as mudanças nas ocupações dos jovens são bastante expressivas; entre os homens jovens percebe-se uma queda no emprego agropecuário e nos empregos de auxiliares administrativos. Já entre as mulheres jovens, percebe-se uma redução de trabalhadoras no emprego doméstico e rural, bem como um crescimento expressivo nas ocupações ligadas ao comércio e ao magistério.

> O estudo e a qualificação profissional são fundamentais para conseguir um espaço no mercado de trabalho, mas certamente não são suficientes. Além disso, nem sempre o aumento nos anos de estudo e a realização de cursos garantem ocupações mais qualificadas. Nas estatísticas de escolarização as mulheres jovens possuem maior tempo de escolaridade, mas continuam recebendo salários menores (CORTI, SOUZA, 2005, p.45).

Os estudos de Pochmann (2004, 2007,2011), como veremos no próximo subitem, também sinalizam nessa direção: aumenta-se o número de anos de estudo, aumenta a qualificação, mas a remuneração não é alterada. A nosso ver essa situação é dada pela precariedade de formação e qualificação profissional que é oferecida às camadas populares, o que acarreta na precarização da formação e consequente descontentamento com o trabalho. Os jovens sinalizam que não querem trabalhar apenas para sobreviver, mas querem encontrar satisfação e prazer nas suas vivências profissionais. “Enquanto alguns jovens buscam uma inserção profissional paralela à escolarização, outros retardam a inserção dedicando-se exclusivamente aos estudos”. (CORTI; SOUZA, 2005, p.46).

Para as autoras, as políticas não devem estar focalizadas apenas no retardamento da entrada dos jovens no mercado, ou apenas na sua inserção imediata, mas considerar estas duas possibilidades ao mesmo tempo, como forma de respeitar a diversidade de situações e de orientações dos jovens brasileiros. “As relações entre juventude e educação são amplas e complexas. Não se reduzem apenas à escolarização. A escola convive hoje com outros espaços e instituições que desempenham um papel educativo importante na vida dos jovens” (CORTI; SOUZA, 2005, p.99). As autoras pontuam que a escola é uma instituição fundamental e tem um papel estratégico na distribuição das oportunidades para os jovens, ao longo de seu percurso de vida. A posição destes em relação ao sistema escolar, isto é, ser ou não estudante, ter um bom ou mau desempenho, estudar em escola pública ou particular, é um fator central para a construção das trajetórias juvenis, em termos de identidade e dos projetos de vida.

Assinalam ainda que “em 2001 eram 10 milhões os brasileiros que tinham entre 15 e 17 anos, faixa etária considerada ideal para se cursar os três anos de ensino médio. No entanto, 60% dos brasileiros com idade ideal para cursar o ensino

médio não estavam nas salas de aula onde deveriam estar" (CORTI; SOUZA, 2005, p.99).

Disso decorrem dois problemas do sistema educacional brasileiro, os quais também já assinalamos: a elevada taxa de exclusão dos jovens do próprio sistema e a distorção idade/série dos que estudam. Esta última atinge grande parcela de jovens e adultos que não ingressaram no ensino médio imediatamente após concluírem o ensino fundamental, haja vista a necessidade de se "produzirem" políticas públicas para a conclusão do Ensino Fundamental, como é o caso do ProJovem.

Os jovens chegam à escola, mas que referência a escola produz nesse jovem? Quais expectativas a escola desperta nesse jovem? Porque é percebido no discurso do jovem que ele ainda vislumbra no processo educativo a ascensão social, a mobilidade sócio-ocupacional, mas que uma educação de pouca ou quase nenhuma qualidade garante? E, nesse sentido, adentramos na discussão sobre a qualidade da educação oferecida; qual qualidade?

Não é apenas a discussão sobre permanência, desempenho, mas é em termos qualitativos, o que essa escola forjada oferece; a conjuntura não é mais da exclusão, mas a escola passou a incorporar um novo público e a ótica burguesa capitalista culpabiliza os filhos dos trabalhadores pela péssima qualidade da escola pública, uma vez que os veem como incapazes, coitados, judiados. A escola atual é múltipla, portanto precisa ser flexibilizada, dada a heterogeneidade de vivências dos diversos grupos que a compõem, com seus repertórios múltiplos e plurais de identidades diversas, que buscam, sim, uma escola que atenda as suas necessidades, não uma escola que os culpabilize e os trate como coitados, que apenas reforça a exclusão e a desigualdade social.

Assim, "na escola, de forma geral, o processo de conhecimento se mantém restrito à pura transmissão de determinados saberes e há pouco espaço para o reconhecimento das diferenças" (CORTI; SOUZA, 2005, p.101). Há que se transformar esse espaço, e isso não quer dizer que estejamos negligenciando ou afirmando que a escola não é lócus privilegiado de transmissão do saber, como pontuaria Saviani (2008); lócus que promove a saída prática social inicial, que é sincrética, para uma prática social pensada, articulada e reflexionada, portanto sintética, a qual permite um novo agir em relação ao mundo. A escola que vivenciamos referencia a desvalorização do ensino, por parte das instâncias que

formulam as políticas públicas, a precarização do trabalho docente, a verticalização contida na cultura escolar e a mecanização com que o conhecimento é transmitido.

Mas quais são os sentidos da escola para os jovens? Os papéis são instituídos como aprendizes dentro da categoria aluno, aquele que nada sabe, que nada carrega, que não tem alma, mas e a complexidade de ser jovem aonde fica? A multiplicidade e a heterogeneidade de que falamos? Questionador, inquieto, confuso, tímido, marcado por relações que extravasam os muros da própria escola. Nessa agência social, que é a escola, o papel fundamental do jovem é aprender, mas como se interessar pelos conteúdos prescritos, desinteressantes, com alta rotatividade de professores, com a própria precarização da escola e do trabalho docente; ora eles percebem que são atores desse processo, para além do bom desempenho acadêmico são sujeitos, e os muros institucionais negam a eles a possibilidade de desempenhar esse papel. “Escola e os professores desconhecem o processo cognitivo do aluno jovem e as variáveis que intervêm em seu processo de aprendizado” (CORTI; SOUZA, 2005, p.118).

> Deste aluno é subtraída toda sua condição bio-psico-social, como se seu papel de aluno já estivesse construído de antemão e fosse suficiente para explicar e definir sua relação com o conhecimento. Esta lacuna tem sua origem na pouca preocupação teórica e na escassez de pesquisas sobre o assunto.
> Embora esse processo seja recente no Brasil, a educação infantil e primária tem conseguido incorporar os saberes científicos sobre a infância no seu cotidiano.
> A instituição escolar avançou no sentido de enriquecer sua compreensão sobre as crianças como sujeitos imersos em um momento específico do ciclo de vida - a infância - indissociável de suas possibilidades de aprendizagem. A situação é, no entanto, muito diferente em relação aos adolescentes e jovens. A fase de vida da adolescência e da juventude não tem sido objeto de interesse das escolas (CORTI; SOUZA, 2005, p.119).

Seguindo essa linha de raciocínio podemos entender a tensão que existe entre a escola, a cultura juvenil e o mundo jovem; não é à toa que a escola tenta manter fora de seus muros essa cultura, as marcas da própria juventude. Através da uniformização atitudinais busca homogeneizar as identidades juvenis. Portanto, existe a necessidade primordial de tomar o jovem em sua integralidade e apoiá-lo na construção de seu desenvolvimento pessoal e social, portanto, de sujeito. Para tanto

são as vivências entre as gerações e suas conexões e interconexões que renovam e garantem a transmissão da herança cultural às gerações futuras, porém é errôneo pensar que essas gerações mais novas não rompem valores, não desestruturam e muitas vezes não se sobressaem sobre antigos valores. Resta ao jovem operar uma síntese e construir sua própria trajetória (CORTI; SOUZA, 2005, p.123), carregadas de valores em relação às diferentes fases da vida (CORTI; SOUZA, 2005, p.124).

Assim, alguns estilos e algumas opções realizadas pelos jovens não devem ser vistos como sentenças fatais, mas como parte de um processo de assimilação do universo social, que pode ser revisto, alterado ou consolidado. E a escola deve considerar esses aspectos para se aproximar de forma concreta de seu alunado, para que o processo educacional dialogue de forma efetiva com as necessidades desses sujeitos.

3.2 Demografia juvenil: juventudes e mercado de trabalho

O jovem vivencia altas taxas de desemprego, baixa renda, falta de perspectivas profissionais sem contar a violência dos grandes centros, e ainda dadas as deficiências do sistema educacional, como assinalado na Seção anterior, item 3.3, com baixa escolaridade, pois tem histórico de repetência, evasão, distorção série/idade.

No Brasil, a população jovem entre 15 e 24 anos é de 34 milhões (Censo 2000); se aumentarmos a idade biológica para 29 anos temos 47 milhões de pessoas, as quais se encontram na situação de vulnerabilidade social e piores índices de desemprego. Como assinalado, Pochmann (2000) assevera que o desemprego juvenil aumentou na década de noventa numa proporção superior ao desemprego total, representando 62,2% do montante global dos que perderam o emprego assalariado.

Tabela 1 - População residente, por situação do domicílio, sexo e grupos de idade - Sinopse				
Variável = População residente (Pessoas)				
Ano = 2010				
Brasil	Situação do domicílio	Sexo	Grupos de idade	
Brasil	Urbana	Homens	15 a 19 anos	6.998.102
			20 a 24 anos	7.276.963
			25 a 29 anos	7.225.732
		Mulheres	15 a 19 anos	7.040.897
			20 a 24 anos	7.429.104
			25 a 29 anos	7.547.223
	Rural	Homens	15 a 19 anos	1.560.766
			20 a 24 anos	1.353.264
			25 a 29 anos	1.235.263
		Mulheres	15 a 19 anos	1.391.105
			20 a 24 anos	1.185.859
			25 a 29 anos	1.096.195

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

A tabela acima atualiza o número da população jovem, de acordo com os parâmetros do IBGE, residente no Brasil tomando como referência o Censo 2010, somando 51.340.473, para população urbana e rural.

Já a tabela abaixo ilustra a porcentagem acima de 10 anos, sem instrução ou com ensino fundamental incompleto; o índice brasileiro ainda é 50,23%. Na região Norte é de 56,46%; no Nordeste 59,01%; no Centro-Oeste 47,64%; já nas regiões Sudeste e Sul é de 44,77% para primeira e 47,81% para a segunda.

Tabela 2- Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução	
Variável = Pessoas de 10 anos ou mais de idade (Percentual)	
Nível de instrução = Sem instrução e fundamental incompleto	
Ano = 2010	
Brasil, Região e UF	
Brasil	50,23
Norte	56,46
Rondônia	56,77
Acre	57,71
Amazonas	53,64
Roraima	49,58
Pará	59,33
Amapá	47,50
Tocantins	53,28
Nordeste	59,01
Maranhão	61,00
Piauí	62,53
Ceará	55,76
Rio Grande do Norte	56,11
Paraíba	61,48
Pernambuco	57,78
Alagoas	64,37
Sergipe	58,80
Bahia	58,92
Sudeste	44,77
Minas Gerais	52,69
Espírito Santo	49,51
Rio de Janeiro	41,53
São Paulo	41,89
Sul	47,81
Paraná	48,76
Santa Catarina	45,53
Rio Grande do Sul	48,21
Centro-Oeste	47,64
Mato Grosso do Sul	51,50
Mato Grosso	51,41

Goiás	49,63
Distrito Federal	34,93

Nota: 1 - Dados dos Resultados Preliminares da Amostra

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Nesse cenário, a realidade é da ocupação incerta ou da desocupação da força de trabalho, o que transformou as relações da juventude com o meio laboral, gerando incertezas e angústia, como pontuamos em Bauman (2008) na Seção 1. O universo do trabalho não é mais de longo prazo; ele é curto, finito, sinuoso e cercado de precariedade. As portas do primeiro emprego se encontram fechadas ou abertas de forma precária. A escassez de empregos torna os jovens um dos principais segmentos da população ativa fragilizada. Representando 25% da população economicamente ativa brasileira, os jovens entre 15 e 24 anos são fortemente atingidos pelo desemprego (POCHMANN, 2000). De acordo com o Censo 2010, a população juvenil economicamente ativa corresponde a 20,09%, distribuídas da seguinte forma: entre 15 e 19 anos - 4,24%; entre 20 e 24 anos - 7,62%; e entre 22 e 29 anos - 8, 23%. Um dos temas atuais em pauta na agenda política brasileira são as altas taxas de desemprego e a precariedade na inserção no mercado de trabalho da população brasileira, especialmente quando enfocamos a juventude. Histórica e socialmente a juventude é vislumbrada como fase da vida marcada por instabilidade, associada a problemas sociais (SPOSITO, 1997, 2002). A partir da década de setenta, os problemas de emprego e de entrada na vida ativa tomaram a dianteira nos estudos sobre a juventude, transformando-a em categoria econômica (SPOSITO, 2003).

Os perfis da juventude brasileira apontam situações de vulnerabilidade social, pobreza e desemprego em grande medida agravadas por trajetórias escolares irregulares e excludentes. A combinação entre escola e trabalho, quando ocorre, é em detrimento da escolarização, seja por fatores relacionados às condições de trabalho, seja pela exclusão educacional. A situação de precariedade em que se encontram milhões de jovens no Brasil gera uma série de problemas sociais. A pouca escolaridade e a baixa renda familiar submetem o jovem a trabalhar mais cedo, e dessa forma, aceitar trabalhos de baixa remuneração, em situações precárias; como precisam trabalhar largam o estudo, limitando ainda mais sua

condição de conseguir um bom emprego. Pesa, ainda, o fato de serem culpabilizados pela sua própria exclusão, isto é, são excluídos e ainda convivem com a culpa de terem abandonado a escola ou ainda não se enquadrarem a mesma.

Os jovens ainda depositam expectativas na escola em relação ao futuro, fato que se configura na valorização do estudo como promessa futura e uma possível falta de sentido que se encontra no presente. Segue-se que, quanto mais cedo a entrada no mercado de trabalho, menor a escolaridade, e o tipo de ocupação tende a situar-se no interior das menos qualificadas e mais precárias. A promessa da mobilidade social por meio da educação, divulgada pela mídia e pelo discurso oficial, por mais que não exista, ainda permanece em nível do discurso, e mantém sua impossibilidade de realização na prática. Vale ressaltar ainda que até a década de 1950, grande parcela da população jovem não teve acesso à escolarização, ou a teve apenas nas séries iniciais. Disso decorre um grande fosso social, econômico e cultural, no qual o trabalho é priorizado em detrimento da educação. Muitos abandonaram a escola por conflitar com o horário no trabalho, por não conseguirem conciliar trabalho e educação, ou pela própria exaustão do trabalho.

Muitos jovens apresentam experiência escolar pregressa de insucessos, e embora tenha havido aumento na taxa de escolarização dos jovens latinoamericanos, isto não implicou em sua inserção em melhores setores de atividades de emprego, bem como na redução do desemprego nessa faixa etária; o desemprego juvenil é percebido como uma praga globalizada (DUARTE, 2009). Segundo Ferraro (2009), a história do analfabetismo ainda permanece, como sugere o título do seu livro “A história inacabada do analfabetismo”. Para o autor a primeira leitura que poderia decorrer desse fato é a incapacidade do aparelho escolar, no passado, de universalizar a alfabetização, mesmo no seu sentido mais restrito. Visão que corrobora com a ideia simplista de que, com o passar dos anos, o problema se autorresolveria com a morte dos analfabetos, uma vez que eram vislumbrados na perspectiva da elevada idade; porém o que fazer com os jovens que adentram essa modalidade de ensino?

O autor pontua ainda que, em estudo realizado na década de 1970, já asseverava que a escola continuava a reproduzir novos contingentes de analfabetos, uma vez que a universalização como meta, tornou-se horizonte distante, e dessa forma tivemos a reprodução do analfabetismo. Nesses termos, o analfabetismo

> [...] que se coloca como desafio neste inicio de século XXI, continua não se reduzindo a mera remanescência resultante da incapacidade do sistema escolar do passado remoto. Muito pelo contrário, em que pesem todas as iniciativas tomadas no longo período que Maria Luiza Marcílio (2005) chama de "século da escola" (1870-1990), bem como das que se seguiram até hoje, a escola brasileira foi e continua sendo incapaz de universalizar até mesmo a alfabetização das novas gerações (FERRARO, 2009, p.172).

Assim, a questão sobre a relação entre a escola e a produção e reprodução do analfabetismo, assinalada pelo autor em meados da década de oitenta, se faz atual, e dá-se pelo fenômeno da exclusão na escola e da escola. Dessa forma, o analfabetismo não é mera e simples herança das gerações passadas, mas vem sendo reproduzido a cada nova geração e essa nova produção se faz pela exclusão praticada via aparelho escolar. Segundo Ferraro (1985), são vítimas dessa exclusão todos aqueles que nem sequer chegam a ser admitidos no processo de alfabetização na idade de escolarização obrigatória; são também excluídos aqueles que, tendo sido admitidos a posteriori, através da reprovação e da repetência, estão sendo preparados para futura exclusão do processo. A exclusão alimentada pela repetência e reprovação, ainda segundo o autor, é a própria exclusão no processo de alfabetização, e esta alimenta o que eufemisticamente se chama de evasão escolar.

Ferraro (2009) assevera que a noção de exclusão, desdobrada nas categorias na escola e da escola, dava unidade teórica aos fenômenos relacionados ao não acesso à escola. O não acesso à escola, bem como a evasão relacionam-se com a exclusão da escola, já que a exclusão na escola se dá pela reprovação e repetência. Pontua ainda que a questão de fundo é a universalização ou não do acesso à escola, assunto de fundamental importância, uma vez que a alfabetização, na modernidade, associa-se à escolarização. A exclusão na escola remete-se diretamente ao próprio processo de escolarização, e costuma, segundo Ferraro (2009), ser obscurecida e camuflada pelas expressões de baixo rendimento, fracasso escolar, reprovação, recuperação, repetência. Os excluídos estão dentro do sistema e, segundo a lógica dominante, ainda não perceberam que estão no lugar errado. É a forma perversa de exclusão dentro do sistema escolar. Nesses termos,

> [...] O olhar retrospectivo, a partir do ano 2000 para o ano de 1980, sugere uma conclusão que pode ser assim expressa: os avanços conseguidos a partir de 1980, especialmente na década de 1990, em termos de incorporação e inclusão crescentes de contingentes de crianças anteriormente excluídas da escola, não foram acompanhados – pelo menos não na mesma medida – por movimento correspondente de superação do fenômeno da exclusão na escola, que só poderia resultar de uma redução dos índices de reprovação e repetência (FERRARO, 2009, p.190).

Não basta, para o autor, superar a exclusão da escola através da expansão e até universalização do acesso, mas importa transformar a lógica de exclusão na escola que historicamente vem regendo o processo de escolarização das classes populares. Faz-se necessário articular políticas robustas no sentido de minimizarem eficazmente o problema da reprovação e da repetência, isto é, articularem plenamente o sentido da escolarização, não em termos sobrantes[1], mas de qualidade. Em 2000, segundo o Censo, os jovens excluídos de qualquer nível de escolarização eram mais de dezoito milhões. Entre os que não estudavam, 5,0% eram analfabetos na faixa de 15 a 19 anos, e 6,7% dos que tinham entre 20 e 24 anos se encontravam na mesma condição. No total, eram quase dois milhões os jovens analfabetos.

É nesse sentido que se pontua que a definição de analfabetismo tornou-se mais ampla e se estende para uma gama maior da sociedade, a qual pode até ter o primeiro ciclo, mas são analfabetas em termos funcionais, dadas as rápidas transformações ocorridas nas sociedades. E esses são sujeitos potenciais dos programas de transferência de renda, bem como de alfabetização e escolarização. O debate sobre a educação no Brasil centra-se na discussão do emprego e não da emancipação; nesse sentido, a educação não é pensada para a vida, mas sim em termos imediatos, salvaguardando a falácia da mobilidade social pela educação.

---

[1] Formação aligeirada e de baixo custo, a concentrar formação específica e formação pedagógica em espaço não-universitário, que pode terceirizar a realização de cursos ou a força de trabalho, ou até mesmo ser virtual. [...] Para os sobrantes são destinados professores precariamente qualificados, e, em decorrência, com salários rebaixados e condições precárias de trabalho. Já para os cursos superiores, a LDB determina que a formação de professores ocorra em cursos de pós-graduação, nas universidades (KUENZER, 1999, p.181).

Nesse sentido, o governo escora-se em políticas com vistas à erradicação do analfabetismo, da elevação da escolaridade e de combate à evasão escolar.

Os dados estatísticos sugerem que a juventude brasileira é uma das mais afetadas no que se refere à exclusão social, pois é marcada pelos altos índices de pobreza, baixa escolaridade, de violência e de desemprego. Segundo Pochmann (2004) a participação relativa da população juvenil compreendida entre 18 e 24 anos é de 25% da população economicamente ativa (PEA), embora o jovem corresponda a 50% do desemprego nacional. Dos 33,5 milhões de jovens apenas 38% (12,6 milhões) eram inativos, ao passo que 51% possuíam algum vínculo empregatício, e 11% estavam desempregados; somente a metade do total da população juvenil estudava, mas grande parte estava em defasagem série/idade. A maior parte dos jovens que não estudavam estava trabalhando, num total de 10,6 milhões de jovens. Entre os jovens inativos, 35,3% não estudavam, equivalendo a 4,5 milhões de brasileiros que não trabalhavam, não estudavam e nem procuravam emprego.

O que acontece com o segmento juvenil da sociedade brasileira é apenas a face mais visível do drama social de um país estagnado economicamente nas últimas décadas. Uma vez que a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro é excludente, vem deteriorando as vantagens potencialmente oferecidas pela educação, além de aumentar as desigualdades de renda os mesmos níveis educacionais (POCHMANN, 2004). No tocante à escolaridade, Pochmann (2004) sinaliza que as taxas de desemprego se elevaram a um ritmo mais rápido justamente para os níveis de maior escolaridade entre 1922 e 2002. Para os segmentos com 14 anos de estudo, a desocupação cresceu 76,9%, 3 vezes mais que o ritmo de crescimento de desemprego para os segmentos educacionais com até 3 anos de estudo; porém podemos inferir, como já assinalado, que esse segmento inferior a três ou quatro anos de estudo, ou que não tenha completado o ensino fundamental, é o que se encontra empregado em empregos precários[2]. Por empregos precários podemos entender os trabalhos instáveis, sazonais, pouco remunerados e que não exigem alta certificação. Nesse sentido apresenta-se uma grande contradição: o sistema exige formação e qualificação do trabalhador e ao mesmo tempo as vagas laborais são precárias. O autor sinaliza ainda que isso contraria a teoria do capital humano. A elevação dos níveis de escolaridade, num

[2] A precariedade do emprego, segundo Oliveira e Carvalho (2008), é um dos indicadores mais relevantes para analisar as transformações estruturais no mercado de trabalho.

quadro de estagnação econômica, baixo investimento em tecnologia e precarização do mercado de trabalho, acaba se mostrando insuficiente para potencializar a geração de trabalho; e mesmo com essa constatação prosseguem as vertentes que atribuem a mobilidade social ascendente ao papel autônomo e independente da educação.

Pochmann (2004) atenta que o acompanhamento da dinâmica do emprego por nível educacional e faixa de renda sinaliza que a participação no total de ocupados das pessoas com menos de um ano de instrução passou de 17,9% para 10,7%, entre 1992 e 2002.

Salienta que parece que, à medida que se eleva a escolaridade da população de baixa renda, acompanham, em indicadores mais expressivos, o desemprego. Assim,

> [...] o mercado de trabalho, diante da enorme escassez de emprego e do elevado excedente de mão-de-obra no país, termina observando a manifestação mais evidente da discriminação, sobretudo quando se trata da população de menor renda e escolaridade (POCHMANN, 2004, p.388).

Pochmann (2004) sinaliza que a

> [...] expansão da escolaridade não deve ser vislumbrada apenas do ponto de vista da produtividade, mas deve ser visualizada do ponto de vista da cidadania; para que o país possa colher os frutos da sociedade do conhecimento, deve-se aumentar o ritmo de crescimento econômico e de acumulação do capital, promovendo simultaneamente uma redistribuição do tempo de trabalho e da renda. Dessa forma, amplia-se o retorno social do investimento (p.390).

Assim, ao analisar a situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil destaca que os maiores obstáculos à reprodução social juvenil têm como referência a verdadeira crise que se encontra em curso na transição do sistema educacional para o mundo do trabalho. E, dessa forma,

> [...] a emergência do desemprego estrutural entre os jovens torna mais distantes as possibilidades de constituição de trajetórias ocupacionais e de vida vinculadas à ascensão social. O processo de

> mobilidade geracional intrageracional (último ocupação não se diferencia do primeiro emprego), quando não o caso de regressão intergeracional (a posição de vida do trabalho do filho é inferior ao do pai), pode tornar frustrada a perspectiva de um futuro pelo trabalho decente, mesmo no ambiente de elevação da escolaridade (POCHMANN, 2007, n.p.).

Apesar dos esforços governamentais, os resultados das várias medidas voltadas para o segmento juvenil se mostram insuficientes para dar conta dos significativos ajustes processados sob o jovem no interior do mercado de trabalho brasileiro. A demografia juvenil aponta que a parcela de jovens entre 15 e 24 anos aumentou. Um jovem para cada 5,3 brasileiros. O acrescentamento da quantidade de jovens se deu de forma diferenciada da evolução do restante da população, sendo que o desemprego cresceu muito mais para os jovens do que para as demais faixas etárias. Em 2005, a quantidade de jovens desempregados era de 107% superior a de 1995. Para as mulheres a situação é ainda mais dramática sendo que entre 1995 e 2005 a taxa passou de 14,1% para 25%, e a taxa masculina alterou-se de 9,7% para 15,3%. De acordo com esses dados, dos 100 jovens que ingressaram no mercado de trabalho em 1995 apenas 45 se encontram ocupados (POCHMANN, 2007, n.p.)

Em 2005 a população de faixa etária entre 15 e 24 anos atingiu 35,1 milhões de pessoas, representando 19% da população brasileira. Desse total 65,3% eram ativos no mercado de trabalho (condição de ocupado ou desempregado), e somente 46,8% estudavam. Houve elevação na taxa de escolaridade em 1995 de 14,4% para 40,9%.

Mas ainda 53,2% dos jovens não estudam. Os jovens procuram elevar a escolaridade combinando-a com a atividade laboral. O cenário indica que a economia registra baixo crescimento econômico, e dessa forma é incapaz de gerar ocupações para todos que ingressam no mercado de trabalho; e o jovem é o principal afetado por esta situação. Os constrangimentos atuais do sistema de ensino dificultam o avanço da escolaridade com qualidade da juventude, assim como a contida expansão econômica obstaculiza a ascensão social por intermédio do emprego. Soma-se a isso a crise da reprodução social que produz um quadro de desânimo geral. A melhoria das condições de inserção do jovem no mercado de trabalho é questão urgente, já que as formas de seu ingresso no mundo do trabalho

são precarizadas. Nesse sentido, o cuidado com o jovem e a promoção de melhores oportunidades seria um indicador importante para visualizarmos o desenvolvimento do país.

No Brasil dos anos noventa houve um aumento significativo de jovens frequentando as escolas, mesmo "sob a égide de uma forte crise econômica que estagnou o crescimento, acentuou desigualdades e fez aumentar o desemprego" (SPOSITO, 2005, p.96). A formação escolar não estabelece garantia de ingresso no mundo do trabalho e também não garante condição de independência, e nesse sentido restam poucas chances de inserção no mundo do trabalho, bem como no cenário sócio-cultural (POCHMANN, 2004). O acesso à escola não garante uma educação de boa qualidade como vínhamos discutindo; a qualidade dessa educação oferecida para grande maioria da população jovem é de pouca e baixa qualidade, uma educação pontual, de sobras. Segundo Frigotto (2011), três aspectos se associam para penalizar o jovem da classe trabalhadora no que tange a sua escolarização: o primeiro aspecto é o dualismo explícito formalmente oferecido pelo tipo de escola que se oferece e se perpetuou ao longo de nossa história, uma escola que associa com a classe social. O segundo aspecto diz respeito ao desmonte da escola básica, a qual é tratada não em termos de direito público e subjetivo, mas como filantropia, haja visto as campanhas para apadrinhamento, amigos da escola, adoção de aluno e voluntariado. Já o terceiro aspecto tange a desqualificação total da escola básica promovida a partir da década de noventa no bojo da chamada reforma gerenciada, promovida pelo governo PSDB, o qual passa a tratar a educação em termos, como vimos na Seção 1, de competências, empregabilidade, ideário da pedagogia de mercado.

É a nova vulgata da Teoria do Capital Humano ensejada nas décadas de sessenta e setenta, sua reatualização (FRIGOTTO, 1983). Segundo o autor essa "reinvenção" acabou por cunhar a expressão "inempregáveis" para se referir aos trabalhadores de pouca ou nenhuma escolaridade. A exclusão nesse sentido é dupla, porque culpabiliza aquele que já está excluído do próprio sistema ou está incluído de forma precária, e porque a educação oferecida é de pouca ou nenhuma qualidade. Beluzzo (2001) pontua que não adianta ter gente "empregável" se a economia não cria novos empregos, novos postos de trabalho. Como Frigotto (2011) destaca na fala de Beluzzo, "ao contrário do que pretendem os mandamentos e as lengas-lengas do pensamento único, a maioria não é pobre porque não tem boa

educação, mas, na realidade, não consegue boa educação porque é pobre" (BELUZZO apud FRIGOTTO, 2011, p.192).

A classe dominante naturalizou o ideário de que a classe subalterna, isto é, filhos da classe trabalhadora, necessita de formação mais rápida além de profissionalizante, no sentido de treinamento mesmo. A esse ideal de classe na ditadura militar, com a Lei 5692/71, a defesa de uma escola aligeirada de preparação para o trabalho se fez pressente (FRIGOTTO, 2011). Já nos anos noventa, sob a égide do neoliberalismo, logo da ditadura do mercado, as conquistas constitucionais se perderam, e com a LDBEN 9394/96 novamente estruturou-se a dualidade entre sistema regular de ensino e sistema profissional e tecnológico. Para Frigotto (2011) essa dualidade é ideologicamente eficaz, pois, se se consultar grande parte da população, sua reivindicação não é pela educação básica, mas sim pela educação profissional, com esta sendo a garantia de um emprego.

Porém, segundo a reportagem "Qualificação profissional e educação não garantem o futuro", divulgada no *The New York Times*, escrita pelo professor de Princepton Paul Krugman, disponível no UOL notícias de 08/03/2011, afirmar que "a ideia de que a tecnologia moderna elimina apenas os empregos para trabalhadores não qualificados, e de que os profissionais de alta qualificação são os nítidos vencedores, pode prevalecer nas discussões populares, mas a verdade é que tal ideia está na verdade superada há décadas". Krugman (2011) faz essa afirmação a partir da realidade dos Estados Unidos, mas nos traz elementos para pensarmos a educação, a política educacional nos termos de reprodução de diplomas, isto é, nos termos de política compensatória, que não levará a lugar algum, uma vez que as questões que devem nortear a discussão dizem respeito à criação de empregos, de postos de trabalhos. O que reafirma a posição de Beluzzo (2001).

Outro ponto abordado por Frigotto (2011) é como o problema é colocado de forma conjuntural, o que conduz a políticas públicas focalizadas e assistenciais, de "administração da pobreza". O ProJovem, Programa que nos debruçamos a estudar, não foge a essa regra; nos adiantamos a tecer esse comentário, uma vez que o Programa não ataca a estrutura produtora da desigualdade, o próprio seio do sistema capitalista de produção. E carrega também essa visão de preparação para o mundo do trabalho, para a empregabilidade, em termos de qualificação profissional inicial, e escolarização em nível fundamental, o que reafirma a lógica do próprio sistema, isto é, formações aligeiradas ao alcance de trabalho precário, de alta

rotatividade e de baixa remuneração. Se pararmos para pensar, a escola da classe trabalhadora sempre foi uma escola pensada em termos de disciplina para o trabalho precoce e precário. É como se a escola fosse perda de tempo, ócio improdutivo, não criativo; é aquilo que distancia você da possibilidade de uma ocupação na sociedade capitalista, ao mesmo tempo em que, uma vez ocupado, você sente a pressão de buscar os diplomas e, estes são vendidos no mercado, porque a educação tornou-se um mercado atraente e muito rentável, sonhos são encampados, ilusões vendidas e o círculo vicioso da precariedade permanece.

É sistêmico destruir os direitos sociais alcançados para garantir cada vez mais a acumulação; como Mészáros (2005) assinala, é o esgotamento da capacidade civilizatória do capital. Educação não é mercadoria, portanto não deve qualificar para o mercado, mas para a vida. Isso contradiz o contexto da pedagogia do capital, do mercado, das competências, da empregabilidade, como já assinalamos, a qual intensifica o trabalho e sua exploração em horizontes de curto prazo (BAUMAN, 2008), nos quais ocorreu a jovialização da precarização do trabalho e da exploração.

"A maior produtividade do trabalho não liberou tempo livre, mas no capitalismo central e periférico acentuou a pobreza e a exclusão" (FRIGOTTO, 2011, p.197). E a pedagogia, acima citada e já discutida, coloca nas mãos do cidadão a responsabilidade de sua formação e de sua própria empregabilidade. Da forma pontuada por Sader (2005), existe a necessidade de pensar a sociedade tendo como eixo o ser humano, e, portanto, superar a ótica desumanizadora do capital, fundada no individualismo, na competitividade. A educação poderia ser a alavanca essencial da mudança, mas tornou-se instrumento da sociedade capitalista. Em outros termos, "[...] tornou-se uma peça do processo de acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes. Em lugar de instrumento de emancipação humana, agora é mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema" (SADER, 2005, p.15).

Pochmann (2011) afirma que, desde o último quartel do século XX, na consolidação das sociedades industriais para as do conhecimento, abriu-se uma oportunidade histórica de libertação da juventude da condenação ao trabalho para a sobrevivência. Grande parte dos jovens, por conta das políticas engendradas, conseguem postergar a entrada no mercado de trabalho para depois dos 20 anos. Isso é reflexo das bolsas de estudos, dos financiamentos com vistas à elevação da

escolaridade e formação para todos os jovens, condição essencial, uma vez que o conhecimento torna-se peça chave e decisiva no atual modelo de sociedade, e marca-se assim que a vulnerabilidade juvenil diminuiu com o acesso ao conhecimento, elemento decisivo em sua trajetória ocupacional. Porém esse quadro não é fidedigno com a realidade de milhares de jovens que, mesmo através de financiamentos estudantis, de bolsas, não conseguem postergar sua trajetória ocupacional e assumem relações de trabalho precarizadas. Existe uma ausência de expectativas positivas para o emprego e a mobilidade social, e a juventude ainda é vislumbrada mais no campo dos problemas sociais do que no campo das oportunidades (POCHMANN, 2011).

Pochmann (2011) aponta que os empregos criados no Brasil na maioria das vezes são os mais desqualificados na divisão internacional do trabalho. Pontua que foram criados 4,6 milhões de empregos formais, porém todos abaixo de três salários mínimos. É assustador que os dados de sua pesquisa mostram que quem mais perdeu renda são os mais escolarizados, o que contraria a Teoria do Capital Humano e da empregabilidade.

Assim, Pochmann e Borges (2002) pontuam que o emprego vem se tornando cada vez mais escasso e, quando encontrado, apresenta-se com baixo salário e qualidade precária. Pontua ainda que nem a rigidez do mercado nem a tecnologia podem ser consideradas as vilãs da falta de emprego, da precarização das relações de trabalho. A reorientação, juntamente com a democratização do avanço tecno-científico, seguida da socialização da produção e da riqueza, logo da regulação do capital, poderiam permitir a diminuição da jornada de trabalho, o que ocasionaria a abertura de mais postos, e poderia também acabar com o trabalho precoce de crianças e jovens. Sem essas mudanças estruturais, o que nos resta é adoção dos modelos focais e assistenciais de inserção social, medidas necessárias, porque são de natureza emergencial, mas não suficientes (CASTELL, 1997).

Nesse sentido emerge a questão social das “juventudes” como um grande desafio histórico-estrutural, e não conjuntural, resultante das contradições entre trabalho e capital, contradição aguda do próprio desenvolvimento da sociedade em que alguns são os detentores dos meios de produção, e outros de pauperização cada vez maior, a partir da venda de sua força de trabalho. Podemos cotejar a discussão de que os problemas que rondam as juventudes brasileiras se estruturam

em uma questão social, uma vez que estes foram reconhecidos e assumidos pela esfera pública estatal.

Isto posto, tomamos a juventude como uma fase da vida que, como qualquer outra, está fadada à transitoriedade; mas podemos atribuir alguns traços característicos a essa fase, como assinala Pochmann (2011): dependência econômica associada à formação e à educação; características da vida privada, porém, que vão se abrindo para a esfera pública, para a agenda de intervenção pública, uma vez que se tornou uma questão social a discussão cotejada entre juventudes, educação e trabalho. Se falamos de uma transição da sociedade industrial para sociedade do conhecimento, falamos de uma maior cobrança em termos de preparação, educação e formação, o que segundo Pochmann (2011) contradiz o período fordista. O que significa que o tempo de maturação e preparação para as atividades laborais deve ser maior, e por isso se falar em uma educação ao longo da vida.

Pochmann (2011) afirma que essa fase de transição da economia tradicional para essa nova forma estaria exigindo uma educação ampliada de formação ao longo da vida das classes trabalhadoras, "como mecanismo de alcançar a transdiciplinariedade do conhecimento, possibilitando a contínua transferência tecnológica, numa sincronia direta entre o sistema educacional e o mundo do trabalho" (p. 224). Nesse sentido, com essa pretensa lógica, somente a postergação do jovem no mercado de trabalho é que poderia garantir essa formação mais sólida e competente exigida pelo próprio mercado. Porém, no Brasil, o sistema educacional é "[...] inadequado para a maioria dos jovens, não permitindo que completem o Ensino Médio" (POCHMANN, 2011, p.225). Estamos diante de problemas quantitativos e qualitativos os quais já foram apontados.

> Em síntese, a postergação da inatividade juvenil possibilita a ampliação da escolaridade e a melhor preparação para o ingresso no mercado de trabalho o mais tardiamente possível. Para isso torna-se fundamental o fim da condenação ao trabalho precoce para a maior parte dos jovens brasileiros (POCHMANN, 2011, 230).

Disso decorre que os filhos da classe trabalhadora estão condenados ao trabalho como uma das poucas chances de mobilidade social, mas ao ingressarem

muito cedo no mercado de trabalho o fazem com baixa escolaridade, ocupando as vagas de menor remuneração, as vagas de subordinação. O contrário acontece com os filhos da classe média alta, as quais têm condições de financiar a inatividade juvenil, bem como promover as condições necessárias para uma educação de qualidade. Nesse sentido, Pochmann (2011) é categórico ao afirmar que, mesmo numa situação de pleno emprego no Brasil, a situação de classe, a desigualdade entre classes se manteria, porque o mercado de trabalho termina por ampliar as diferenças procedentes. Nesse cenário a educação deve ganhar projeção no enfrentamento das questões juvenis, uma que é caminho para a formação e qualificação.

Isto posto, a juventude é condicionada pela configuração de ingresso no mercado de trabalho, saída da casa dos pais e formação de outra família; essas são características que, como vimos, desenham o perfil da juventude. A contemporaneidade tem reconhecido primeiramente os direitos das crianças e adolescentes por meio do ECA, como assinalamos.

A cidadania passa a ecoar o discurso a partir da década de oitenta com a reabertura política, e a reivindicações ganham cena e status. Luta-se pelo direito do cidadão, passa-se a falar de exclusão social, dos que não tem acesso aos mecanismos sociais, aos direitos. Os jovens são atores sociais que entram em cena, talvez com maior destaque, na década de noventa, seja pelo viés negativo dos problemas vinculados a juventude, seja pelo viés positivo que o percebe enquanto sujeito de direitos e, portanto, aos poucos vai se delineando enquanto uma questão social, e cria-se uma agenda para pensar os assuntos atinentes à juventude.

É, nesse contexto, que o conceito, a categoria trabalho surge como possibilidade para pensarmos o jovem. Quais são suas condições de trabalho? A sociologia vem se debruçando a pensar nas modificações atribuídas ao modelo tradicional de trabalho, que também no Brasil foi alterado. Como já pontuado, o trabalho é referência, valor importante em nossa sociedade, estar à margem do mesmo é estar em uma condição de exclusão, de vulnerabilidade. O trabalho, nesse sentido, cumpre também a função de socialização, de aprendizado e de afirmação de identidade, e torna-se mais um componente na formação do jovem enquanto cidadão. O mercado laboral exige a escolarização, que, como vimos, não está plenamente universalizada em termos de Educação Básica, e é de baixa qualidade.

Nesta seção tratamos das questões atinentes ao entendimento do que é juventude, entendemos seus contornos dentro da multiplicidade que lhe é peculiar. Abordamos algumas estatísticas referentes à sua situação no mercado de trabalho, bem como sua inserção no mundo adulto de forma precoce.

SEÇÃO 4

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CAMPANHAS, PROGRAMAS E/OU POLÍTICAS PÚBLICAS?

> Cabe acrescentar que, mesmo independentemente desse ideal de cultura a simples alfabetização em massa não constitui talvez um benefício sem par. Desacompanhada de outros elementos fundamentais da educação, que a completem, é comparável, em certos casos, a uma arma de fogo nas mãos de um cego.
> (BUARQUE DE HOLLANDA)

Nesta seção apresentaremos o percurso da educação de adultos, buscando trazer para o leitor a forma com que os jovens ingressaram nesse campo de ensino. Para tanto apresentamos um perfil dos novos analfabetos, bem como delineamos algumas linhas sobre projetos, programas e a construção de uma política inacabada para educação de jovens e adultos, a qual a nosso ver promove o assistencialismo. Por fim apresentamos alguns dados referentes à juvenilização da educação de adultos ou a supletivização do ensino formal.

4.1 Novos analfabetos: analfabetos da modernidade

Em artigo publicado pelo Estado de São Paulo, em 27 de janeiro de 2008, José de Souza Martins aborda o tema do analfabetismo no artigo “Os novos analfabetos da modernidade”, apresentando um quadro alarmante sobre os jovens que abandonam a escola, bem como jovens que nunca a frequentaram.

Assevera que o fracasso escolar está relacionado ao moderno, ao urbano e que isso é marca de uma sociedade mutilada em que 9 milhões de jovens entre 18 e 29 anos não possuem escolaridade básica, mas de 800 mil são analfabetos e mais 8 milhões se evadiram, desistiram da escola antes de completarem o primeiro ciclo. Assim, segundo o Censo 2000, a educação de jovens e adultos possuía aproximadamente 3 milhões de matrículas, sendo 79% de jovens, caracterizando o novo perfil do alunado.

A veiculação do analfabetismo à menoridade, à pobreza e dependência é recorrente em diversas instâncias da sociedade contemporânea. Nesses termos, a construção do estigma em relação ao analfabeto só pode ser compreendida quando situada em relação a sociedades e tempos determinados, o que faz com que o preconceito não seja universal, e muito menos natural, como assinalam Galvão e Di Pierro (2007). Segundo as autoras, a difusão ao longo da história da humanidade, bem como a sua distribuição desigual nas sociedades e regiões, foi, e ainda é, resultante de processos heterogêneos. Nos países capitalistas ocidentais ao longo do percurso dos direitos civis, políticos, sociais e culturais, a educação foi reconhecida como direito básico do cidadão e como dever e responsabilidade do próprio indivíduo, a não ser em sua fase inicial a alfabetização.

O pensamento liberal clássico, apesar de considerar a proteção e justiça os valores basilares do Estado, também pontua a necessidade de o Estado instrumentalizar o indivíduo, no tocante à instrução básica. Assim sendo, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação, mesmo que seja em doses homeopáticas, o que evitaria a degeneração completa da massa do povo (Smith, 1983).

Stuart Mill (1983) assinala que o princípio da não interferência do Estado não se aplica em educação, sendo um exercício legítimo dos poderes de governo impor aos pais a instrução elementar dos filhos. Os sucessivos constrangimentos e experiências de discriminação levam à corrosão da autoestima dos indivíduos, que acabam assumindo identidade deteriorada e assimilando ao próprio discurso as metáforas depreciativas formuladas pelas elites letradas, difundidas pelos meios de comunicação social, como a que identifica o analfabetismo à escuridão, à cegueira, e a alfabetização, por sua vez, como redentora que permite a saída das trevas da

ignorância. Nesse sentido, pretende-se ilustrar como o fracasso da rede regular faz com que jovens ingressem nessa modalidade de ensino.

A palavra “analfabeto” surge no século XIX, diretamente ligada à preocupação com a instrução elementar. Atualmente, a mesma acepção ainda é aceita. Como fenômeno histórico, o analfabeto deve ser compreendido por meios das condições materiais que o determinaram e por meio das especificidades da sociedade que o gerou. Esse movimento é parte integrante do mesmo processo que constituiu os Estados Nacionais e afirmou a escola como lócus privilegiado para a formação do cidadão. O analfabeto deveria ser trazido para o interior da “escola”, porque fora dela não teria acesso à cidadania e aos controles estatizantes das nações modernas, nem poderia exercer seus direitos de cidadão, de voto e de participação política.

De acordo com Silva (2004), a palavra “analfabetismo” indicaria a situação de desconhecimento da língua escrita do seu país natal, entretanto afirma que essa definição não é mais satisfatória para compreender a relação estabelecida entre os homens e as palavras escritas nas sociedades urbanas contemporâneas:

Não existe nenhuma pessoa que não se relaciona com o mundo das letras. Sendo assim, há que se pensar em “novas” palavras que expliquem esta situação com diferentes nuances. [...] Afirmamos que os termos “analfabeto” e “analfabetismo” precisam ser discutidos e retirados dos discursos dos nossos tempos, sejam eles proferidos por professores, formadores de professores, autoridades, alunos, entre outras pessoas (SILVA, 2004).

A autora considera, ainda, que a palavra “analfabetismo”, no Brasil especificamente, encontra-se maculada e insuficiente como conceito, porque tem indicado um modo pejorativo de referir-se a pessoas que não dominam a leitura e a escrita. Como decorrência dessas abordagens, o indivíduo analfabeto ou com baixa escolaridade foi estigmatizado com o emblema do incapaz, do boçal, do bronco.

> A concepção, na melhor das hipóteses, ingênua do analfabetismo o encara ora como uma “erva daninha” – daí a expressão corrente: “erradicação do analfabetismo” –, ora como uma “enfermidade” que passa de um a outro, quase por contágio, ora como uma “chaga” deprimente a ser “curada” e cujos índices, estampados nas estatísticas de organismos internacionais, dizem mal dos níveis de “civilização” de certas sociedades. Mais ainda, o analfabetismo

> aparece também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da “incapacidade” do povo, de sua “pouca inteligência”, de sua “proverbial preguiça” (FREIRE, 2001, p.15).

Nas décadas pretéritas, o adulto analfabeto conformava uma população com idade mais avançada, mas a feição da clientela vem sofrendo severas modificações e, hoje, caracteriza-se cada vez mais por jovens.

O perfil caracterizado pela idade mais elevada repercutiu em “especulações” simplistas que salientavam que, uma vez investidos recursos massivos na educação de crianças, em idade regular de cumprir seus estudos, o problema do adulto analfabeto naturalmente deixaria de existir. Tal assertiva não se constituiu em verdade, uma vez que as ações engendradas não corroboraram a erradicação da questão. Apesar de uma melhoria na taxa de alfabetização, o “estoque” de adultos analfabetos foi sendo reposto, na medida em que assumia novas características.

Atualmente, o jovem que se incorpora ao território da antiga educação de adultos é aquele que não foi bem sucedido na escolaridade regular. Marta Oliveira (1999) salienta que seria importante um aprofundamento a respeito da população de jovens incorporados aos programas de educação de jovens e adultos, já que, quando se fala dessa modalidade de educação, o título abrangente não evita que a referência principal seja, ainda, aos adultos.

O analfabetismo foi se constituindo na grande vergonha e na chaga nacional e pelo argumento da incapacidade de escolha, o voto sempre foi negado aos analfabetos. Apesar dos altos índices de analfabetismo ao longo de grande parte da nossa história, o analfabetismo não era discutido enquanto um problema, nem tampouco eram pensadas ações concretas para sua diminuição; a questão emergiu como problema a partir da Lei Saraiva. Não constituía problema o fato de a esmagadora maioria da população brasileira não saber ler e escrever; a preocupação dos governantes era com a educação da elite, com a formação do quadro dirigente, ou seja, ao povo negava-se o conhecimento da leitura e da escrita (PAIVA, 1990).

O analfabetismo passa a ser focalizado como problema a partir da reforma eleitoral de 1881, realizada por Rui Barbosa, com a Lei Saraiva, como ficou

conhecida. Tal lei derrubou a barreira de renda para se ter direito ao voto[3], mas vetava o voto do analfabeto. No entanto, é válido lembrar que o percentual da população escolarizada no Brasil naquela época era de apenas 1,8%. A alteração ocasionada pela reforma eleitoral fez com que o analfabetismo emergisse no país como uma questão relevante e, antes de tudo, como uma questão política. A dimensão econômica só foi aventada a partir da II Guerra Mundial, dada a emergência das teorias de desenvolvimento (FERRARO, 2002).

A reforma eleitoral de Rui Barbosa alterou completamente a prática eleitoral, permitiu a elegibilidade dos acatólicos e estrangeiros naturalizados; substituiu as eleições indiretas pelas diretas; eliminou as celebrações religiosas antes da votação, e da igreja como local dos pleitos; substituiu o voto obrigatório pelo facultativo; derrubou a barreira da renda para o direito do voto, mas excluiu os direitos políticos dos analfabetos. No Brasil, no momento da Lei Saraiva, 13% da população livre votava, como destaca José Murilo de Carvalho (2002). Em 1872, somente 15% da população era alfabetizada, ou 20%, se considerarmos apenas a população masculina. Ou seja, com a Lei Saraiva, 80% dos homens foram excluídos do direito ao voto. Em 1872, havia mais de um milhão de votantes, correspondendo a 13% da população livre, isto é, 50% da população adulta masculina; entretanto, nas eleições parlamentares de 1886, pouco mais de 100 mil eleitores votaram, aproximadamente 0,8% da população total.

Outro fator importante destacado por Carvalho (2001) é o da frequência das eleições: elas aconteceram ininterruptamente de 1822 a 1930, mas a Lei Saraiva interrompeu o processo político que também era de aprendizagem. Assim, um dos maiores equívocos dos políticos que aprovaram a Lei Saraiva foi o de achar que o aprendizado do exercício dos direitos políticos pudesse ser feito por outra maneira que não sua prática continuada.

O analfabetismo quando atrelado ao desenvolvimento econômico do país é enfocado como um asfixiador do desenvolvimento, por isso configurou-se durante muito tempo como uma patologia. É somente a partir da década de 1950, e das orientações internacionais, que o adulto analfabeto passa a perder o estereótipo de incapaz e a questão do analfabetismo passa a ser abordada não mais como causa do subdesenvolvimento, mas sim como um dos reflexos de uma sociedade desigual.

---

[3] Até então o voto era permitido desde que o indivíduo possuísse bens e títulos.

Segundo Gadotti (1997), é preciso reconhecer que as nossas altas taxas de analfabetismo são decorrentes da nossa pobreza, e tal condição representa a negação de um direito fundamental: o direito à educação, de cuja falta decorre um conjunto maior de problemas sociais. O analfabetismo é compreendido, nas abordagens que o vinculam ao desenvolvimento econômico, como um fenômeno social relacionado a fatores políticos e econômicos. Dessa forma, é um problema estrutural, mas que, ao longo de diferentes conjunturas foi atrelado ao campo do assistencialismo, tratado durante as campanhas de educação para as massas (BARRETO, 2007).

Enquanto fenômeno social, expressa o retrato de vida de milhões de brasileiros, marcados como vimos com a estampa da incapacidade e até mesmo da marginalidade. Distância da escola, necessidade de ajudar a família na obtenção de renda e falta de incentivo são fatores sociais indiretos que sempre contribuíram para a reprodução desse fenômeno.

O direito de todos à educação é afirmado desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): "toda pessoa tem direito à educação", princípio reiterado nas declarações e orientações advindas em grande medida da *UNESCO*, as quais sintetizam que sem educação não é possível que ocorra o desenvolvimento humano. E apesar de as mesmas declarações também assinalarem que a educação por si só não elimina a pobreza, atribuem que a mesma é instrumento determinante para a diminuição das degenerescências sociais, uma vez que também se constitui em base para o desenvolvimento pessoal e fator determinante para garantia de acesso a oportunidades que conduzam a uma melhor qualidade de vida.

A luta contra o analfabetismo ganhou fôlego à medida que a cidadania foi vinculada à escolarização. Esse período é marcado após o final da II Guerra Mundial, com o advento das agências multilaterais e com a expansão da concepção de desenvolvimento e subdesenvolvimento como efeitos de deficiência escolar. Neste contexto, o analfabetismo passou a constituir elemento de classificação do desenvolvimento das nações.

No tocante à discussão sobre o analfabetismo no Brasil, outra variável passa a ocupar maior espaço na discussão: o analfabetismo funcional; e, se por um lado os índices em termos absolutos diminuem, a estatística mostra um crescente aumento da taxa do analfabetismo funcional. Segundo os critérios adotados pela *UNESCO*, uma pessoa só pode ser considerada alfabetizada após ter concluído

pelo menos as quatro séries iniciais do ensino fundamental. O não cumprimento dessa primeira etapa de ensino permitiria a volta ao analfabetismo; assim o indivíduo é considerado alfabetizado quando é capaz de utilizar a leitura e escrita e habilidades matemáticas frente às demandas de seu contexto social e utilizá-las para continuar aprendendo ao longo da vida.

Segundo o balanço do Indicador de Alfabetismo Funcional - INAF[4], para os anos de 2002 a 2005, a escolarização da população brasileira aumentou significativamente e, para fazer esta afirmação, tomam como base a Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios - PNADs do IBGE. Assim, a proporção de pessoas com 15 a 64 anos com quatros anos ou menos de estudo caiu mais de 4 pontos percentuais, de 37,9% para 33,6% entre 2002 e 2005, enquanto que a faixa superior, isto é, Ensino Médio ou mais, passou de 35,5% para 40,8% tomando como referência o mesmo período. Esses dados apresentam a mobilidade dos brasileiros a faixas mais elevada de escolaridade.

Porém, o aumento na escolarização não garantiu a melhoria em termos de analfabetismo funcional. Os dados do INAF constatam que os avanços quantitativos em termos de escolaridade não se refletiram na mesma proporção em termos qualitativos. Dos 31,1 milhões que cursam ou cursaram da quinta à oitava série, apenas um quarto pode ser considerado plenamente alfabetizado, enquanto que a maioria se enquadra no nível básico de alfabetismo, tanto de letramento quanto de numeramento. O que mais chama a atenção é que 24% deste total se encontra e permanece no nível rudimentar com sérias limitações, tanto em termos de suas habilidades de leitura/escrita quanto em matemática. Entre os que completam o Ensino Médio (pouco mais de 50 milhões de brasileiros entre 15 e 64 anos) é que prevalecem os indivíduos com pleno domínio das habilidades de leitura/escrita; aproximadamente 50% atingem o nível pleno de numeramento.

Dentre os jovens entre 15 e 24 anos que cursaram entre quinta e oitava série, 21% não atingem o nível básico de alfabetismo, não estando, portanto, capacitados a localizar informações em textos um pouco mais extensos, ou a realizar pequenas inferências, proporção que sobe para 34% dentre as pessoas de 40 e 64 anos, com

[4] Desde 2001, o *Instituto Paulo Montenegro* realiza pesquisas anuais sobre o analfabetismo funcional no Brasil, sendo o indicador de Alfabetismo Funcional, o INAF. Anualmente, o instituto investiga a capacidade de leitura, escrita (letramento) e cálculo (numeramento) da população brasileira. Seu objetivo central é oferecer informações qualificadas sobre essas habilidades entre a população de quinze e sessenta e quatro anos.

a mesma escolaridade. Mas, com certeza, o dado mais alarmante é que 35% dos analfabetos já frequentaram a escola, e as razões para o fracasso na alfabetização são várias, como é possível verificar nos apontamentos do Mapa do Analfabetismo do Brasil (2003): escola de baixa qualidade, em especial nas regiões mais pobres do país e nos bairros mais pobres das grandes cidades; trabalho precoce; baixa escolarização dos pais; despreparo da rede de ensino para lidar com essa população.

Assim, podemos resumir que, pela definição da UNESCO e pela atual definição do IBGE, analfabeto é o indivíduo que não saber ler e escrever um bilhete simples relacionado a sua vida cotidiana (RIBEIRO, 1997). Já o analfabetismo funcional é definido, ou melhor, operacionalmente medido a partir do número de anos de estudo do indivíduo. Nos países latinos sinalizam-se 4 anos de escolaridade e nos países desenvolvidos 8 anos de escolaridade. Essa escolaridade diz respeito ao fato de não permitir voltar ao estágio de regressão. Podemos perceber a relatividade desse padrão, pelas afirmações do IPEA, uma vez que o

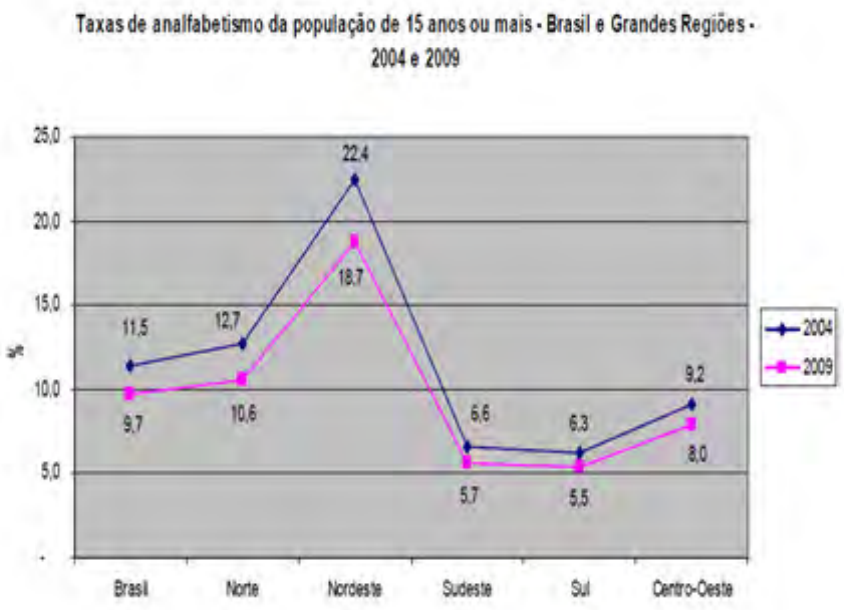
> [...] número de anos de estudo nem sempre guarda relação direta com as habilidades de leitura, escrita e, principalmente, com a capacidade de interpretar textos e de raciocinar matematicamente. Evidência disso é que parcela das crianças brasileiras chega à 4ª série do ensino fundamental sem ter sido devidamente alfabetizada e, portanto, não seria um ano a mais de estudo que lhes alçaria à categoria dos funcionalmente alfabetizados (IPEA b, 2010, p.04).

Ainda segundo o Comunicado 70 do IPEA (2010b), é dito que a redução do analfabetismo gera em curto e médio prazo o aumento do analfabetismo funcional, e o pontua como um passo intermediário na efetivação do direito de todos à educação. Porém há que se ressaltar que programas de educação para jovens e adultos como campanhas, programas, tentativas de política públicas, como veremos no próximo item, há muito vem ocorrendo; então esse passo intermediário em curto e médio prazo já se alongou e o que temos? E o que oferecemos? Ainda não conseguimos efetivar o direito de todos os cidadãos à educação e, em grande medida efetivamos a garantia de uma educação de pouca ou quase nenhuma qualidade, a qual expulsa e exclui o jovem, o marginaliza, culpabilizando-o pelo seu próprio fracasso. Esses

dados podem ser confirmados pela distorção idade/série, bem como pelo próprio índice de analfabetismo e analfabetismo funcional.

A queda do analfabetismo, segundo a pesquisa, é moderada se analisar o Brasil como um todo, porém se analisar as unidades da federação percebe-se a disparidade no ritmo de redução. O estudo atribui essas disparidades aos fluxos migratórios, envelhecimento da população e ao acesso aos cursos de alfabetização (IPEA, 2010b). De acordo com o gráfico, na faixa etária de 15 anos ou mais houve a redução do número absoluto de analfabetos em todas as regiões do país, segundo IPEA (2010b) equivalente a 7%. Em termos relativos, a queda foi de 1,8 ponto percentual o que significa que passou de 11,5% para 9,7%. As maiores quedas se concentram no Norte e Nordeste, porém o índice de analfabetismo no Nordeste é 3,4 vezes maior que no Sul (IPEA, 2010b).

Gráfico 2 – Taxas de analfabetismo de 15 anos ou mais – Brasil e Grandes regições – 2004 e 2009



Fonte: IPEA: Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/101209_comunicado ipea70_apresentacao.pdf. Acesso em: 07 de janeiro de 2012.

O estudo traz ainda uma síntese dos principais destaques de cada região. Na região Norte, o número de analfabetos diminuiu em 5,1%, mas a taxa de analfabetismo teve redução de 17%, ficando acima da média brasileira. Destaque para o Amapá em que a redução foi da ordem de 66%; neste estado a taxa de analfabetismo é a mais baixa do país, estando em 2,8% (IPEA, 2010b). No Nordeste, o total de analfabetos caiu 8%, mas a taxa de analfabetismo reduziu em 16,6%. Todos os estados da região tiveram redução em termos absolutos e relativos. No Centro-Oeste, região que apresentou menor queda do número absoluto de analfabetos - 1,6%, os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso tiveram aumento deste contingente (IPEA, 2010b). No Sudeste, a redução de 6,6% foi menor que a média nacional. No entanto, a taxa de analfabetismo na região é de 5,7%, e aproxima-se da taxa da região Sul, de 5,5%, e que é a mais baixa do país. No Sul também a redução do número de analfabetos ficou abaixo da média nacional (IPEA, 2010b).

4.2 Campanhas, programas, projetos: a construção de uma política inacabada para a educação de adultos e a promoção do assistencialismo

No período colonial, a ação educativa era voltada para as classes mais favorecidas e, mesmo quando no Império abriu-se a garantia de "instrução primária a todos os cidadãos", a educação permaneceu como privilégio das elites. Assim, nos séculos XVI e XVII, as preocupações com a educação popular não existiam. "Ler e escrever não era condição generalizada de vida social" (MARCÍLIO, 2005, p.3).

Até meados do século XVIII o único ensino oferecido era o dos padres da Companhia de Jesus, altamente elitista, atendendo à ínfima parcela da população de "jovens brancos", proprietários, de famílias da elite colonial; quanto às crianças índias o ensino centrava-se no catecismo e nas primeiras letras. "Brancos e mestiços letrados iriam formar a incipiente e restrita superestrutura da sociedade brasileira" (MARCÍLIO, 2005, p.3).

Para Bittar e Ferreira (2000), a ação jesuítica centrou-se na catequese e na educação das crianças, procurando por meio delas atrair seus pais para os princípios cristãos. Convém ressaltar que o olhar sobre a infância estava sendo descoberto (Ariès, 1981). Segundo Azevedo (1996), em 1822, pela primeira vez, as

preocupações com a educação popular passaram a dominar os espíritos da elite culta, constituída de sacerdotes, bacharéis e letrados. Porém,

> [...] os ideais nobilíssimos dos constituintes, em profundo contraste com a realidade social, de anarquia mental e coletiva, de um meio formado por massa bruta de analfabetos, não puderam concretizar-se em trabalho construtivo (MOURA, apud MARCÍLIO, 2005, p.46).

Debatia-se na Assembleia Constituinte a questão da inserção dos excluídos à instrução. Muitos projetos foram apresentados à Constituinte de 1823 e o sentimento era da necessidade de criação de um sistema de ensino único para toda a nova nação. Para Azevedo (1996), o Ato Adicional de 1834 suprimiu toda e qualquer possibilidade de criação de um sistema único de educação, encerrou-se a possibilidade de uma unidade orgânica, e o que ocorreu foi a fragmentação de uma pluralidade de sistemas regionais incompletos; seguiam-se a isso as condições econômicas e culturais que não permitiam a concretização de uma política nacional para a educação.

Em todo Império, e dentro da própria sociedade livre, coexistiam os mais diversos estágios de civilização. A classe dirigente distinguia-se excessivamente do resto da população: uma minoria de letrados e uma enorme massa de analfabetos. A elite, desarticulada de ideias gerais pela própria formação não habituada a resolver os problemas concretos, não estava preparada para resolver grandes problemas técnicos e econômicos, e muito menos educacionais. No Brasil Império, os primeiros apontamentos do Ensino Noturno para Adultos foram denominados educação ou instrução popular, de modo que a escolarização estava vinculada à ascensão social e o analfabetismo à incapacidade e inabilidade social (AZEVEDO, 1996).

Segundo Ribeiro (1972), o Brasil como colônia de Portugal ficou submetido ao monopólio de um país retrógrado e pobre que não permitiu a criação de um sistema popular de ensino no Brasil. O sistema educacional criado para substituir a Companhia de Jesus não atendeu às necessidades de instrução popular, nem atendeu aos grupos restritos das camadas dominantes.

Para Marcílio (2005), um dos primeiros a elucidar as questões atinentes à educação foi Rui Barbosa, em seus Pareceres de 1882, os quais não foram apreciados pelo Congresso. Pontuava Barbosa a necessidade de uma reforma radical do ensino público. A promoção da educação popular era vislumbrada como uma campanha tão santa quanto à abolição da escravatura, porque se tratava a abolição da ignorância e da incapacidade nacional para o desenvolvimento e a grandeza da pátria. As críticas sobre a situação caótica do ensino, seguida da tomada de consciência de seu atraso em relação a outros países, conjugada à penetração de novas ideologias, seguida, ainda, do forte crescimento demográfico, contribuíram para o desencadeamento de um longo período de leis de reformas do ensino, a partir dos últimos anos do Império. Assim,

> [...] nossa história educacional é uma colcha de retalhos de diferentes ideologias, isto é, de reiteradas tentativas de transpor ideologias e ideias das instituições europeias e norte-americanas. Assim, no Brasil, há toda uma tradição do uso da legislação como instrumento de transplante de instituições educacionais (MARCÍLIO, 2005, p.127).
>
> Os Pareceres de 1882 e 1883 retratam a proposta de um reforma geral tomando como base princípios liberais fundamentados em teorias pedagógicas transplantadas. Afirmava Rui Barbosa que "o ensino público está à orla do limite possível a uma nação que se presume livre e civilizada; é que há decadência, em vez de progresso, é que somos um povo de analfabetos e que a massa deles, se decresce, é numa proporção desesperadamente lenta; é que a instrução acadêmica está longe do nível científico desta idade. [...] uma reforma radical do ensino público é a primeira de todas as necessidades da pátria, amesquinhada pelo desprezo da cultura científica e pela insigne deseducação do povo" (BARBOSA, citado por MARCÍLIO, 2005, p.131).

Na educação, como na vida real nacional em geral, a lei era algo mágico, capaz subitamente de mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma de nossas leis representa um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica, afirma Anísio Teixeira (apud MARCÍLIO, 2005, p.127). A educação era vislumbrada como uma missão civilizadora, vinculada ao ideário de progresso, o que reforçava a ideia de saltar do atraso para a modernidade alcançando a civilização.

Com a proclamação da República o velho problema da democracia liberal foi colocado em cena: o voto. A Constituição de 1824 estabelecia eleições indiretas com base eleitoral assentada na renda, e quase a totalidade da população era excluída do processo. Já a Constituição republicana eliminou a seleção pela renda, porém manteve a seleção pela instrução, favorecendo setores médios, mas excluindo o analfabeto, que segundo Marcílio (2005), era de 80%, exclusão que manteve-se até a Carta Magna de 1988, a Constituição Cidadã.

O padrão ideológico no início do século XX, no Brasil, considerava

> [...] a escolarização como o problema vital, pois da solução dele dependeria o encaminhamento adequado dos demais problemas da nacionalidade. A escolarização é o instrumento do progresso histórico, eis a afirmação tornada princípio inquestionável. Isso não significa que não fossem percebidas muitas outras questões: era impossível deixar de perceber os problemas de natureza política, econômica e social; [...] no entanto, perdiam primazia para os problemas educacionais, pois que na solução destes se encontra a chave para resolver aqueles (NAGLE, 1964, p.109).

Tomava-se consciência da massa de analfabetos e passou-se a organizar um movimento que se avolumou em favor do iletrado e até do estrangeiro na vida nacional. No período republicano, pouco se fez para alterar essa condição; as províncias eram governadas pelos interesses das oligarquias regionais que exerciam o controle político, e os analfabetos eram excluídos da participação pelo voto. No entanto, o período subsequente à Primeira República foi caracterizado por reformas e propostas de normatização referentes à educação elementar.

Nos anos 20, foram iniciadas mobilizações em torno da educação como dever do Estado, sendo um período de intensos debates políticos, culturais, e da questão da identidade nacional e definição de nação. Até os anos de 1930, a política educacional foi descentralizada, ficando a cargo dos governos regionais das províncias, de modo que a responsabilidade com a educação girava em torno do ensino primário e secundário e o ensino superior era de responsabilidade do poder central.

A *Liga Brasileira contra o Analfabetismo* (1915), fundada no Clube Militar do Rio de Janeiro, inaugurou a primeira campanha de alfabetização. O problema foi

focalizado em termos nacionais por meio de uma *Campanha* dirigida pelo professor Lourenço Filho. Em um primeiro momento, realizava-se uma ação extensiva (três meses, mais a condensação do curso primário em dois períodos de sete meses); em seguida, realizava-se a ação de profundidade, voltada para a capacitação profissional. Pretendia-se com a campanha ir além da mera alfabetização, com a transmissão de um conjunto de conhecimentos relativos à organização da vida coletiva no trabalho, na saúde, no civismo. Uma das principais críticas atribuídas ao fracasso dessa campanha foi o fato de a mesma ter contado em grande parte com profissionais leigos. “Pretendia se caracterizar como um movimento vigoroso e tenaz contra a ignorância visando à estabilidade e a grandeza das instituições republicanas” (PAIVA, 1983, p.96-97).

Segundo Galvão e Di Pierro (2007), os debates dentro da *Associação Brasileira de Educação* sobre a disseminação da educação por todo país para eliminar o analfabetismo também foram intensos. “Os discursos da época colocavam que o analfabetismo era uma chaga, uma praga, uma doença, um câncer que corrói célula por célula levando a sociedade à subalternidade e degenerescência” (MIGUEL COUTO apud GALVÃO e DI PIERRO, 2007, p.40).

No estado de São Paulo, o ensino de adultos se encontrava pouco desenvolvido até o início da campanha; o governo mantinha os cursos populares noturnos (instalados em áreas de concentração operária), de educação primária elementar de adultos de ambos os sexos realizados em dois anos letivos. No primeiro ano, ministravam-se conteúdos de alfabetização e as técnicas elementares do cálculo; no segundo, ensinavam-se Linguagem, Geografia, História do Brasil e Cultura Geral. Essa iniciativa apresentou resultados significativos, uma vez que articulou e ampliou os serviços já existentes, estendendo-os para as demais regiões. Por meio de iniciativas das esferas administrativas e das demais instâncias envolvidas com as temáticas, foram criadas várias escolas supletivas.

O recenseamento de 1920 evidenciou uma questão alarmante: o número de analfabetos elevou-se ainda mais em relação ao Império. O nível de analfabetos no Estado de São Paulo era de aproximadamente 77,9%, e no Brasil estimava-se cerca de 80%, o que representava 24 milhões de pessoas que não sabiam ler e escrever.

Marcílio (2005) ilustra a partir de um estudo comparativo de Serva na época entre o Brasil e outras nações, e constatou que enquanto nos Estados Unidos a taxa de analfabetismo era de 7,7%, no Canadá era de 11%, na Holanda, Suíça, Inglaterra

e Escócia, esse índice era inferior a 1%, no Brasil a taxa era superior até mesmo a dos países da América Latina. Ainda segundo esse estudo, a solução era realizar campanhas de alfabetização das massas. Assim, seu estudo também apontou a necessidade de se criar um *Departamento Nacional da Educação* para coordenar as iniciativas, e que promovesse o desenvolvimento, enterrando o atraso secular. Marcílio (2005), ao citar Carneiro Leão, aponta que não existiria grande povo sem um sistema sério de educação; o valor de um país poderia ser medido a partir do cuidado que o mesmo possui com a educação popular.

A década de 1920 foi marcada pelo movimento dos educadores em prol da ampliação das vagas e da melhoria da qualidade do ensino, momento em que se inicia a criação de condições favoráveis para a Educação de pessoas adultas. O Estado foi chamado pelos renovadores da educação para assumir como sua tarefa exclusiva a oferta de ensino, já que os altos índices de analfabetismo começavam a alarmar as elites. Os levantamentos do *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos,* segundo Beisiegel (1974), indicavam que na década de 1920 quase todos os estados acabaram realizando algum esforço nessa área de ensino. Os ares da República trouxeram o *entusiasmo pela educação*, pela escolarização conjugado a um marcante *otimismo pedagógico.* A Educação passou a ter presença como redentora dos problemas da Nação; esse sentimento, como assinalado, surgiu nos anos de transição do Império – República. Houve a expansão da rede escolar, e as "ligas contra o analfabetismo" nos anos de 1910, visavam à imediata supressão do analfabetismo, por interesse no voto do analfabeto.

Os anos de 1930 marcam o início da expansão do sistema educacional brasileiro, a industrialização incipiente e a crescente urbanização, regidas pela política nacional desenvolvimentista, que acarretaram significativas mudanças na sociedade agrícola, ou seja, a cidade foi invadida e o índice de analfabetismo chegou a 80 % da população.

Convém pontuar, abrindo um parêntese, que atualmente apesar de o índice de analfabetismo rural ser destacado como muito superior à taxa de analfabetismo urbano, ele não é em termos absolutos, isto é, a grande concentração de analfabetos é urbana e não rural. Nas palavras de Ferraro (2009), a alfabetização e a escolarização foram fenômenos predominantemente urbanos, e o analfabetismo identificado com o mundo rural, mas paradoxalmente com o forte movimento de

urbanização, o analfabetismo está tornando-se um crescentemente um problema urbano.

Na década de 1930, a educação foi impulsionada pelas ondas de desenvolvimento e o acesso à escola foi ampliado e intensificado. O sistema público de educação consolidou-se e o ensino gratuito foi estendido aos mais diversos setores da sociedade visando atender à conjuntura econômica que exigia qualificação da força de trabalho. Com a Revolução de 1930 novas ideias e propostas de grandes reformas administrativas agitaram o cenário, bem como a reordenação do ensino em âmbito nacional. Nesse sentido, o setor educacional experimentou mudanças compassivas na tentativa de construção de um sistema nacional de ensino, já há muito reclamado, porém a Revolução de 1930 não "[...] não trouxe um programa educacional definido e integrado. Ela começou em clima a efervescência ideológica" (MARCÍLIO, 2005, p.144). "O direito dos cidadãos à educação primária gratuita foi incluído desde a primeira constituição, todavia, tornou-se preocupação a partir de 1930 com a preocupação firmada na modernização do país" (PLANK, 2001, p.67).

A Constituição de 1934, em seu art. 149, reconheceu o direito de todos à educação, bem como "o dever do Estado em prover a educação de todos os cidadãos, assinalando a prioridade à universalização e democratização escolares" (PLANK, 2001, p.69). No art. 150, que define as competências da União, nas disposições de seu parágrafo único, estão relatadas as atribuições do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010):

Avanços significativos na área educacional foram registrados na Constituição de 1934, com certeza fruto dos debates iniciados nos anos anteriores. A União foi responsabilizada pela competência privativa de fixar uma política nacional em matéria de educação nacional, e por coordenar e fiscalizar sua execução em todo território nacional, e proclamou a educação "direito de todos", pelo menos no ensino primário, então obrigatório (MARCÍLIO, 2005).

A constituição promulgada, em 1937, trouxe medidas significativas no que se refere ao apoio técnico e financeiro, "enfatizando a obrigação do Estado em prover ensino primário e profissional para as 'classes menos favorecidas'" (PLANK, 2001, p.69). Para Beisiegel (1984), esse período marca a abertura de uma nova fase caracterizada pelo empreendimento global do governo.

Nos anos de 1940, a educação passa a ser vislumbrada como uma questão de segurança nacional, pois o atraso do país é relacionado à falta de instrução de seu povo. Com o final da II Guerra Mundial (1945), a *Organização das Nações Unidas (ONU)* apontava a necessidade de integrar os povos visando à paz e à democracia. O debate acerca das desigualdades fomentado pela *UNESCO* colocou a educação no centro da discussão, e o país recém saído da ditadura Vargas necessitava aumentar suas bases eleitorais para garantir sustentação do governo central. Segundo Paiva (1983), no Brasil, até a II Guerra Mundial, a educação de adultos foi integrada à educação chamada popular, a educação para o povo, mas representou somente a difusão do ensino elementar. No pós-guerra, a educação de adultos passou a ser vislumbrada como independente da elementar, articulando as tendências mundiais referendadas pela UNESCO, as quais ampliaram o léxico conceitual do que deveria ser a educação de adultos.

Em 1942, foi instituído pelo Decreto-Lei nº 4958, de 14 de novembro, o Fundo de Ensino Primário: ação supletiva do *Ministério da Educação e Saúde*, cujo objetivo principal da ação, planejada e executada pelo *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos*, era subvencionar os convênios celebrados entre os entes federados e o governo federal, para a ampliação e melhoria do sistema educacional primário, mas se constituiu em marco para a educação de pessoas adultas. Segundo Vieiro (1999), isso ocorreu porque contemplava a destinação de 25% das verbas para a educação de **adolescentes** e adultos analfabetos. Foi a primeira vez que o ensino supletivo foi incluído nos programas com destinação orçamentária.

Na Constituição de 1946, os ideais liberais, inicialmente proclamados em 1934, inclusive *o direito do cidadão à educação e a responsabilidade do Estado em provê-la*, foram reiterados, e também foi restaurada a determinação ausente em 1937, "de que as autoridades públicas em todos os níveis aplicassem uma dada percentagem de suas receitas na educação" (PLANK, 2001, p.70). Em 1947, foi criado o *Serviço de Educação de Adultos*, junto ao *Departamento Nacional de Educação*. Sua finalidade era orientar e coordenar uma campanha nacional de alfabetização. Também aconteceu o I Congresso Nacional de Educação de Adultos, com o "slogan": "ser brasileiro é ser alfabetizado". A *Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos – CEAA* – foi dirigida por Lourenço Filho e seu objetivo foi muito similar ao da Liga Brasileira de 1915: recuperar o indivíduo da vida marginal reintegrando-o na vida cívica. A União teve função indutora em relação aos estados,

obrigando-os a criar salas para o atendimento dessa clientela. Nas palavras de Paiva (1987), a *Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos* pretendeu integrar o homem marginal aos problemas da vida cívica, buscando unificar a cultura brasileira. Também visava preparar mão de obra para as cidades, penetrar no campo e integrar o imigrante, além de enfatizar a educação como instrumento primordial para elevar a colocação do país nas estatísticas mundiais sobre o analfabetismo.

Com a expansão da indústria e a economia de guerra de 1940 foram determinadas novas exigências em termos de ensino profissionalizante. O governo, como medida para tal fim, estabeleceu um sistema de ensino paralelo ao oficial, este conveniado com as indústrias através da *Confederação Nacional das Indústrias*. "Em 1942, criava o *Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários*, mais tarde *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI), destinado a organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial em todo país" (MARCÍLIO, 2005, p.148).

A partir de 1945, segundo Weffort (1997), o populismo, com vistas à ampliação e extensão do registro eleitoral para a população analfabeta, passou a focalizar o tema *educação de adultos*. Em oposição, a *direita* justificava a tradicional exclusão dos analfabetos no processo eleitoral a partir de uma explicação conservadora para a marginalização social e política da grande maioria da população. "Os ignorantes não têm condições para participar livre e criticamente da democracia, não podem votar nem ser votados para cargos públicos" (WEFFORT, 1997, p.21).

Os anos de 1950 são marcados pela fundação da Comissão Econômica para America Latina – CEPAL, trazendo em seu bojo a Teoria do Desenvolvimento, a qual propunha a industrialização como forma de superar o atraso, o subdesenvolvimento da região. O modelo cepalino foi bastante criticado, pois a partir dele se tomava a consciência de que o processo de substituição de importações havia promovido o fortalecimento de oligopólios norte-americanos ou europeus, os quais haviam se introduzido na economia nacional, as quais eram subordinadas e dominadas. Nesse cenário, o Estado passou a atribuir à educação papel-chave para o desenvolvimento, e a educação popular tornou-se uma missão civilizatória.

Em 1952, o *Ministério da Educação e Cultura* organizou a *Campanha de Educação Rural* e, em 1958, a *Campanha Nacional de Erradicação do*

Analfabetismo (CNEA). Nessas campanhas, o analfabetismo foi abordado como um fenômeno social que se vincula às causas econômicas. Essas campanhas foram articuladas como projetos experimentais de alfabetização e educação de adultos, alicerçadas no ideário da alfabetização e educação continuada, tendências do pós-guerra.

Porém, os altos índices de evasão comprovaram que só foi possível atingir uma parcela dos analfabetos, ou seja, justamente aqueles que vislumbravam na educação melhoria de condição social e profissional. A escolarização primária para crianças foi considerada solução para o problema do analfabetismo brasileiro. Concomitantemente às campanhas entre os anos de 1950 e 1960, o entusiasmo em relação à educação de adultos arrefeceu-se, sobrevivendo por meio do ensino supletivo, criado a partir da campanha e assumindo a esfera estadual e municipal.

Segundo Gadotti (1987), entre os anos de 1946 e 1958, foram realizadas campanhas nacionais, entendidas como cruzadas para acabarem com as manchas, as zonas de analfabetismo. As campanhas de educação em massa passaram a ser assunto principal nos Encontros e Congressos Nacionais de Educação de Adultos, e as discussões levantavam a necessidade de uma nova proposta para a prática pedagógica que fosse além da inserção de "marginalizados" na sociedade. O *II Congresso Nacional de Educação de Adultos* (1958) foi o pontapé inicial da elaboração do *Plano Nacional de Alfabetização de Adultos*, que visava a enfrentar a questão de forma permanente, e não somente por meio do enfrentamento a partir das campanhas.

Até o ano de 1964, tem-se a caracterização de um intenso período de formulação de propostas e investimentos relacionados a essa modalidade de ensino. Delineia-se a transformação do pensamento pedagógico brasileiro, no que tange à educação de adultos, e a esfera "social" passa a ser abordada como foco central na elaboração dos métodos de combate ao analfabetismo; a educação passa ser vislumbrada enquanto mecanismo primordial e essencial para a libertação, nascendo a *Pedagogia do Oprimido* e da Libertação do educador Paulo Freire. Na década de 1940 a educação de adultos era entendida como uma extensão da escola formal. Alfabetizar adultos era democratizar essa escola. Nos anos de 1950, passa a ser entendida como uma educação de base, com desenvolvimento comunitário. Já no final dos anos de 1950, duas tendências marcaram a educação de adultos: a perspectiva libertadora e a perspectiva profissional.

Em 20 de dezembro de 1961, foi promulgada a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDBEN), Lei nº. 4.024, que em seu art. 2º, novamente renovou-se o princípio da educação enquanto direito de todos: "a União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente Lei". Na Lei nº. 4.024/61, também foi prevista a descentralização administrativa das atividades educacionais, ficando sob a responsabilidade do governo federal a definição dos objetivos a serem alcançados, assistência técnica e financeira aos programas. Em seu art. 27, no capítulo II, ficou definido que o ensino primário seria obrigatório a partir dos sete anos de idade e que para os que o iniciarem depois dessa idade poderiam ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento.

Nos anos de 1962 e 1963, o governo federal engendrou dois projetos: o *Programa de Emergência* e a *Mobilização Nacional contra o Analfabetismo* (MNCA), mas como os outros anteriores, esses dois também se mostraram ineficazes. Coexistiam, paralelamente, às ações governamentais, outras experiências, como o *Movimento de Educação de Base* (MEB) e os *Centros Populares de Cultura* (CPCs), entre outros, exemplos de movimentos de alfabetização de adultos e de ação política, que emergiram e se reforçaram dentro das classes populares, porque explicitavam os mesmos interesses dessas classes e, portanto, buscavam mobilizar, organizar e conscientizar esses segmentos. Para uma melhor compreensão desses movimentos, exemplifica-se a prática do *Movimento de Educação de Base* (MEB). Para este, a conscientização para a participação política compreendia uma proposta pedagógica para as classes populares, porque poderia desenvolver nessas classes o sentido da participação. Já os Centros Populares de Cultura (CPCs) originaram-se dos Centros de Cultura, da União *Nacional dos Estudantes (UNE).* Em 1961, pretendia-se lançar mão da cultura como um instrumento de luta na transformação social do país e na politização das massas. Esse movimento afirmava que a arte poderia "transformar o mundo", a consciência e permitir a superação da retificação do mundo e a compreensão do homem como autor de suas condições de existência.

Em 1967 foi outorgada uma nova Constituição e o princípio proclamado em relação à educação foi:

> [...] “a educação é direito de todos, e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana” (art. 68). A regra era a unidade nacional e, junto com a doutrina da segurança nacional, produziu instrumentos rígidos de controle na educação (MARCILIO, 2005, p.151).

O novo regime *ditatorial* desde cedo, segundo Marcílio (2005), percebeu o significado da educação para o desenvolvimento do país, de modo que houve a aceleração do ritmo de crescimento da demanda social de educação nesse período, agravando a crise do sistema educacional que já vinha de antes. Foi o que justificou a assinatura do polêmico acordo do Ministério da Educação com a *United States Agency for Internacional Development* (USAID), dos Estados Unidos, conhecido como “acordos MEC-Usaid”, de assistência técnica e cooperação financeira ao sistema educacional brasileiro.

Segundo Weffort (1997), o movimento de educação foi uma das várias formas de mobilização adotadas no Brasil que, desde a crescente participação popular por meio do voto, geralmente manipulada pelos lideres populistas, até o movimento de cultura popular, organizado pela União Nacional dos Estudantes, corresponderam aos vários mecanismos políticos, sociais ou culturais de mobilização e conscientização das massas.

Em 21 de janeiro de 1964, foi instituído o *Programa Nacional de Alfabetização* do *Ministério da Educação e Cultura.* O artigo primeiro da Lei que o institui determinava que os trabalhadores fossem alfabetizados a partir do método Paulo Freire. O programa foi coordenado pelo próprio Paulo Freire, que propunha uma prática educativa que relacionasse a problemática educacional e a problemática social, e que interferisse na estrutura social responsável pelo analfabetismo, a partir do exame crítico da realidade dos educandos. Percebe-se, portanto, o comprometimento entre o educador e o educando, que possibilitaria ao último fazer a leitura de mundo. Assim, o analfabetismo poderia ser interpretado como efeito e não como causa da situação de pobreza gerada por uma estrutura social não igualitária.

Com o golpe militar, foram extintos todos os programas de alfabetização e educação popular assinalados como uma ameaça ao regime; mas em resposta à comunidade nacional e internacional sobre a questão do analfabetismo, o governo

militar institui, através da Lei nº. 5397/67, o *Movimento Brasileiro de Educação* (MOBRAL). A estrutura do MOBRAL era descentralizada e propunha desenvolver a leitura, a escrita e a contagem; desenvolver o vocabulário, o raciocínio; formar hábitos e atitudes positivas em relação ao trabalho; levar o aluno a conhecer "seus direitos" e deveres; e, como a melhor forma de participação, levar o aluno a certificar-se de suas responsabilidades junto à nação, participar do desenvolvimento nacional, certificar-se das responsabilidades quanto à manutenção e melhoria dos serviços públicos. Tais objetivos evidenciam o posicionamento que o indivíduo teria em relação ao seu próximo, em relação à sociedade. Assim, só se colocam suas obrigações, seus deveres, pois seus direitos eram camuflados, destacando apenas os seus deveres. Apesar de enfatizar que o método de alfabetização era o mesmo que o de Paulo Freire, o MOBRAL contribuiu na diluição da principal característica do método freiriano: seu caráter político. Paiva (1983), em seu estudo sobre o MOBRAL, relata que o mesmo se constituiu em uma grande campanha que visava adequar a mão de obra. Prova também que ele só conseguiu diminuir 7% da taxa de analfabetismo no Brasil durante seus 10 anos de atuação intensiva. Os técnicos falam em 12%, e em redução da ordem de analfabetismo de 30 a 40% para 12%.

Essa fase foi marcada pela cooperação técnica e financeira dos países desenvolvidos aos países subdesenvolvidos, programas que pouco ajudaram a desenvolver a situação educacional dos países dependentes. A ajuda no Brasil foi basicamente ao Ensino Superior, atendendo as camadas mais altas da população.

Para a operacionalização do MOBRAL, a verba prevista pelo Estado foi ineficiente, e, somente, a partir de 1970, sua funcionalidade efetivou-se em todo território nacional. A solução eficaz para arcar com o alto custo do projeto foi vinculá-lo ao desvio de 6,75% da receita líquida da loteria esportiva acrescida das deduções voluntárias de 1% do Imposto de Renda pago pelas pessoas jurídicas.

No primeiro governo democrático – "a Nova República", foi extinto o MOBRAL aos 25 de novembro de 1985, através do Decreto nº 91980, o qual redefiniu sua denominação e seus objetivos instituindo a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – EDUCAR, a qual foi concebida nos termos da Lei 5397, sem fins lucrativos e por prazo indeterminado. Sua jurisdição era todo o território nacional.

Seu estatuto foi aprovado pelo Decreto nº 92.374, de 06 de fevereiro de 1986, e o principal objetivo da *Fundação EDUCAR* era "promover a execução de programas de alfabetização e de educação básica não-formais, destinados aos que não tiveram

acesso à escola ou que dela foram excluídos prematuramente”, como ratificado em seu art. 2º. Seu art. 3º definia as formas pelas quais a fundação alcançaria seus objetivos, ficando claro que sua principal atribuição era o planejamento de projetos, fomento e repasse de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo também os possíveis recebedores de recursos, as entidades (públicas ou privadas) que desenvolveriam ações educativas de alfabetização e educação básica para adultos. Todas as atividades desenvolvidas e apoiadas pela Fundação deveriam ser pensadas e projetadas em seu Plano Anual de Ação, conforme o quinto artigo de seu estatuto, o qual deveria ser aprovado pelo Conselho Administrativo.

A *Fundação EDUCAR* se constituiu somente como responsável pelo apoio técnico e financeiro, e esse período marca a descentralização dos serviços de educação de pessoas jovens e adultas em relação aos Estados e Municípios e entidades públicas ou privadas, tendência afirmada ao longo da década. Em 11 de setembro de 1990, o *Ministério da Educação* lançou o *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania* (PNAC). A proposta deste projeto era concentrar esforço intensivo no quinquênio 1990-1995, contribuindo para a universalização do ensino e eliminação do analfabetismo no máximo até 1998, como determinava a constituição. As metas do programa arrolavam-se em: (a) garantir a oferta de vagas nas instituições escolares para crianças de 7 a 14 anos em 100%, buscando “secar” o analfabetismo em sua origem; (b) ampliar a taxa de alfabetização de jovens e adultos, com a meta de reduzir 70% da taxa de analfabetismo em 5 anos. Para a implementação do programa, o Ministério da Educação baseou-se no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que definiu o quadro de referência básico para o financiamento, salientando que o aporte de recursos far-se-ia via recursos públicos da esfera federal, estadual e municipal, de receita orçamentária própria, e podendo ser incluídas operações de crédito interno e externo (BRASIL, 1990).

> Art. 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

As *Disposições Constitucionais Transitórias* sinalizam um momento de transição e adequação para o cumprimento da determinação legal, já sugerindo a mudança progressiva da situação, indicando que deverão ser concentrados esforços para erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

Com a mudança ministerial, seguida de cortes orçamentários destinados ao funcionamento do programa, sua importância reduziu-se frente aos demais projetos do Ministério e, em 1991, foi extinto.

O processo constituinte ratificou no art. 208 da Constituição Federal o direito à educação, inclusive aos que não tiveram acesso em idade própria; mas o reconhecimento social da educação de adultos enquanto direito foi formalizado a partir da Lei de Reforma nº 5.692, aprovada em 11 de agosto de 1971, em substituição à Lei nº 4.024/61. Como assevera Haddad (1988), apesar de ser uma legislação instituída no período da ditadura militar, ela é a primeira que estabelece um capítulo específico (Capítulo IV) ao Ensino Supletivo, vislumbrado, no artigo 24, com a finalidade de "suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não tenham seguido ou concluído na idade própria". A orientação expressa no texto da Lei nº 5.692/71 era somente a de suprir a escolarização regular daqueles que não tiveram oportunidade de fazê-lo em idade própria. Segundo Haddad (1997), objetivava-se: (a) recuperar o atraso; (b) reciclar o presente; e (c) formar mão de obra qualificada.

4.3 A LDBEN 9394/96 e a supletivização do Ensino Formal

Pensar a educação de jovens e adultos - na atualidade - nos remete pensar na juvenilização dessa modalidade de ensino (OLIVEIRA, 2007), uma vez que a exclusão da escola e pela escola contribuiu para esse fenômeno. Os jovens chegam à educação de jovens e adultos estigmatizados e com defasagem série-idade, pouco escolarizados, além de apresentar em sua grande maioria trajetória de trabalho precário.

No tocante à educação de jovens e adultos, com a promulgação da nova *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* - LDBEN, Lei 9394, de 1996, o direito à educação dos jovens e adultos trabalhadores novamente reiterou em seu Art. 2º:

“[...] o direito dos jovens e adultos trabalhadores ao Ensino Básico, adequando às suas condições de vida e trabalho e o dever do poder público em oferecê-lo na forma de cursos e exames supletivos”.

Na LDBEN, a educação de adultos passou a ser concebida como modalidade de ensino, tendo sido tratada em seu Capítulo II, *Da Educação Básica,* especificamente*,* na Seção *V Da Educação de Jovens e Adultos,* Artigos 37 e 38. Houve a diminuição da idade para prestar os exames supletivos e para frequentar as salas de educação de jovens e adultos. O termo modalidade é o diminutivo latino de *modus* (modo, maneira) e expressa uma medida dentro de uma forma própria de ser. Ela tem, assim, um perfil próprio, uma feição especial diante de um processo considerado como medida de referência. Trata-se, pois, de um modo de existir com característica própria (BRASIL, 2000, p.18-19).

Assim, o artigo 37. pontua que a educação de jovens e adultos[5] será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. Em seu parágrafo primeiro pontua que os sistemas de ensino deverão assegurar gratuitamente oportunidades educacionais aos jovens e adultos que não efetuaram seus estudos em idade regular, e deverão ainda considerar as características do alunado, seus interesses e condições de vida e trabalho, mediante cursos e exames. No parágrafo segundo pontua-se que o poder público estimulará e tornará viável o acesso e permanência do trabalhador na escola, através de ações integradas e complementares entre si. A articulação com a educação profissional é tratada no parágrafo terceiro, o qual foi incluído pela Lei n°. 11.741, de 2008, que trata do estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional, visando a redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. No artigo 38 é pontuado que os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos com base nacional e comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular. Assim,

---

[5] No Art. 7º, parágrafo único, da Resolução nº 1 de 2000 do CNE, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: “Fica vedada, em cursos de Educação de Jovens e Adultos, a matrícula e a assistência de crianças e de adolescentes da faixa etária compreendida na escolaridade universal obrigatória, ou seja, de sete a quatorze anos completos.” (BRASIL, 2000).

> § 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:
>
> **I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;**
>
> **II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos**. (LDBEN 9394/96) [grifos nossos]

Essa alteração na idade para prestar o exame supletivo acarretou na supletivização da rede regular, isto é, o jovem "problema" excluído na escola foi convidado a participar da rede de educação de jovens e adultos, o qual vislumbrou nesse mecanismo a possibilidade de acelerar os estudos acarretando na juvenilização da educação de jovens e adultos.

> [...] a novidade mais expressiva, no capítulo, é a baixa para 15 e 18 anos de idade dos limites anteriormente fixados em 18 e 21 anos, para que jovens e adultos se submetam a exames supletivos em nível de ensino fundamental ou médio, respectivamente (BRASIL, 2000).

Dado o artigo 2°. do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, instituído em 1990, é criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aqueles entre doze e dezoito anos de idade; logo temos uma população de adolescentes dentro da educação de jovens e adultos.

O rebaixamento da idade, que antes era de 21 anos para Ensino Médio e dezoito para o Ensino Fundamental, conferida pela LDBEN 9394/96, corroborou para a diminuição da responsabilidade do Estado no processo de formação de jovens e adultos, e empurra, segundo Haddad (2000), para o mercado da educação essa responsabilidade, buscando apenas a garantia da certificação.

Ainda com relação ao rebaixamento da idade para os exames supletivos, bem como para a presença de jovens nos cursos de EJA, a Comissão Nacional de

Educação de Jovens e Adultos se manifestou, em carta enviada em 1996, antes da promulgação da nova LDBEN, advertindo que o rebaixamento da idade mínima para realização do exame supletivo representava menos um instrumento efetivo de democratização das oportunidades educacionais, mas sim uma tentativa de elaborar um mecanismo de correção e regularização do fluxo escolar, bem como aceleração dos estudos, representando a lógica do mercado na conformação de cursos preparatórios para os exames supletivos. Fato que implicaria no risco de:

> [...] remeter para esta alternativa de certificação (os exames supletivos) um enorme contingente de jovens defasados na relação série-idade premidos pelas crescentes exigências de escolarização do mercado de trabalho e desmotivados para a frequência à escola regular em virtude da inadequação curricular e má qualidade do ensino aí oferecido. Esse movimento certamente realimentará iniciativas mercantis de triste memória, tais como a indústria de cursos livres preparatórios aos exames supletivos de qualidade duvidosa ou as empresas de turismo que conduzem candidatos a exames de um a outros estados do país. Poderá aumentar o número de concluintes do Ensino Básico sem assegurar a formação correspondente ao certificado obtido. [...] Representa uma válvula indesejável de escape para que o Estado se desobrigue de responsabilidades que lhe cabem na oferta de um ensino universal (CARTA, 1996).

Segundo Fávero (1992), não se usava a terminologia jovem, pois ela é recente. Falavam-se adolescentes, porque o ensino obrigatório era até os 10 anos e somente o ensino primário. A extensão para os adolescentes era justamente a ideia de educação de base definida pela UNESCO como uma educação para reposição da escolaridade.

O projeto definia que o Estado deveria criar as condições para que esse trabalhador pudesse ir à escola, instituindo bolsas de estudos e os mesmos direitos, em termos de merenda escolar, de livros didáticos, e deveria ter uma atitude ativa tanto na oferta como na criação de condições para que ocorresse a educação para o jovem e o adulto trabalhador. Ainda segundo o Parecer CEB n°. 5/97, para os alunos que

> [...] não tiveram acesso ou continuidade de estudo no ensino fundamental na idade própria, **a nova LDB passa a denominar**

> **‘educação de jovens e adultos’ o que a Lei nº 5.692/71 chamava de “ensino supletivo”.** Assim, ao definir as formas de concretização dessa educação para os que a ela não tiveram acesso na idade própria, volta a falar em “cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular”. A conclusão evidente é que a expressão da lei anterior não foi revogada. Foi mantida como forma alternativa para nomear uma mesma modalidade (BRASIL, 1997) [grifos nossos].

Com o Projeto de *Emenda Constitucional n°. 233*, que modificou o Art. 34 e o Capítulo III, Seção I, da *Carta Magna*, alterando o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e inseriu novos parágrafos, podemos perceber o início da ruptura e o desmonte das conquistas alcançadas para a educação de jovens e adultos. O Art. 60 afirmava que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolveria esforços, e mobilizaria todos os setores organizados da sociedade, como também aplicaria, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Tal artigo foi modificado e reescrito sem menção alguma sobre o analfabetismo, como podemos ver:

> Art. 60 Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o capítulo do art. 212 da CF, *à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.* [grifos nossos]

Com o Projeto de Emenda Constitucional n°. 233, Emenda Constitucional N°. 14, de 1996, foi cortado 50% dos recursos para enfrentar o analfabetismo e retirar os 10 anos para a sua superação; também foi retirado o dever do Estado com relação à oferta desta modalidade de ensino, mantendo-se apenas o direito do cidadão, e não considerando a educação de jovens e adultos um problema prioritário.

> § 1 - a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da CF, é

> assegurada mediante a criação, no âmbito de cada e Estado e no Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.
>
> § 6 - a União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos que se refere o caput do art. 212 da CF.

O debate acerca do direito de todos os cidadãos à educação, e o dever do Estado em garanti-lo, bem como o cumprimento da prescrição constitucional da gratuidade do ensino, tem como requisito fundamental o adequado equacionamento das fontes de recursos para o seu funcionamento. Oliveira (1995) afirma que o dever do Estado com a educação é inócuo, se não for acompanhado da respectiva provisão de recursos públicos para a sua efetivação. Com a implementação da Emenda Constitucional N°. 14, de 12 de setembro de 1996, o Art. 208 da Constituição Federal foi modificado para – *ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.* A LEI Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispôs da criação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* – FUNDEF, como previsto no Art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias.

> Art. 1º. Art. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

No ano de 1990 aconteceu, em Jomtien (Tailândia), a Conferência Mundial de Educação para Todos, patrocinada pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), pela *Organização das Nações para a Educação, a Ciência e a Cultura* (UNESCO), pelo *Fundo das Nações Unidas para Infância* (UNICEF), e pelo *Banco Mundial*. O Brasil foi um dos signatários de Jomtien – por ser um país com mais de dez milhões de analfabetos – e foi selecionado pela *ONU* e

pelo *Banco Mundial* para a obtenção de financiamentos destinados à educação básica. Para o recebimento do aporte financeiro sugeriu-se e condicionou-se a necessidade de elaboração e estabelecimento de *Planos Decenais de Educação*. Através da coordenação do *Ministério da Educação*, do envolvimento de diversas entidades educacionais e sindicais e das esferas subnacionais de governo buscou-se construir o *Plano Nacional de Educação para Todos* PNE (1994), que não entrou em vigor.

O primeiro movimento em torno da construção do PNE fez-se pela necessidade de se habilitar para receber empréstimos internacionais. Em maio de 1993, iniciou-se a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. A construção do Plano Nacional de Educação (PNE), em um primeiro momento, constituiu-se em mera organização para o recebimento de aporte financeiro para projetos educacionais. E voltaram à tona com todo vigor, em 1998, dois Projetos de Lei – PL 4.155 e PL 4.173 – que foram apresentados ao Congresso Nacional com vistas ao estabelecimento do PNE.

O PL 4.155 foi encaminhado pelo Deputado Ivan Valente (então no PT) e era resultado do II *Congresso Nacional de Educação* – CONED. O referido Projeto de Lei contou com diversas contribuições da sociedade civil. Quanto ao PL 4.173, este foi elaborado pelo Ministério da Educação, recebeu consultas de diversas entidades educacionais e foi encaminhado para o Executivo. O problema foi que o PL 4.155, apesar de ser precedente, foi anexado ao PL 4173 e os dois tramitaram no Congresso Nacional, tendo sido o relator da *Comissão de Educação, Cultura e Desporto*, o então deputado Nelson Marchezan (PDS), após reuniões e audiências públicas, fez a opção pela redação de um Substitutivo, que incorporava os dois Projetos. Tal plano recebeu várias sugestões e foi sendo substituído por outro Substitutivo, apresentado em novembro de 1999, sendo aprovado em maio de 2000 pela Câmara de Deputados e, em novembro de 2000 pelo Senado, Federal sancionado somente em 2001 pela Presidência da República. A partir da Lei Federal Nº 10.172, de nove de janeiro de 2001, que institui o *Plano Nacional de Educação* – PNE, as esferas subnacionais são convidadas a organizarem o seu sistema de ensino com vistas ao cumprimento do PNE, que em seu Art. 2º prescreve que Estados e Municípios devem elaborar seus planos decenais de educação, tomando como base o PNE. Ao averiguar os meandros do processo de elaboração do PNE, deparamo-nos com um processo de negociação política que pouco ou quase nada

focaliza o princípio colocado como norteador do plano, isto é, a democratização e qualidade do ensino. Outro ponto é que o projeto que deveria ser construído conjuntamente com a sociedade civil pouco se aproxima das orientações dadas pela mesma. Certamente, o principal desacordo foi a decisão tomada na orientação de recursos que deveriam ser aplicados em educação, isto é, na destinação orçamentária que, na proposta da sociedade civil, era de 10% do Produto Interno Bruto, e no substitutivo aprovado na Câmara foi de 7%, índice que também foi vetado pelo então Presidente da República.

As *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos* foram aprovadas, através do Parecer nº 11/2000 – CEB/CNE, relatado pelo conselheiro Carlos Jamil Cury, e a Resolução CNE nº 01/00 também foi homologada.

> Art. 1º. Art. 1º Esta Resolução institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos a serem obrigatoriamente observadas na oferta e na estrutura dos componentes curriculares de ensino fundamental e médio dos cursos que se desenvolvem, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e integrantes da organização da educação nacional nos diversos sistemas de ensino, à luz do caráter próprio desta modalidade de educação. (BRASIL, 2000).

Em seu artigo 5º, são definidos os componentes curriculares, os quais devem considerar a **especificidade da modalidade de ensino em suas propostas pedagógicas**. Ainda de acordo com este artigo, fica definido em seu Parágrafo Único que:

> [...] Como modalidade destas etapas da Educação Básica, a identidade própria da Educação de Jovens e Adultos considerará as situações, os perfis dos estudantes, as faixas etárias e se pautará pelos princípios de equidade, diferença e proporcionalidade na apropriação e contextualização das diretrizes curriculares nacionais e na proposição de um modelo pedagógico (BRASIL, 2000).

A emissão de certificado formal de conclusão de ensino (exames supletivos) fundamental e médio é abordada respectivamente nos artigos 20 e 21, e fica condicionada às orientações do Art. 26 da LDBEN 9394/96, o qual define que:

> [...] os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela (BRASIL, 2000).

As diretrizes assinalam, também, a possibilidade de reclassificação do educando através da realização de avaliação, como podemos ler em seu Art. 22:

> [...] estabelecimentos poderão aferir e reconhecer, mediante avaliação, conhecimentos e habilidades obtidos em processos formativos extra-escolares, de acordo com as normas dos respectivos sistemas e no âmbito de suas competências, inclusive para a educação profissional de nível técnico, obedecidas as respectivas diretrizes curriculares nacionais (BRASIL, 2000).

No estado de São Paulo, a Deliberação CEE nº 09/2000 é que prescreve e orienta as ações que podem ser desenvolvidas na modalidade de ensino e educação de jovens e adultos. A referida deliberação é elaborada consoante as *Diretrizes Curriculares Nacionais* para a Educação de Jovens e Adultos, estabelecidas pela Resolução CEB/CNE nº 01/00.

As séries iniciais do Ensino Fundamental, de acordo com Art. 6º da *Deliberação CEE* nº 09/2000, "*terão organização, duração, estrutura e certificação definidas pelas próprias instituições ou organizações que os ministrarem*". A etapa final do ensino fundamental deve ser cursada em cursos presenciais com duração mínima de 1.600 horas, e a idade mínima para a matrícula inicial será de 14 anos completos (Art. 7º).

As modalidades de ensino a distância e/ou presença flexível são definidas em legislação própria e devem obedecer também à especificidade do público desta modalidade de ensino.

Ainda vale pontuar que a Lei n°. 11.741 de 2008, que alterou os artigos. 37, 39, 41 e 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na alteração dada ao artigo 39, pontua que a educação profissional e tecnológica integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia, sendo que os cursos de formação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

4.4 A Juvenilização da EJA

A premissa da política educacional de concentrar esforços no Ensino Fundamental vislumbrava a possibilidade de estancar a produção de novos analfabetos. O ministro da educação de então, José Goldemberg, em um pronunciamento (governo Collor), na década de noventa, afirmou reconhecer que o analfabeto tinha direitos, mas que ele já tinha encontrado seu lugar, não era bom, mas... já havia encontrado, portanto não valia a pena mexer com ele; prioridade, sim, era prevenir a doença, o mal, educando as crianças. Também Darcy Ribeiro pontuou no encerramento do Congresso Brasileiro organizado pelo Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização (GETA), no ano de 1990, ao falar:"deixem os velhinhos morrerem em paz!" Porém, como vimos nesta Seção, no item anterior, no estudo do IPEA, existe um momento de transição entre o analfabetismo absoluto e funcional. Da mesma forma, que existe um hiato educacional e uma grande diferença entre ricos e pobres, negros e brancos. A clientela se re-configurou; não que não haja público de idade avançada, mas existe grande contingente de jovens que passam a ocupar as salas de EJA por motivos diversos, como assinalamos. E como tratar esse público? De certa forma, assumir a presença do jovem na EJA é reconhecer o fracasso do sistema educacional de ensino, o qual expulsa o jovem do próprio sistema e não garante a terminalidade dos seus estudos. Ao abordarmos a educação de jovens e adultos, abordamos indiretamente um problema que vem se manifestando: a juvenilização da educação de jovens e adultos, ou a supletivização do ensino regular (OLIVEIRA, 2007).

O jovem, dadas às deficiências do sistema educacional, como a evasão e a repetência, que ocasionam a defasagem idade e série, bem como a busca da certificação rápida para ingresso no mundo do trabalho, passa a ser clientela dessa modalidade de ensino, o que dificulta, segundo Ribeiro (2001), a formação da identidade da educação de jovens e adultos. As salas de EJA não comportam apenas sujeitos que nunca frequentaram a escola, mas abriga jovens com passagens breves pela escola e com algumas aprendizagens. Esse é o novo público com entrada breve e malsucedida, fruto do processo de exclusão escolar, isto é, repetição, evasão, ingresso precoce no mundo do trabalho. Podemos inferir também que um alto contingente da população veio do meio rural, e a EJA acabou atendendo a essa população; mas ultimamente vem cumprindo a função de acelerar os estudos dos mais jovens com defasagem idade/série.

Delineiam-se, assim, dois perfis de alunado da EJA: um de adulto muitas vezes migrante da zona rural e que possui uma visão tradicional da escola, e outro dos jovens que na maioria das vezes, dado o processo de exclusão que sofreram, possuem uma visão negativa da escola. Essa juvenilização é marca da sociedade contemporânea, na qual o jovem principalmente das camadas mais baixas atua no mercado de trabalho e, como assinalado, precisa da certificação para manutenção do trabalho.

Porém, não trataremos neste trabalho da questão da dificuldade em estabelecer a identidade da EJA, no tocante ao desenvolvimento das aulas e da metodologia, que em muitos casos ocorre em detrimento do jovem; isto é, prioriza-se o adulto, e o jovem é colocado em segundo plano, e até ignorado no processo de ensino e aprendizagem. Mas vale ressaltar que o adulto é colocado como o aluno desejado, que não bagunça, não questiona, não conturba a ordem, enquanto o jovem contesta a autoridade professoral, não atribui valor ao conhecimento; infelizmente, essa discriminação do jovem não é só aparente, mas real, e aparece no discurso e nas atitudes do professor.

Esse processo de juvenilização, que assim chamamos, passa a ser observado a partir da década noventa. Podemos chamá-lo de renovação da faixa etária de seu alunado, processo que caminhou conjuntamente com a dinâmica escolar, bem como com as pressões oriundas do mercado de trabalho. E, com um novo perfil de alunado, novas metodologias, novas práticas pedagógicas passam a entrar na ordem do dia. Porém não discutiremos essas questões, pois o que nos

interessa ressaltar é o processo de juvenilização. Esse rejuvenescimento da EJA, segundo Brunel (2004), faz com que, a cada ano, jovens e adolescentes frequentem essa modalidade de ensino, modificando diretamente o cotidiano escolar e as relações que se estabelecem nesse lócus. Para a autora isso é um fenômeno dos anos noventa, já que os jovens foram silenciados na ditadura e ressurgiram nos debates dos anos oitenta, mesmo que timidamente. Ainda para autora, "fatores pedagógicos, políticos, legais e estruturais fazem com que muitos jovens procurem cada vez mais essa modalidade de ensino e a cada ano mais precocemente" (2004, p.19). Os jovens que chegam à EJA são e estão, na maioria das vezes, desmotivados, desencantados com a escola regular e possuem histórico de repetência, logo de defasagem idade/série (BRUNEL, 2004).

Uma análise importante e necessária é pensar como se encontra essa escola formal? Como ela recebe o jovem? Como se dispõe o currículo? Ela se faz interessante? Por que o jovem, principalmente, das classes populares é tão desmotivado em relação à escola, ao ensino? Seria porque essa agência educativa se encontra falida no sentido de criar situações agradáveis de sociabilidade, situações de natureza educativa curricular e extra-curricular que motivem o jovem e, portanto, o reconheça enquanto sujeito? Ressaltando ainda que o jovem da EJA sofreu dupla exclusão, isto é, foi excluído de seu grupo de pares da mesma idade e, também, do sistema regular de ensino, seja por evasão ou retenção.

O qual está intimamente ligado ao processo deficitário do sistema regular de ensino público nos quesitos de distorção série/idade, repetência, aceleração de estudos e, acima de tudo, a necessidade que grande parcela de jovens possui de conciliar a escola e o trabalho e, portanto, migram para a EJA. A esperança de um bom emprego, a expectativa positiva, são marcas desses jovens que buscam na EJA a possibilidade de acelerarem os estudos com vistas à mobilidade e ascensão social, marcas e requisitos do mundo moderno. Essa brecha foi aberta, como vimos no item anterior, com a LDBEN 9394/96, e o rebaixamento da idade para prestar exames supletivos, bem como para frequentar os cursos. No final da década de oitenta e início dos anos noventa a terminologia aparece, dada a presença de jovens oriundos do ensino diurno formal que são "empurrados" para a EJA. Uma afirmação correta é que entraram em cena e não saíram mais; são presença marcante nas salas. Dessa forma, a escola diurna do Ensino Fundamental expulsou os jovens com

mais de 14 anos de idade com vistas à aceleração do processo em detrimento da ação pedagógica (RUMMERT, 2007).

> A Educação de Jovens e Adultos (EJA), regulamentada como modalidade de ensino, é, sem dúvida, uma educação de classe. Assim, se configura, no Brasil, como oferta de possibilidades de elevação da escolaridade para aqueles aos quais foi negado o direito à educação na fase da vida historicamente considerada adequada. E, mais precisamente, uma educação para as frações da classe trabalhadora cujos papéis a serem desempenhados no cenário produtivo não requerem maiores investimentos do Estado, enquanto representante prioritário dos interesses dos proprietários dos meios de produção. Tal marca dessa modalidade de ensino não é assumida no Parecer nº 11 do ano de 2000, do Conselho Nacional de Educação, que trata das Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos. Entretanto, o mesmo Parecer, ao atribuir à EJA a função reparadora de uma dívida social, evidencia tal destinação de classe (RUMMERT, 2007, p. 37-38).

Esse sinal é um claro sinal de status de inferioridade, também colocado na LDBEN 9394/96, como vimos no item anterior, a qual trata da EJA apenas em dois artigos. Dessa forma, fica subordinada a educação do adulto e do jovem trabalhador ao capital, bem como a valorização de medidas que alteram os indicadores estatísticos sem a efetivação da educação de qualidade para esse segmento.

De acordo com Rummert (2007), é fato que a partir do ano de 2003 a EJA passou a ser objeto de um número maior e mais significativo de iniciativas do que nos outros períodos governamentais. Porém,

> **A centralidade de tais ações reside na ampliação de mecanismos de certificação, relativos à conclusão do Ensino Fundamental, à formação profissional – particularmente a de caráter inicial, que não exige níveis de escolaridade mínimos, conforme previsto na legislação atual – e, com menor ênfase, ao tèrmino do Ensino Médio. As ações governamentais restringem-se, ainda, a metas quantitativas modestas, que não fazem frente ao grande** contingente populacional sem escolaridade completa. Soma-se a isso a clara ausência de uma política unitária e fecunda que aponte, de forma segura, para a efetiva democratização do acesso às bases dos conhecimentos científicos e tecnológicos e não para a mera ampliação de indicadores de elevação de escolaridade da classe trabalhadora destituída do direito a educação (RUMMERT, 2007, p.40). [grifos nossos]

Nesses termos, a EJA tornou-se possibilidade de reinserção escolar para alunos com defasagem série/idade, seja pelo motivo de evasão, repetência, exigência laboral precoce. Dessa forma, a EJA torna-se a possibilidade concreta para jovens se instruírem, e, quem sabe, assim garantirem melhores condições de inserção no mundo do trabalho. E disso decorre o desafio de repensar a EJA em termos de organização curricular, tempos, espaços, metodologias e práticas pedagógicas para também atender as particularidades e singularidades desses jovens, como também o diálogo com o público adulto. Como levar esses jovens a acreditarem mais uma vez no processo educacional, a investirem, se tiveram suas trajetórias interrompidas e mal sucedidas? E quando olhamos a juventude pelo viés da educação de jovens e adultos que fica claro que a palavra juventude é profundamente plural e extremamente desigual. (ANDRADE, 2009, p.43).

Ainda, segundo a autora, apesar de péssimas condições de acesso e, também, de permanência que são oferecidas aos jovens na educação, eles estão construindo formas de aparecer no mundo; portanto, é mais do que hora do sistema educacional enxergá-los. Esse é o desafio!!! Passar a existir, e só existimos pelo olhar do outro (SOARES, 2002 apud ANDRADE, 2009, p.41).

> O novo público que frequenta a escola, sobretudo adolescente e jovem, passa constituir no seu interior um universo cada vez mais autônomo de interações, distanciado das referências institucionais trazendo novamente, em sua especificidade, a necessidade de uma perspectiva não escolar no estudo da escola, a via não escolar (...). A autonomização de uma sub-cultura adolescente engendra para os alunos da massificação do ensino, uma reticência ou uma oposição à ação do universo normativo escolar, ele mesmo em crise. A escola cessa lentamente de ser modelada somente pelos critérios da sociabilidade adulta e vê penetrar os critérios da sociabilidade adolescente, exigindo um modo peculiar de compreensão e estudo. (SPÓSITO, 2003, p.19-20)

Na próxima seção trataremos do programa que nos propusemos a estudar, o qual é parte fundamental da política pública desenhada para a juventude, o ProJovem. Tentaremos estabelecer as conexões e interrelações entre a educação

que foi pensada num primeiro momento para adultos, e posteriormente incorporou os jovens. Nossa leitura vai de encontro ao que foi delineado na Seção 2 deste trabalho, no sentido de fazermos uma leitura rawlsiana a respeito dos conceitos que estruturam o programa, resumido na tríade: escolarização, qualificação profissional inicial e participação cidadã.

SEÇÃO 5

A POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: ASSISTENCIALISMO OU INOVAÇÃO?

Os jovens podem contar unicamente com eles próprios e só haverá em suas vidas o sentido e a relevância que forem capazes de lhes dar. Sei que essa é uma tarefa muito difícil [...], mas é a única coisa que posso lhes dizer.
(BAUMANN, In: PALLARES-BURKE)

Nesta seção apresentamos o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem referente à Política ensejada para a juventude no Brasil. Analisamos o desenho institucional da política nacional para juventude, e, para tanto, nos apoiamos na análise documental e bibliográfica, como já assinalado, dos Relatórios e Cadernos temáticos produzidos pela equipe de universidades responsáveis pela avaliação da implementação e condução do Programa.

5.1 Política pública para juventude e exclusão juvenil

A resposta do Estado Brasileiro frente às questões relacionadas à juventude tem sido direcionada no sentido de investir na educação, trabalho e cultura com vistas à incorporação das novas gerações. Como expusemos na Seção 3, a compreensão sobre a juventude vai além de sua idade biológica, e cerca-se de valores sociais e culturais, como também políticos. Dessa forma, só podemos pensá-la como categoria social, que é, e não que virá a ser, que também é um aspecto importante; e devemos preservar o primeiro. Outro ponto abordado foi a questão da

diversidade de perfis juvenis. Apesar de termos escolhido o recorte por classe social, não nos furtamos em delinear a multiplicidade de perfis que a juventude congrega e que, portanto, a faz heterogênea.

Os jovens são vislumbrados como a possibilidade de mudança social, potencial de transformação, bem como ameaça, fator de risco, dadas as referências que os toma como problemas sociais. Segundo Abramo (1997), esse viés aponta para a vitimização da juventude, bem como é revelador de seu alto grau de vulnerabilidade. Superar essa visão negativa acerca dos jovens e pensar políticas públicas para esse segmento da população reforça pensar direitos de cidadania, isto é, pensar o jovem como portador de direto de cidadania, assim garantindo maior visibilidade à sua condição e seu reconhecimento.

Sposito & Corrachano (2005) pontuam que o olhar para juventude, bem como o pensar políticas públicas para esse segmento se faz através da ótica da vulnerabilidade; assim os programas são compensatórios e visam a resgatar uma dívida social, buscando oferecer aquilo que foi negado, concepção incrustada como vimos, na Seção 4, na educação de jovens e adultos.

> **Mas, até aqui isso não há novidade.** O que há então de novo? **Há hoje uma urgência de se vincular a escola ao mundo do trabalho.** Jovens de todas as classes e situações sociais estão submetidos às transformações recentes no mercado de trabalho onde o diploma não é mais garantia de inserção produtiva condizente com os diferentes níveis de escolaridade atingida. **Certamente, os jovens sabem que os certificados escolares são imprescindíveis. Mas sabem também que as rápidas transformações econômicas e tecnológicas se refletem no mercado de trabalho, precarizando relações, provocando mutações, modificando especializações e sepultando carreiras profissionais. Ao sistema educacional está posto, portanto, o desafio de oferecer respostas diferenciadas para possibilitar distintos modos de acesso e continuidade na formação escolar.** Neste cenário, necessita-se não só de novos equipamentos e recursos humanos, mas também de novo casamento entre educação e qualificação profissional. O que está em jogo é uma nova perspectiva, de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes, conhecimentos, competências e valores de solidariedade e cooperação condizentes com o século XXI (NOVAES, 2005, p. 272). [grifos nossos]

Esse novo casamento de certa forma recai nos conceitos de trabalho, empregabilidade e competência, mas para além da visão instrumental, infere-se uma ótica humanística em que se coaduna a qualificação laboral com a escolarização a partir de uma perspectiva de educação ao longo da vida dentro dos contornos de uma sociedade em constante transformação; eis a questão urgente que se coloca.

Uma educação ao longo da vida pode ser entendida dentro da perspectiva da educação formal e não-formal, uma educação que se realiza junto à família, à comunidade, no trabalho, na participação social, no exercício da cidadania. O que se centra em um novo paradigma educacional que coloca o ser humano, o homem como portador de saberes, produtor de cultura, sujeito da história, logo responsável pela construção de uma sociedade mais justa. (CONFITEA VI). Torna-se imperativo formar para cidadania, mas como projetarmos essa formação dentro dos muros da escola se somos reféns de um sistema educacional desigual e excludente?

A educação no Brasil, segundo Ferreira e Pochmann (2011), foi prisioneira do sistema de produção e reprodução do subdesenvolvimento brasileiro; em meio à transição da sociedade agrária para urbano-industrial, a escola pública teve avanço ínfimo, marcada pelo forte patrimonialismo do Estado.

Afirmam os autores que

> [...] a apropriação patrimonialista do Estado brasileiro por estritos segmentos sociais transformou a boa escola pública em quase exclusividade da reprodução de uma elite branca, sem conceder possibilidades para universalização do acesso a toda população (FERREIRA; POCHMANN, 2011, p. 239).

Pontuam essa afirmação ao mencionarem que apenas com a transição da ditadura para o atual regime democrático a educação passa a ganhar espaço e torna-se relevante. Nesse cenário inaugura-se um novo Estado, um Estado-providência[6], no qual a cobertura social passa a ganhar destaque. Porém, "[...] os avanços sociais não foram, contudo plenos. O segmento juvenil, por exemplo, permaneceu à margem, sendo somente mais tardiamente objeto de maior

[6] É uma forma de Estado intervencionista que produz políticas públicas voltadas para as demandas sociais, como forma de inserção na economia no social, corrigindo e compensando os efeitos do mercado. Ou ainda é a referência dada ao estilo de proteção social empregado pelo Estado francês.

intervenção de políticas públicas" (FERREIRA; POCHMANN, 2011, p. 239). Podemos marcar as iniciativas governamentais com o programa Agente Jovem da década de noventa e pelo Primeiro Emprego no início de 2000.

O relatório IBASE/POLIS[7], de 2005, sobre Juventude e Democracia, aponta que o jovem ainda é o segmento mais afetado pelo desemprego; por mais que tenha havido aumento da taxa de escolarização, não houve proporcionalidade no oferecimento de postos de trabalho, como discutido na Seção 3.

Retomamos a discussão da Seção 1, sobre o modelo de intervenção do Estado, bem como sua estrutura, a fim de darmos suporte para a discussão que pretendemos realizar nesta Seção.

A sociedade da década de noventa, momento em que foram ensaiadas as primeiras tentativas de se articular em políticas para juventude, bem como a conquista de direitos de cidadania para crianças e adolescente junto ao ECA, e portanto limitando a idade até os 18 e deixando descoberto o segmento juvenil, também é fortemente marcada como momento de reformas no âmbito político e educacional, de certa forma, influenciadas pelo processo de reestruturação produtiva, de organização do trabalho que assumiam novas formas de gestão. O modelo fordista, baseado no "*american way of life"* que marcou o sistema produtivo pós-guerra, defendia o sistema de produção e consumo em massa. A ideia era que os operários eram clientes, e o Estado e as corporações tinham o papel de garantir as condições mínimas de sobrevivência, isto é, garantindo previdência, educação, saúde, moradia, emprego estável. É nesse cenário que Keynes propõe sua política intervencionista; mas com a crise anunciada pós setenta, o modelo sofre alterações, com vistas à retomada do crescimento econômico. Nas palavras de Harvey (1998), surge o modelo de acumulação flexível do capital, que é marcado por um confronto com a rigidez do modelo fordista, porque se apóia na flexibilização do processo de trabalho, dos produtos e do mercado de consumo.

---

[7] Diálogo nacional para uma política pública de juventude / uma publicação Ibase e Pólis. Rio de Janeiro: Ibase; São Paulo, SP: Pólis, 2006 40p.: ill. Parte da pesquisa "Juventude Brasileira e Democracia: participação, esforços e políticas públicas", realizada por Ibase e Pólis, em 2005. Pesquisa que buscou ouvir jovens de 15 a 24 anos de idade, com vistas a provocar debate sobre as perspectivas e condições em relação à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer, bem como os limites e as possibilidades da sua participação em atividades políticas, sociais e comunitárias. A investigação foi desenvolvida em sete regiões metropolitanas e no Distrito Federal, por uma rede de instituições parceiras. Segundo os pesquisadores os resultados da investigação, realizada entre julho de 2004 e novembro de 2005, apresentam subsídios para novas políticas, estratégias e ações públicas voltadas para os jovens.

> Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no chamado "setor de serviços" bem como conjuntos industriais novos em regiões até então subdesenvolvidas (HARVEY, 1998, p. 140).

Modelo esse que carrega consigo uma nova reestruturação do trabalho e, portanto, das condições de vida do trabalhador, no qual os direitos sociais, constitucionalmente conseguidos, são banalizados, flexibilizados e até extintos através de reformulações na Lei. Como vimos, a reforma do Estado na década de noventa estava condicionada à crise vivida pelos países da América Latina, tanto nos anos oitenta como nos anos noventa. No Brasil, Bresser Pereira (1996) indicava ser uma crise dada pelo gigantismo burocrático e herança patrimonial, que tornava o Estado ineficiente. O poder público perdeu seu crédito nas suas frentes de atuação, a crise fiscal era gigantesca, dada o protecionismo do Estado; uma forma de remodelá-lo e projetar ações mais eficientes parecia ser a adoção da agenda neoliberal idealizada na autorregulação. Como pontua Frigotto (2003), a crise alardeada entre os anos setenta e noventa não é meramente conjuntural, mas estrutural, isto é,

> [...] o que entrou em crise nos anos 70 constitui-se em mecanismo de solução para a crise dos anos 30: as políticas estatais, mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista dos últimos cinquenta anos. A crise não é, portanto, como explica a ideologia neoliberal, resultado da interferência do Estado, da garantia de ganhos de produtividade e da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais. Ao contrário, a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço. (FRIGOTTO, 2003, p. 62)

Logo, a crise é parte constituinte do sistema capitalista de produção, e não responsabilidade que deva ser jogada nas costas da massa beneficiária de

escassos direitos sociais. Mas há ainda que se ressaltar que a partir desses discursos a década de noventa e sua missão reformadora traz para a tela da educação, ou melhor, da reforma educacional gerenciada, a perspectiva romântica e missionária do processo educativo, a educação como garantia do desenvolvimento e prosperidade do país, na era da competitividade e da sociedade do conhecimento. Educar, qualificar o cidadão, eis o imperativo! Esse imperativo foi afirmado na Declaração Mundial de Educação para Todos, junto à Conferência Mundial de Educação (Jomtien, 1990), momento em que a educação é sinalizada como condição *sine qua non* para a solução dos problemas de ordem econômica, além de ser ferramenta indispensável para a adaptação ao mundo capitalista.

Uma nova concepção de educação passa a ser forjada nesse interregno, que é marcado pela instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96; uma nova acepção influenciada pela nova organização do sistema produtivo, não mais centrada no fordismo, mas agora no modelo toyotista, que impacta as relações de produção, modelo que visa a evitar o desperdício, é "*just time",* baseado na qualidade total e que exige um novo perfil de trabalhador.

Assim, como veiculam os relatórios da Cepal, na década de noventa, a educação e o desenvolvimento são temas vinculados entre si, portanto as relações capitalistas de produção incorporam as relações escolares e vice-versa, isto é, o país deve aceitar as propostas e intenções das agências multilaterais com vistas ao desenvolvimento, para que a política educacional seja mais eficiente e eficaz. Mas como? Aplicando os conceitos de competência e empregabilidade, transformando o processo educativo num processo que promova o desenvolvimento e a prosperidade do país, pois isso promoveria em médio prazo a transformação produtiva com equidade, e nesse cenário o ideário das competências e habilidades é inaugurado e supervalorizado.

E o jovem como é pensado nesse contexto? É pensado como alvo potencial de desenvolvimento. Investir, portanto, em ações educativas e laborais para esse segmento faz-se necessário frente às novas demandas da sociedade do conhecimento.

Durante a sociedade agrária a condição de juventude não existia, mas a partir do século XVIII, na Inglaterra, e do século XIX, nos Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Japão, e a partir do século XX, no Brasil, México, Coréia do Sul, Índia, a faixa etária de 15 a 24 anos vai ganhando seus contornos, e passa a ser

compreendida como a passagem da adolescência para a vida adulta (FERREIRA; POCHMANN, 2011).

A sociedade urbano-industrial conforma outros contornos, nos quais a educação e a preparação para o mercado de trabalho se fazem presentes, porém de forma instável. Muitos jovens abandonam os estudos e se tornam arrimo de família. A atual demanda por trabalhadores qualificados, porém, faz com que os jovens fiquem em posição muito fragilizada, uma vez que precisam trabalhar para ajudar a família e garantirem a sobrevivência, o que significa, muitas vezes, abandonar os estudos. De outro lado, precisam elevar a escolaridade para buscarem melhores ocupações, o que mostra uma situação preocupante e contraditória ao mesmo tempo, pois precisam abandonar a escola para se tornarem arrimo de família, e ao mesmo tempo precisam aumentar a escolaridade para conseguirem ocupações menos precárias, dada a exigência do mercado de trabalho na sociedade do conhecimento. Soma-se ainda o fato da precariedade a alta rotatividade nos postos de trabalho, fato que contribuiu para o aumento da elevada taxa de desemprego dos jovens. Logo, as transformações na esfera do trabalho, como pontuamos, a partir da década de setenta, refletem a crise da sociedade assalariada; ao mesmo tempo em que temos a crescente escolarização, temos simultaneamente a difícil inserção no mercado de trabalho, bem como o enfraquecimento da proteção social pelo Estado.

A juventude fica configurada entre as características que permeiam a entrada no mercado de trabalho, de forma precária na maioria das vezes, a independência financeira cada vez mais tardia, o que significa permanecer na casa dos pais, a constituição de uma nova família, entre outras combinações possíveis, as quais são marcadas por imprevisibilidades e percursos não-lineares, ou "trajetórias ioiô" (PAIS, 2001). De acordo com a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, de junho de 2011[8], a juventude brasileira é uma juventude trabalhadora, por mais que se considere a diminuição de sua participação no mercado de trabalho, ainda assim eram 34 milhões de adolescentes e jovens trabalhando no ano de 2009. Outro

[8] A primeira parte da Agenda Nacional de Trabalho Decente para Juventude (Junho/2011) " Síntese da situação juvenil no mercado de trabalho: por que uma Agenda Nacional Trabalho Decente para Juventude?"foi elaborada a partir de um estudo diagnostico realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2009, no âmbito do Projeto Promoção do Emprego de Jovens na América Latina (PREJAL), o qual analisou os dados de escolaridade e padrões de inserção do jovem no mercado de trabalho considerando a diversidade em termos de raça, gênero, classe, local de moradia, posição no domicilio, avaliando as ações engendradas em termos de políticas públicas para atender essa clientela.

dado importante é a tentativa de conciliar trabalho e estudo, uma vez que o aumento da escolaridade não produziu o adiamento do momento de ingresso no mercado de trabalho e, portanto, o jovem articula em sua trajetória trabalho e educação.

Mas os dados apontam a dificuldade em conciliar essa combinação, porque muitas vezes a jornada de trabalho é longa, e, no caso das mulheres, restam ainda os afazeres domésticos. As desigualdades sociais acompanham o ingresso no mercado de trabalho; muitos jovens de baixa renda ingressam antes da idade legal, isto é, 16 anos[9], sem a conclusão do Ensino Fundamental. Na outra ponta os jovens de classe mais elevada ingressam aos 18 anos, com Ensino Médio completo, e estes estão aptos a terem uma inserção mais protegida no mercado de trabalho. A inatividade juvenil tem gênero e cor: atinge as mulheres, principalmente, as negras, as quais predominam no segmento que não estudam nem trabalham (Agenda Nacional do Trabalho Decente para Juventude, 2011).

Ainda segundo a Agenda (2011), o aumento dos níveis de escolaridade e qualificação não são suficientes para garantir o acesso ao trabalho decente, mas são importantes. A conclusão do Ensino Médio é essencial para aumentar as chances de acesso ao mercado de trabalho de forma menos precária. É necessário garantir ao jovem experimentação no âmbito da aprendizagem, bem como certificações e acesso a informações, bem como restringir as discriminações que ocorrem dentro do mercado de trabalho.

O que decorre pensar nas questões relacionadas às condições de trabalho e salário. Muitos jovens trabalham sem carteira assinada, na informalidade e com jornada de trabalho estendida, além da alta rotatividade dentro do mercado de trabalho. Mas nos últimos vinte anos, como já assinalamos, a juventude passa a ser uma questão social; portanto, ganha relevância no cenário nacional, na agenda de governo, no campo das políticas públicas. É legitimo o jovem aspirar por um emprego de qualidade que garanta autonomia econômica, identidade, dignidade e, nesse sentido a educação tem papel fundamental, na construção de uma trajetória de trabalho decente (AGENDA, 2011).

A partir de 2003, o governo federal deu início a um programa para enfrentar a situação juvenil no mercado de trabalho, com o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), instituído pela Lei n°. 10748/2003, e que tinha por

[9] Idade legal para o trabalho no Brasil é de 16 anos, a não ser em situação de aprendiz pela Lei 10.097/2000, a qual permite o trabalho a partir dos 14 anos.

objetivo promover a geração de postos de trabalho e preparar para a inserção nos mesmos.

Entre suas frentes de ação, o PNPE atuava com subvenção econômica, consórcios sociais da juventude, a juventude cidadã, o empreendedorismo e responsabilidade social, e a reformulação na aprendizagem. Era destinado para jovens entre 16 e 24 anos de idade desempregados, que não tivessem vinculo empregatício formal anterior, membro de família com renda per capita de meio salário mínimo, matriculados e frequentando o ensino fundamental, médio ou EJA; a atenção prioritária era aos jovens inscritos no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Segundo a Agenda (2011), a subvenção econômica era o diferencial do PNPE, porque as ações até então implementadas em nível federal eram apenas de qualificação profissional. A subvenção foi encerrada em 2007, e o PNPE passou a dar ênfase na qualificação profissional. Neste momento, as ações do governo federal centram-se no aumento da escolaridade e na qualificação profissional.

A violência entendida como falta de segurança, criminalidade; o trabalho, emprego, desemprego, falta de oportunidades; educação, qualidade do ensino, degradação das escolas públicas, acesso a ensino médio e universitário; miséria, pobreza, fome, desigualdade social, má distribuição de renda; política, corrupção, descaso do governo com jovens, falta de consciência dos(as) governantes, saúde e discriminação, racismo; preconceitos são as principais preocupações dos jovens segundo a pesquisa (IBASE/PÓLIS (2005).

De acordo com essa pesquisa, com relação à educação, os jovens desejam mais professores nas escolas, e estes melhores qualificados, expansão do Ensino Médio, mais oferta de cursos profissionalizantes, currículos mais “inovadores”.

Já a grande preocupação dos jovens com relação ao trabalho se dá com a restrição do mercado de trabalho, com as dificuldades de conseguir o primeiro emprego, de enfrentar, em sua entrada no mercado de trabalho, preconceitos por serem jovens e inexperientes (IBASE/PÓLIS, 2005).

Passamos à análise do ProJovem em sua versão Original, e em sua versão redefinida a partir de 2007, e, de início, como o próprio documento de institucionalização do Programa aponta, se trata de uma intervenção de caráter emergencial e experimental. Emergencial, porque visa a atender o segmento da população que ainda não concluiu o Ensino Fundamental, mas que sabe ler e

escrever; e experimental, porque sua base curricular toma como referência novos paradigmas da educação, e, portanto, se constitui como uma base curricular inovadora que busca articular a tríade: ensino fundamental, qualificação profissional e ação comunitária, com vistas à formação integral do jovem.

5.2 Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária - "Conhecimento e oportunidades para todos"

Como discutimos na Seção 1, política pública é o Estado em ação (HOFLING, 2001). Assim, visam a corrigir as desigualdades e degenerescências sociais por meio da redistribuição dos benefícios sociais (BARRETO, 2007).

Mas, o que é uma política pública de juventude?

> É o conjunto de princípios, estratégias e ações que contempla as distintas realidades dos(as) jovens, estabelece seus direitos e responsabilidades e afirma suas identidades e potencialidades. A política é pública quando pertence a todos(as) e é construída por toda a sociedade. Assim, as políticas devem criar condições para que os(as) jovens participem da vida social, econômica, cultural e democrática do país (IBASE/PÓLIS, 2005, p. 08).

Isto posto, para compormos esse subitem iremos utilizar duas entrevistas realizadas em momentos distintos, mas com roteiros iguais com sujeitos que diretamente se fizeram presentes ou na condução do Programa ou na condição de avaliador de sua implementação. Nossos entrevistados são a professora Maria José Féres[10] ex-coordenadora do ProJovem e a professora doutora Marisa Ribeiro Teixeira Duarte[11], a qual participou até o ano de 2011 do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – regional sudeste 1, vinculado ao consórcio de cooperação técnica entre Universidade e Governo, no

[10] Entrevista realizada com a Profa. Maria José Féres, no em 09 de novembro de 2010, na sede da Secretaria Nacional de Juventude / Coordenação Nacional do ProJovem Urbano.

[11] Entrevista realizada com a Profa. Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, no dia 12 de setembro de 2011, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais sob a temática de implementação e monitoramento do ProJovem.

qual as Universidades participantes tem o papel de desenvolver instrumentos analíticos de avaliação do Programa.

Dessa forma, apresentamos as leis, decretos que institucionalizaram o ProJovem em sua versão original, como também o modificaram permitindo a integração de outros projetos vinculados a juventude dando origem ao ProJovem Integrado, do qual o nosso foco passa a ser o ProJovem Urbano como já assinalamos. Para tanto nos debruçamos também nos relatórios exarados pela equipe de Universidades que realizaram o consórcio com o governo para o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do programa, item que daremos maior atenção no decorrer deste.

Na tentativa de promover uma política pública para juventude, em 2004, foi constituído o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, formado por Ministérios e Secretarias de Estado[12], sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República. Esse trabalho contou com a colaboração dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA, para a produção de estatísticas sobre a juventude. O trabalho tomou como base o estudo sobre a situação do jovem no Brasil realizado pelo IPEA e pelo Instituto de Cidadania. Das discussões apresentadas pelo GTI, foram indicados caminhos para a realização e promoção de um programa amplo e diversificado de inclusão social dos jovens brasileiros, nomeado de ProJovem, com vistas à ampliação de oportunidades para todos e dos direitos universalmente assegurados, noções que visam enquadrar o jovem como protagonista de sua inclusão social na perspectiva da cidadania.

O GTI tomou como referência o PNAD de 2003 que apontava que o país possuía 23,4 milhões de jovens entre 18 e 24 anos, aproximadamente 13,5% da população total. Com relação à escolarização, os dados apontam que apenas 34% destes jovens estavam na escola, e, portanto, 15 milhões se encontravam fora dos muros das escolas. Sem contar que 4,9% eram analfabetos, 35,5% não haviam concluído o ensino fundamental, 7,8% iniciaram o Ensino Médio, 3,5% cursaram pelo menos um ano de Ensino Superior. Na finalização do trabalho, o grupo elaborou e propôs um plano de ação que deveria abranger:

---

[12] Composto pelos Ministérios: Casa Civil, Defesa, Educação, Esporte, Justiça, Planejamento e Orçamento, Turismo, Cultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Trabalho e Emprego, Fazenda, Meio Ambiente, Saúde; e, também, pelas seguintes secretarias: Especial de Políticas Públicas para Mulheres, Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Gabinete de Segurança Institucional.

- O lançamento do **Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária** - **ProJovem** – voltado especificamente para o segmento juvenil mais vulnerável e menos contemplado por políticas públicas vigentes: jovens de 18 a 24 anos, que não estão matriculados nas escolas e não têm vínculos formais de trabalho. O Programa assume, ao mesmo tempo, caráter emergencial - atendendo um segmento que tem necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio - e caráter experimental, no curso de formação - ao basear em novos paradigmas sua proposta curricular, que trata de forma integrada a formação geral, a qualificação profissional e o engajamento cívico.

- A constituição da **Secretaria Nacional de Juventude** para: (a) formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a Juventude; (b) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para a Juventude.

- A implantação do Conselho Nacional da Juventude, órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria-Geral da Presidência da República. Será composto por representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organismos-não-governamentais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens. Suas finalidades são: (a) assessorar a Secretaria Nacional de Juventude na formulação de diretrizes da ação governamental; (b) promover estudos e pesquisas acerca da realidade sócio-econômica juvenil; (c) assegurar que a Política Nacional de Juventude do Governo Lula seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã (BRASIL, 2005, p.5-6)

Marco importante a instituição e criação de uma Secretaria Nacional de Juventude enquanto lócus de supervisão, formulação e integração das políticas públicas voltadas para juventude, órgão essencial para aglutinar e validar experiências para esse segmento.

Assim, a proposta de política para a juventude, resultante do GTI, foi pensada a partir dessas três ações que deveriam ocorrer de forma simultânea. A

constituição de uma Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) organizada com o objetivo de articular e integrar ações e programas do governo federal desenvolvidos em nível nacional, principal referência do jovem no Brasil e foi constituída e vinculada à Secretária-Geral da Presidência da República, com as funções de:

a) formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude;

b) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para a juventude.

A criação e implantação do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), que possui a participação do governo, é composto por 60 membros, sendo 40 da sociedade civil (2/3 de representantes) e 20 (1/3 de representantes) do governo. Sua implantação foi em agosto de 2005, com a finalidade de formular e propor diretrizes de ação governamental para a juventude, bem como de fomentar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica dos jovens. Vale pontuar que o Brasil foi o primeiro país da América Latina a instituir um conselho específico para a juventude. Para além da representação da SNJ, o poder público se faz presente através de todos os ministérios que possuem ações e programas voltados para os jovens; a Frente Parlamentar de Políticas Públicas para Juventude da Câmara dos Deputados; o Fórum Nacional de Gestores Estaduais da Juventude; além das associações de prefeitos. Composição que foi estruturada para que todas as ações sejam articuladas em todas as esferas do governo – federal, estadual, municipal – o que corrobora para que a Política Nacional de Juventude se transforme de fato numa política de Estado e não em uma ação governamental.

O Conjuve foi implantado como órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretária-Geral da Presidência da República. Sua composição é de representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organizações não governamentais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens. Sua finalidade é:

a) assessorar a SNJ na formulação de diretrizes da ação governamental;

b) promover estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil;

c) assegurar que a PNJ do Governo Federal seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã.

Quanto à parcela da sociedade civil ser a grande maioria do Conjuve, esta reflete a diversidade e enriquece o diálogo. O Conjuve conta com representantes dos movimentos juvenis, ONGs, especialistas da área. O mandato é de dois anos, com eleições diretas, e os cargos de presidente e vice-presidente alternados a cada ano entre governo e sociedade civil.

O ano de 2005 também é referência na instituição da PNJ, marco na agenda juvenil até então vislumbrada como fase de transição entre a adolescência e a vida adulta. Objetivando encontrar soluções para os problemas relacionados à juventude, mas também propor ações que inserem o jovem no debate, no protagonismo do processo de desenvolvimento, é que a PNJ foi pensada e articulada. Destaca-se como assinalamos uma ação intersetorial combinada e desenvolvida por diversos ministérios, fato que já caracteriza uma nova feição no desenho da engenharia institucional das políticas públicas, uma vez que se busca articular ações intersetoriais dentro de um Estado que como discutimos é refém de uma estrutura patrimonial. Porém, pontua Duarte (2011) que *"a gestão intersetorial se dá apenas na formulação do programa, ele é prescritivo".*

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária - ProJovem, em sua primeira versão visava a atender jovens de 18 e 24 anos, concluintes da quarta série, e que não terminaram o Ensino Fundamental, e estavam fora do mercado de trabalho formal, tendo como objetivo a reinserção do jovem na escola e no mundo do trabalho, por meio do aumento da escolaridade e da qualificação profissional inicial, ampliando a participação cidadã através de atividades comunitárias que pudessem ser realizadas nos bairros de onde esses jovens eram oriundos e demarcassem o seu protagonismo.

O Parecer da Câmara Nacional de Ensino e do Conselho Nacional de Educação n°. 02/2005 de 16 de março de 2005 com vistas à aprovação do programa foi aprovado por unanimidade. A Medida Provisória n°. 238b, de 01/02/2005, transformada na Lei 11.129, de 30/06/2005 foi a responsável pela criação desses três órgãos e a implantação simultânea, do ProJovem, da Secretaria e do Conselho, o mesmo foi regulamentado quatro meses depois de sua instituição.

Foram instituídos a SNJ e o Conjuve como alicerces para a PNJ, que compreende diretamente o desenvolvimento do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária – ProJovem, bem como "*o ProUni, expansão das escolas técnicas e das universidades públicas, o programa Segundo Tempo, assim na PNJ reúne um conjunto de políticas estruturantes com programas específicos voltados para juventude*"[13].

Dessa forma, convém ressaltar que o ProJovem integra a Secretaria Geral da Presidência da República, o que caracteriza posição estratégica no tocante às ações que podem ser desenvolvidas para o segmento juvenil. A gestão é compartilhada entre os ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A estrutura do programa possui três eixos: a escolarização em nível fundamental, a qualificação profissional inicial e a ação cidadã, isto é, ações voltadas para a comunidade.

A iniciativa do ProJovem amparou-se no diagnóstico de que uma parcela significativa da população jovem entre 18 e 24 anos e com 4 a 7 anos de escolaridade, estava à mercê de oportunidades educacionais e de qualificação para ingresso no mundo do trabalho. Dessa forma, o projeto visava a ampliar as oportunidades desse estrato da população. O ProJovem original foi desenvolvido nas capitais e suas respectivas regiões metropolitanas.

> Art. 1° O ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens, iniciativa do Governo Federal, foi criado pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude - SNJ; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e nº 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências, em regime de parceria entre a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério da Educação, o Ministério

[13] Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia alusiva ao início das aulas do ProJovem Urbano Fortaleza-CE, 08 de junho de 2010. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/.../file. Acesso em 11/02/2012.

> do Trabalho e Emprego, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2006).

Assim, de acordo com os arts. 1° e 2° da Resolução n°. 03/2006 fica definido:

> Art. 1º - Ficam aprovadas, na forma apresentada em anexo, as "Diretrizes e Procedimentos Técnico-Pedagógicos para a Implementação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens", criado pela Lei nº 11.129, de 30/7/2005, e aprovado como "Projeto Experimental", nos termos do art. 81 da LDB, pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005.
> Art. 2º - Órgãos normativos dos sistemas de ensino e os estabelecimentos escolares envolvidos neste programa, por suas competências próprias, poderão adotar as "Diretrizes e Procedimentos Técnico-Pedagógicos para a Implementação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens", como normas institucionais, para os fins de certificação de estudos dos jovens que lograrem aprovação, nos termos do anexo a esta Resolução, considerando o caráter experimental e temporário do Programa, tal como aprovado pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005, assegurando a unidade nacional do Programa.

De acordo com o Art. 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, "é permitida a organização de cursos ou instituições de **ensino experimentais**, desde que obedecidas às disposições desta Lei". Apoiado neste artigo, o governo federal buscou investir em uma política nacional,com vistas ao desenvolvimento integral do jovem. Assim, viabilizou-se uma rede para atender por meio do sistema educacional e de certificação de conclusão do ensino fundamental e de qualificação profissional inicial os jovens.

> § 1° - O ProJovem é um **programa emergencial**, concebido como de Educação Integral e aprovado pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005 como **curso experimental**, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.394/96, destinado a executar ações educacionais articuladas, que propiciem aos jovens brasileiros, tanto a elevação de seu nível de escolaridade, objetivando a conclusão do Ensino Fundamental, quanto sua Qualificação Profissional inicial para o trabalho, com vistas a estimular sua inserção produtiva e cidadã, bem como o desenvolvimento de ações comunitárias de exercício da cidadania, com práticas de solidariedade e de intervenção na realidade local.
>
> § 2° - **O ProJovem deverá contribuir especificamente para a re-inserção do jovem nas atividades escolares, a identificação de oportunidades de trabalho e sua qualificação inicial para o exercício profissional, a elaboração de planos e o**

> **desenvolvimento de experiências de ações comunitárias e a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação.**
> § 3° **A integração indissociável entre a Educação Básica (Ensino Fundamental), a Qualificação Profissional inicial para o trabalho e a Ação Comunitária proposta pelo ProJovem pressupõe uma nova perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes e competências, dos jovens, articulando, mobilizando e colocando em ação seus conhecimentos, habilidades e valores de solidariedade e cooperação, para responder aos constantes desafios do dia-a-dia de sua vida cidadã e do mundo do trabalho** (BRASIL, 2006). [grifos nossos]

Como podemos observar nos três primeiros parágrafos do artigo 1°, do Anexo da Resolução 3/2006 que trata da instituição do Programa, é que o mesmo ancora-se no ideário que discutimos nas seções anteriores, na pedagogia das competências, haja vista o parágrafo terceiro, bem como percebe a fragilidade ou a vulnerabilidade do jovem e busca a sua re-inserção, seja nas atividades escolares, seja nas atividades laborais. Um aspecto interessante é a forma com que se coloca a possibilidade de se fazer ação comunitária, bem como a ideia de inclusão digital como mecanismo de inserção social.

O ProJovem foi implantado visando a atender jovens de 18 e 24 anos, concluintes da quarta série e que não haviam terminado o Ensino Fundamental e estavam fora do mercado de trabalho formal, e o objetivo era a reinserção do jovem por meio do aumento da escolaridade e da qualificação profissional inicial, além da participação cidadã, isto é, da ação comunitária. Na época de criação do projeto, os jovens entre 18 e 24 anos representavam 13,4% da população. A grande maioria desses jovens vivia em famílias com menos de um salário mínimo, 12,2% dos jovens viviam em famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo; isso é o que atesta a PNAD de 2003. Dentre os jovens de 18 a 24 anos ocupados, existe uma grande polarização entre os que possuem posição ocupacional de carteira assinada. Em 2003, esses jovens representavam 40% do total. Entre o público alvo do ProJovem original, 57% dos jovens não possuíam carteira assinada. Dessa forma, segundo os objetivos do Programa a conclusão do Ensino Fundamental pode garantir uma ocupação com carteira assinada, menos precária.

Esse diagnóstico encampou a ideia de fomentar uma política pública para a reinserção dos jovens nas atividades escolares e abertura de novas oportunidades para o mercado de trabalho. Assim,

> Art. 2° **O ProJovem destina-se a jovens com idade entre dezoito e vinte e quatro anos, que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:**
> I - tenham cursado, no mínimo, a 4ª série do Ensino Fundamental ou realizado estudos equivalentes, mas ainda não tenham concluído seus estudos no nível do Ensino Fundamental;
> e
> II - não tenham vínculo empregatício formal.
> § 1º O processo de inscrição nos cursos do ProJovem é atribuição da União e se dará por meio de instrumento público, com garantia de fácil acesso aos interessados.
> § 2° Quando o número de inscrições superar o número de vagas oferecidas pelo Programa, deverá ser realizado sorteio público para o preenchimento das vagas, com ampla e irrestrita divulgação dos seus resultados.
> § 3° Fica assegurada ao jovem portador de deficiência, desde que atendidas as demais condições previstas neste artigo, a sua participação no Programa, de forma associada ao atendimento de sua necessidade especial.
> § 4º Cabe aos respectivos sistemas de ensino, por meio de suas unidades de Educação Especial, apoiar as ações do ProJovem voltadas aos jovens portadores de deficiência (BRASIL, 2006) [grifos nossos].

O objetivo principal desta política voltada para a juventude era e é tentar criar condições necessárias para romper com o circulo vicioso da desigualdade social na juventude. Os jovens são considerados atores estratégicos para o desenvolvimento, mas enfrentam diversas vulnerabilidades socioeconômicas. Surge, portanto, a necessidade de se encerrar esse ciclo. Perceber que o jovem é agora parte integrante da educação de jovens e adultos é revelador da desigualdade social, uma vez que os jovens são “expulsos” do sistema regular de ensino.

Como pontuou, em entrevista, Maria José Féres sobre a importância e o significado da EJA é revelador de que a escola expulsa o jovem o exclui dentro de seus próprios muros seja pela repetência, pelos projetos inadequados que não dialogam com a condição juvenil.

> *O significado da educação de jovens e adultos, como educadora, eu sou educadora, deve ser vista na perspectiva ao longo da vida, ela não deve ser, ela inda é desenvolvida como forma de você suprir carências que na foram desenvolvidas no momento adequado então as pessoas que não tiveram acesso ao nível fundamental e médio e principalmente num momento adequado elas vão para educação de jovens e adultos.*
>
> *Acho que nesse sentido ela também tem um papel importante o papel que ela desempenha exatamente para suprir essa carência, numa sociedade de fato que ainda as oportunidades na educação ainda não sejam iguais.*
>
> ***Nós precisamos chegar ao processo de igualdade de oportunidades educacionais eu acho que nos ainda estamos avançando nos últimos anos, mas ainda temos muitas carências.***
>
> ***Principalmente, quando a escola regular ainda tem uma evasão grande ela expulsa o aluno, eu uso o termo expulsão porque é uma forma de expulsar de excluir seja pela via da repetência, seja pela via de projetos pedagógicos inadequados, isso ainda acontece muito, você vai criando uma população para educação de jovens e adultos, você vai retroalimentando essa população*** *na EJA como um processo educacional como uma modalidade na educação que vai cumprir uma carência.*
>
> *Agora como modalidade educacional a EJA tem de ser vista dessa forma eu acho como educação ao longo da vida, nesse sentido inclusive e como modalidade ela tem que ser vista como educação ao longo da vida. (FÉRES, 2010)*

No entanto, percebê-lo, também, é lutar para que o mesmo seja integrado, ou que sejam pensadas e implementadas políticas públicas que atendam de forma mais eficiente e eficaz, além de efetivas, esse segmento, uma vez que o jovem, que se integra como público da educação de jovens e adultos, procura elevar sua escolaridade para tentar conseguir um melhor emprego.

Em suas linhas gerais, o ProJovem se justifica por ser uma política que tenta articular a elevação da escolaridade, bem como promover a qualificação profissional inicial, necessidades mais que latentes do público alvo do programa. *"Conhecimento e oportunidades para todos"*, eis o slogan tendo como princípio fundamental a reinserção do jovem através da formação, qualificação e ação comunitária, visando, assim, a estabelecer a equidade de oportunidades.

> A integração indissociável entre educação básica, qualificação profissional e ação comunitária proposta pelo ProJovem pressupõe

> uma nova perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes, conhecimentos, competências e valores de solidariedades e cooperação contemporâneos do século XXI (BRASIL, 2005, p. 13).

O objetivo principal é elevação da escolaridade, seguida de qualificação profissional inicial com certificação e execução de atividades de ações comunitárias. Foi a forma encontrada de reinserir o jovem na escola, garantir sua qualificação inicial e quem sabe a identificação de oportunidades de trabalho.

Porém, a ex-coordenadora do programa é enfática em sua justificativa de que o ProJovem não tem intenção de colocar o jovem no mercado de trabalho. Sua intenção é de escolarização. Assim, ao ser questionada quanto à empregabilidade do jovem concluinte do ProJovem, a ex-coordenadora nacional responde que o foco é a reinserção na escolarização, o horizonte da empregabilidade não é a meta.

> *Quais são os nossos objetivos?* ***Nós queremos reinserir esses jovens no mundo da escolarização*** *ele não tem ensino fundamental são jovens de 18 a 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o Ensino Fndamental.*
>
> *Então nós queremos que ele conclua o ensino fundamental e possa ser reinserido no processo de escolarização e como ele tem junto com isso uma qualificação profissional o currículo é integrado e o projeto pedagógico também é integrado ele têm melhores condições no mercado de trabalho, mas não se iluda ele não pode parar nisso.*
>
> *Ele não tem como parar nós incentivamos que ele continue* ***o foco é na reinserção na escolarização*** *e melhores condições de competição no mundo do trabalho nem é de competição é de entrada no mundo de trabalho. Que ele crie melhores condições de entrada, mas o que ele tem no ProJovem uma qualificação profissional de formação inicial, porque ele só tem Ensino Fundamental então não pode parar nisso o que nos incentivamos que ele faça o Ensino Médio integrado, por exemplo, por que ai ele faz o nível técnico da educação profissional podendo chegar até o nível superior.*
>
> *Nós nem medimos a questão da empregabilidade nós sabemos que eles têm vínculos precários que eles trabalham, porque a maioria já é chefe de família – tem filho – nós temos uma pesquisa que mostra o perfil do jovem isso tudo está colocado então nós sabemos que ele trabalha que ele já tem filho que ele é o chefe da família ou ela, uma vez que a maioria são mulheres.*
>
> *Mulheres e que o vínculo empregatício é sempre muito precário, porque não tem qualificação nenhuma tá então ele melhora a situação dele com o ProJovem com relação a esse vínculo, mas não significa*

> *que está formado para o mercado de trabalho sem condições de dizer isso. (FÉRES, 2010). [grifos nossos]*

Por isso a estrutura do Programa possuía três eixos: a escolarização em nível fundamental, a qualificação profissional e a ação cidadã, isto é, ações voltadas para a comunidade. O currículo do Programa foi concebido na perspectiva de integrar a tríade proposta e, dessa forma, pretende ultrapassar o campo das intenções, para promover situações pedagógicas que efetivamente favoreçam a construção do protagonismo juvenil. O que implica em criar estruturas, tempos e espaços de aprendizagem vinculados aos objetivos do Programa e planejar ações nas quais se concretizem as experiências julgadas fundamentais para o processo de inclusão pretendido.

Nesse sentido, a ex-coordenadora Féres (2010) pontua que

> *[...] como reposição da escolaridade tem que vincular o mundo do trabalho se você pensar que a cobertura dessa carência.*
>
> *Reposição de escolaridade tem que vincular o mundo do trabalho, porque é uma população, o ProJovem tem mostrado isso, é uma população que já trabalha, só que trabalha em condições precárias porque não tem qualificação nenhuma. Então é importante que a relação com o mundo do trabalho se estabeleça, aliás na educação isso é uma luta histórica, há muitos anos a gente vem tentando fazer essa relação e não tem isso é muito relativo.*

Já na visão de Duarte (2011)

> *Desde o início ele vai tentar associar a complementação da escolarização do Ensino Fundamental com uma formação profissional inicial, as duas coisas, essa é a proposta formação articulada. Mas se isso se concretizou tivemos problemas, o Programa enfrentou essa realidade, exemplo, transferem-se recursos para prefeituras para formação profissional inicial e você não têm pessoas, pouca formação.*

Quanto à articulação dos três eixos: de elevação de escolaridade, formação profissional inicial e participação cidadã comunitária, Féres (2010) pontua que:

A gente procurou montar um projeto pedagógico integrado que tem dentro dele um currículo para atender a isso nesse prazo de 18 meses o aluno desenvolver competências, habilidades e conhecimentos relativos ao EF na área da leitura, na área da escrita, da matemática, das ciências humanas, das ciências da natureza, da língua inglesa e da qualificação profissional.

Porque isso é tudo junto então eu não sei se você chegou a se debruçar sobre o currículo, o currículo é todo diferente mesmo o número de aulas é distribuído ao longo da semana igual não tem esse negócio de mais aulas de português, mais aulas de matemática não, é duas, duas, duas e duas, porque são blocos de disciplinas e tem uma figura que é o PO, o professor orientador, então um professor especialista, o que eu chamo de professor especialista são professores da educação básica de português, matemática, ciências humanas, ciências da natureza e língua inglesa, cada professor especialista ele é especialista no núcleo do ProJovem em 5 turmas.

Então por exemplo você dá aula de português em 5 turmas é o que tem no núcleo então ai eu tenho 10 aulas ,e ao mesmo tempo, eu sou PO de uma turma, o coletivo de docentes são 5 mais um educador profissional, mais um assistente social, no total são 7 dentro do núcleo e desse coletivo eu tenho 5 pessoas que são também professores orientadores, então cada PO é responsável por uma turma para acompanhar tudo que está acontecendo com ela nos grupos focais.

A gente tem percebido o seguinte: tem aluno que acha inclusive que ele é meio psicólogo, porque ele vai atrás dos alunos, ver qual seu problema, qual sua dificuldade, se ele é professor de português ele não vai resolver a dificuldade da matemática, mas ele encaminha e como eles são obrigados a ter uma formação planejamento coletivo que é semanal, quinzenal nessas reuniões de planejamento tudo isso é socializado entre os vários professores e educadores e com isso o tempo é suficiente, porque que o tempo é suficiente porque o projeto pedagógico foi feito para esse tempo. Como que eu sei que ele é suficiente pela avaliação da proficiência isso vai sair agora quando eu pego a proficiência de português e matemática, por exemplo, eles estão mais ou menos no mesmo patamar que o aluno do ensino regular do SAEB a pontuação principalmente da LP a matemática ainda tem que chegar mais perto mais não é uma pontuação de quem tá fazendo uma aceleração simplesmente, quer dizer o ProJovem não é só uma aceleração o ProJovem é um programa muito específico que tem um projeto pedagógico muito próprio e que propõe integrar, agora é um desafio não é fácil essa integração.

Porque é outro paradigma, por isso nós damos uma formação inicial para todos educadores de 160h antes de ele entrar na sala de aula e ele tem a continuada durante os 18 meses de 12 horas por mês é uma rede de formação que tem entendeu? (FÉRES, 2010).

Já Duarte (2011) assevera que:

> *Desde o início ele vai tentar associar a complementação da escolarização do Ensino Fundamental com uma formação profissional inicial, as duas coisas, essa é a proposta formação articulada.*
>
> *Mas se isso se concretizou tivemos problemas, o programa enfrentou essa realidade, exemplo, transferem-se recursos para prefeituras para formação profissional inicial e você não tem pessoas, pouca formação. (DUARTE, 2011).*

Já Duarte (2010) pontua, também, a dificuldade de pensar a qualificação profissional frente à precariedade da rede pública de ensino.

> *Como pensar qualificação profissional em locais que não tem nada sobre educação profissional, você não tem essa tradição, você não forma pessoas, gestores, pedagogos, com essas características de uma hora para outra.*
>
> *O levantamento que eu fiz, eu peguei todos os municípios que participaram da segunda entrada do programa que foi uma grande entrada, e fui observar o que nós tínhamos nesses municípios, em termos de recursos da rede pública de ensino da educação básica, pensando, por exemplo, escolas de Ensino Médio com laboratórios de educação profissional ou com laboratórios quase não existem no país, então o que eu constato: a precariedade do ProJovem está ligada a precariedade das redes públicas de ensino.*
>
> *O Programa por si não consegue sanar esse tipo de coisa, então você quer pensar o Programa inovador por um lado, mas você tem que inovar em termos de infraestrutura, em condições de trabalhos. (Duarte, 2011)*

A formação é realizada através de convênio com a fundação Darcy Ribeiro - Fundar, responsável pela formação dos formadores, mas cada município e estado tem que ter uma instituição ou mais formadoras. Então a formação é indireta, formam-se essas instituições. A formação dada pela Fundar, bem como pelas instituições locais, é inicial e continuada, e a Coordenação do programa vai acompanhando isso.

> *A formação a gente faz com a Fundação Darcy Ribeiro, a Fundação é uma fundação de direito privado sem fins lucrativos a gente não conseguiu isso com as universidades na época teria sido muito difícil você sabe que a universidade...*

> *Mas a Fundar tinha uma experiência muito interessante na cidade do Rio de Janeiro de formação então nós fomos atrás dessas experiências fizemos várias reuniões e fizemos um convênio de cooperação e a fundação também se interessou achou que era um grande paradigma novo e a própria tradição do Darcy Ribeiro de querer sempre fazer algo diferente...*
>
> *E é muito boa essa parceria é decisiva deu muito certo [...] toda formação eles estão na linha de frente [...] quem eles formam? Eles formam as instituições formadoras e nos ajudam na formação dos gestores e tem sido um trabalho muito bem feito e a COPPE da UFRJ nos auxilia na formação. A COPPE pega essa área da qualificação profissional, mas sempre de forma integrada [...] é fácil de fazer a articulação porque as duas estão no RJ então elas trabalham juntas. (FÉRES, 2010).*

Já a formação dos gestores é uma formação nacional, e é formação inicial e continuada de gestores. Assevera Féres sobre a formação dos gestores e aproveita para pontuar sobre a proficiência dos alunos egressos do ProJovem, bem como da interdisciplinaridade como quebra do paradigma tradicional de ensino, o que torna a estrutura do ProJovem mais interessante para o jovem que a sala de aula de EJA regular:

> *Os gestores são os executivos, os pedagógicos e o apoio, os dois apoios: administrativo e pedagógico, os diretores de pólo, quando tem pólo, tanto os executivos como os pedagógicos.*
>
> *Todos os gestores do programa são formados, porque qual é o desafio? Todos os professores têm curso superior isso é uma exigência e a pesquisa tem demonstrado isso você pega o perfil ninguém está fora, às vezes, na qualificação dependendo do arco ocupacional acaba tendo gente com ensino médio, mas é pouca gente não dá 1% no panorama nacional, então os conteúdos todo mundo sabe, eles são formados para quebrar o paradigma de como você ensinar português para um aluno com duas aulas por semana e fazê-lo chegar à competência de leitura e escrita similar a do SAEB – Sistema de Avaliação Básica do Ensino – do ensino regular.*
>
> *Porque é interdisciplinar, tem síntese integradora, porque português não é só na aula de português, todo mundo tá em torno da formação desse novo paradigma.*
>
> *Nós trabalhamos com unidades formativas cada uma de três meses, são seis unidades formativas. Cada unidade formativa tem um eixo estruturante então, por exemplo, a primeira juventude e cultura em torno da cultura você desenvolve todos os temas possíveis, de*

> *português, de matemática, de história, de geografia, de ciências naturais, de língua inglesa, de qualificação profissional e tudo em torno da juventude e da cultura e com isso você começa a ter mesmo uma visão não fragmentada, uma visão interdisciplinar que não é simples por isso depende de formação. Ela é construída ao longo da formação e por isso da formação continuada também. (FÉRES, 2011).*

Pontua, ainda, quanto ao perfil dos gestores e sobre seu recrutamento e treinamento:

> *Tem que ter curso superior, a não ser os apoios de nível médio, aí é curso de nível médio, agora coordenadores, diretores de pólo, apoio de nível superior, todos têm que ter curso de nível superior, e todos tem que ter disponibilidade de trabalho de 40 horas no ProJovem urbano, 30 horas são o professor, e tem que ser recrutado por meio de seleção pública, porque é pago com dinheiro do governo federal, não é concurso é seleção, mas tem que divulgar, tem que deixar público, ter normas de seleção, uns fazem entrevista outros fazem prova, mas tem que ser por seleção dos gestores essa é a forma do recrutamento.*
>
> *E eles passam pelas formações uma coisa nova também que o ProJovem Urbano fez foi aliar a formação dos gestores ao dos diretores das escolas que tem ProJovem Urbano.*
>
> *Então os diretores de escola onde tem ProJovem Urbano entram na formação inicial dos gestores, são convidados, os gestores são obrigados, os diretores de escola são convidados. Foi uma forma que a gente encontrou de sensibilizar a escola para acolher o Programa, ele fazer parte, ao invés de ficar aquela coisa de espaço físico isso estava dando muito conflito e é normal que dê.*
>
> *A gente começou a fazer isso e está dando certo, porque aí o diretor se intera do Programa, do que é o programa, o que ele pode fazer, como é que ele interage, que função que ele tem que não é só de ficar lá olhando para os alunos, melhorou muito a relação com as escolas.*
>
> *O perfil esperado é que ele tenha envolvimento com o Programa, tenha curso superior e saiba de fato gerir, quer dizer, no ProJovem original a gente fazia assim tinha coordenador administrativo, pedagógico, de qualificação e de ação comunitária. Vimos que estava dividindo o projeto pedagógico, então agora o pedagógico é o pedagógico.*
>
> *O projeto pedagógico como ele é e o administrativo tem que atuar junto com o pedagógico, o que a gente exige na gestão que não tenha a dicotomia entre administrativo e pedagógico que ambos atuem juntos, que o administrativo existe por causa do pedagógico e o*

pedagógico existe por causa do administrativo, o pedagógico é o fim senão não teria sentido então tem que ter...

Porque na administração pública geral você tem muito essa separação na educação o administrativo e o pedagógico, o administrativo se acha superior e o pedagógico se acha perseguido, a gente procura romper essa dicotomia, agora os coordenadores dependem em cada estado e município do comitê gestor.

Quem é o comitê gestor? São secretários municipais e estaduais de quatro áreas pelo menos tem que estar no comitê gestor, em alguns estados tem mais gente: educação, assistência, trabalho e juventude são secretários.

Esse comitê gestor tem um secretário que é o secretário coordenador geral em cada município, em cada estado. Então tem estado que é a educação, tem município e estado que é assistência outro é trabalho têm alguns que fogem disso é planejamento é secretaria de governo isso ai varia. Mas normalmente ou é educação ou é assistência, os coordenadores do programa se ligam a esse comitê gestor que é quem faz a condução política do processo e aí você têm muitas diferenças Brasil afora.

Isso é um desafio gestão intersetorial, porque um currículo que é integrado, um projeto pedagógico que é integrado, exige uma gestão integrada essa é questão. Senão as coisas ficam mais uma vez dicotomizadas.

Então para desenvolver um currículo integrado tem que ter uma gestão integrada, não existe, aqui no governo federal, a gente procura construir isso com muita cobertura inclusive do presidente da República, mas é difícil.

Então na nossa execução o MEC ajuda muito, o FNDE ajuda muito. Entende a gente tem um comitê gestor da Secretaria Nacional de Juventude, mas nos estados e municípios isso não é tão simples é um processo que a gente está ainda avaliando, está em construção, é muito recente, não é a cultura, a cultura é gestão fragmentada e competitiva, a gente está tentado fazer diferente, não fazer isso. Acho que devemos continuar investindo nisso, muda o paradigma na área pedagógica muda o paradigma na área de gestão. (FÉRES, 2010)

Já Duarte assevera que:

Em acordo firmado entre as instituições Fundação Darcy Ribeiro - Fundar e a SNJ, a primeira ficou responsável pela formação dos formadores, assim, os educadores do ProJovem participavam de uma formação inicial para conhecer a proposta pedagógica do Programa, na maioria dos estados e municípios, mas ocorreram exceções nessa formação.

> *A coordenação nacional era a responsável pela formação dos gestores, não na mesma proporção da formação dos educadores, isto é, a formação dos gestores se deu através de encontros realizados na maior parte das vezes na entrada (início) de cada fase do programa, através de seminários. (DUARTE, 2011).*

O trabalho educativo na perspectiva de formação integral do ProJovem tem como fio condutor o princípio de que o sujeito aprende verdadeiramente quando organizam os conhecimentos de forma própria, isto é de forma relacional, organizando o que já sabia com as novidades. O que se pretende é uma educação contextualizada que considere o aluno protagonista e sujeito de sua formação. (BRASIL, 2010d)

As dimensões curriculares se estruturam em:

a) Formação Básica;

b) Qualificação Profissional;

c) Participação Cidadã.

A Formação Básica com vistas a garantir que as aprendizagens correspondam às Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental e a certificação correspondente e, ao mesmo tempo, fundamentar a Qualificação Profissional e a Participação Cidadã. Já a Qualificação Profissional inicial deverá possibilitar novas formas de inserção produtiva, com certificação inicial. Para tanto, devem ser consideradas as potencialidades econômicas, locais e regionais, quanto às vocações dos jovens. Quanto à Participação Cidadã, esta deverá garantir aprendizagens sobre direitos sociais, promover o desenvolvimento de uma ação comunitária e a formação de valores solidários.

O currículo do ProJovem foi desenhado a partir de eixos estruturantes com conteúdos curriculares selecionados, os quais foram pensados e definidos, considerando as características do público potencial, nos objetivos e nas diretrizes definidas para o curso. Dessa forma, se expressa em:

- Formação Técnica Geral que aborda aspectos comuns a qualquer ocupação e que permitem ao jovem compreender o papel do trabalho e da formação profissional no mundo contemporâneo;
- Arcos Ocupacionais, em número de 22, que preparam o jovem para atuar no mundo do trabalho, como empregado, pequeno empresário

ou membro de cooperativa. Baseando-se em concepções contemporâneas de organização do trabalho, cada arco desenvolve competências relacionadas à concepção, à produção e à circulação de bens ou serviços, ampliando e articulando as possibilidades de atuação do jovem no mundo do trabalho.

- Projeto de Orientação Profissional (POP), que é um trabalho de cunho reflexivo, ao longo de todo o curso, preparando o jovem para melhor compreender a dinâmica do mundo do trabalho e planejar o percurso de sua formação profissional. (Disponível em: http://www.projovem.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Conteudos&cod=25. Acesso em 20 de outubro de 2011).

Já o componente Participação Cidadã, que também corresponde a uma das dimensões curriculares, compreende dois conjuntos de atividades:

- Reflexões sobre conceitos básicos para a Participação Cidadã, articulando-se esse componente com os demais, especialmente, Ciências Humanas, Língua Portuguesa e Qualificação para o Trabalho; Plano de Ação Comunitária (PLA), que se refere ao planejamento, realização, avaliação e sistematização de uma ação social escolhida pelos alunos, fundamentada no conhecimento de sua realidade próxima. (Disponível em: http://www.projovem.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Conteudos&cod=25. Acesso em 20 de outubro de 2011).

No currículo, as unidades formativas são construídas em torno de um eixo estruturante que funciona como tema transversal. Assim, cada componente curricular enfoca o eixo estruturante com o olhar da disciplina ou campo de conhecimento correspondente, de modo a criar um ambiente pedagógico favorável à construção de noções fundamentais e ao desenvolvimento de habilidades básicas.

Os Eixos estruturantes do ProJovem Urbano são seis:

- Unidade Formativa I - Juventude e Cultura- Os jovens e a cultura como construção histórica e coletiva que atribui sentido ao mundo, forma identidades, produz linguagens e ferramentas, institui regras e costumes. Re-posicionamento diante do fato de que o reconhecimento social de distintas culturas está sujeito às relações assimétricas de poder político e econômico.

> • Unidade Formativa II - Juventude e Cidade - juventude e as práticas de ocupação do espaço urbano pelos jovens (vivência na cidade globalizada). Reposicionamento diante das dinâmicas urbanas de inclusão e exclusão social.
>
> • Unidade Formativa III – Juventude e Trabalho - O Mundo do Trabalho na sociedade contemporânea: transformações pelas quais vêm passando e práticas de inserção dos jovens. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão no trabalho e na escola.
>
> • Unidade Formativa IV - Juventude e Comunicação - Informação e comunicação na sociedade contemporânea e as práticas dos jovens. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão no acesso à informação e à comunicação.
>
> • Unidade Formativa V - Juventude e Tecnologia - Ciência e tecnologia na sociedade contemporânea e suas repercussões na vida do jovem.
>
> • Unidade Formativa VI – Juventude e Cidadania - Diferenças socioculturais que segmentam a juventude brasileira: preconceitos e discriminações intra e intergeracionais. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão sociais que expressam desigualdades e diferenças (geração, gênero, raça/etnia, deficiências físico-psíquicas). (BRASIL, 2005, p. 18-19)

A qualificação profissional, isto é, o POP foi pensado a partir de uma visão interdisciplinar com vistas à integração da Qualificação Profissional com a Formação Básica e a Participação Cidadã. O PLA é percebido como importante instrumento de integração de currículo para o PROJOVEM. Em linhas gerais, o PLA é um plano a ser elaborado, desenvolvido, avaliado e sistematizado ao longo do curso, no componente curricular Participação Cidadã. Tem como referência a ideia de que participar e exercer cidadania são ações que se aprendem fazendo.

A carga horária no ProJovem Original compreendeu atividades de Formação Básica de 800 horas, qualificação profissional de 350 horas e Ação Comunitária de 50 horas, somando 1200 horas presenciais, além de 400 horas não-presenciais, totalizando 1600 horas de carga horária de curso[14]. As atividades a serem desenvolvidas pressupõem o envolvimento de 26 horas semanais de cada

[14] Já a carga horária e de atividades do ProJovem Urbano é de 2.000 horas (1560 presenciais e 440 não presenciais), a serem cumpridas ao longo de 18 meses letivos (78 semanas). Portanto, cada unidade formativa tem duração de três meses.

educando, sendo 20 horas presenciais, as quais incluem as atividades em sala de aula, visitas, pesquisas de campo, participação em palestras, práticas relacionadas ao campo de Qualificação Profissional e à Participação Cidadã, sob a supervisão de um educador. Já as horas não presenciais devem ser dedicadas às leituras e atividades das unidades formativas e à elaboração de planos e registros - individualmente ou em pequenos grupos - nos espaços e tempos mais convenientes aos estudantes.

Podemos entender o PJU - ProJovem Urbano como um redesenho do ProJovem Original, o qual as avaliações demonstraram a necessidade de ampliar o público alvo, bem como reestruturar a carga horária do currículo e ainda flexibilizar a questão da escolaridade. Os princípios norteadores filosóficos, pedagógicos, políticos, sociais do ProJovem Original permaneceram. O novo desenho teve posicionamento favorável na Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE /CEB n°. 18/2008, de seis de agosto de 2008, permitindo, portanto, a Certificação do Ensino Fundamental e Qualificação Profissional, por meio dos sistemas locais de educação.

Quanto à organização Curricular o programa está organizado em torno de arcos ocupacionais:

Quadro 2: Arcos Ocupacionais

ARCOS OCUPACIONAIS	OCUPAÇÕES
ADMINISTRAÇÃO	a) Arquivador b) Almoxarife c) Contínuo (Office boy/ office girl) d) Auxiliar administrativo
AGROEXTRATIVISMO	a) Trabalhador em cultivo regional b) Extrativista florestal de produtos regionais c) Criador de pequenos animais d) Artesão regional
ALIMENTAÇÃO	a) Chapista b) Cozinheiro auxiliar c) Repositor de mercadorias d) Vendedor ambulante (alimentação)
ARTE E CULTURA I	a) Assistente de produção cultural b) Auxiliar de cenotecnia

	c) Assistente de figurino d) Dj/Mc
ARTE E CULTURA II	a) Revelador de filmes fotográficos b) Fotógrafo social c) Operador de câmara de vídeo – cameraman d) Finalizador de vídeo
CONSTRUÇÃO E REPAROS I (REVESTIMENTOS)	a) Ladrilheiro b) Gesseiro c) Pintor d) Reparador (revestimento)
CONSTRUÇÃO E REPAROS II (INSTALAÇÕES)	a) Eletricista de instalações (edifícios) b) Trabalhador da manutenção de edificações c) Instalador-reparador de linhas e aparelhos de telecomunicações d) Instalador de sistemas eletrônicos de segurança
EDUCAÇÃO	a) Auxiliar de administração escolar b) Contador de históricos c) Inspetor de alunos d) Recreador
ESPORTE E LAZER	a) Recreador b) Agente comunitário de esporte e lazer c) Monitor de esporte e lazer d) Animador de eventos
GESTÃO PÚBLICA E TERCEIRO SETOR	a) Agente comunitário b) Agente de projetos sociais c) Coletor de dados de pesquisas e informações locais d) Auxiliar administrativo
GRÁFICA	a) Guilhotineiro (indústria gráfica) b) Impressor serigráfico c) Operador de acabamento (indústria gráfica) d) Encadernador
JOALHEIRA	a) Ouvires na fabricação e reparação de jóias b) Fundidor c) Auxiliar na confecção de bijuterias d) Vendedor de comércio (jóias, bijuterias e adereços)
MADEIRA E MÓVEIS	a) Marceneiro b) Reformador de móveis c) Auxiliar de desenhista de móveis

	d) Vendedor de mveis
METALMECÂNICA	a) Serralheiro b) Funileiro industrial c) Auxiliar da promoção de vendas d) Assistente de vendas (automóveis e autopeças)
PESCA E PSICULTURA	a) Trabalhador na pesca artesanal b) Trabalhador na piscicultura c) Trabalhador em unidades de beneficiamento e processamento de pescados d) Vendedor de pescados
SAÚDE	a) Auxiliar de administração em hospitais e clínicas b) Recepcionista de consultório médico e dentário c) Atendente de laboratório de análises clínicas d) Atendente de farmácia (balconista)
SERVIÇOS DOMÉSTICOS I	a) Faxineira b) Porteiro c) Cozinheira no serviço doméstico d) Caseiro
SERVIÇOS DOMÉSTICOS II	a) Cuidador de idoso b) Passador de roupas c) Cuidador de crianças (babá) d) Lavadeiro
SERVIÇOS PESSOAIS	a) Manicura e pedicura b) Depilador c) Cabeleireiro d) Maquiador
TELEMÁTICA	a) Operador de microcomputador b) Helpdesk c) Telemarketing (vendas) d) Assistente de vendas (informática e celulares)
TRANSPORTE	a) Cobrador de transportes coletivos b) Despachante de tráfego c) Assistente administrativo d) Ajudante geral de transportes
TURISMO E HOSPITALIDADE	a) Organizador de eventos b) Cumim (auxiliar de garçom) c) Recepcionista de hotéis d) Monitor de turismo local

Fonte: Elaboração próprio autor.

Ao ser questionada se os arcos ocupacionais oferecidos pelo programa são adequados e se estes podem facilitar a inserção do educando no mercado de trabalho, a professora Féres (2010) responde:

> *Essa ideia do arco ela é nova. Como é a que a gente fez com a história do arco. A ideia do arco ela foi desenvolvida junto com a nossa equipe do Ministério do Trabalho na época 2004-2005 e com a COPPE (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia) da UFRJ que nos ajuda através do laboratório de formação e trabalho eu acho, nós temos um convênio com a COPPE.*
>
> *A ideia era sempre de ocupação isolada então surgiu essa nova concepção de qualificação que a COPPE nos dá suporte com esse laboratório que é do arco ocupacional, cada arco têm quatro ocupações que se relacionam.*
>
> *Esses arcos são escolhidos de que maneira nós aleatoriamente no meio de estudos da COPPE e do Ministério do Trabalho nós produzimos 23 arcos que era possível dentro das ocupações existentes produzir 23 arcos ocupacionais que cobrem as várias regiões do país.*
>
> *Tem arco que tem pesca, arco que é construção civil, e por ai vai. Agora quem escolhe o arco é o município ou o estado, ele escolhe o que é mais adequado para ele, dentro desses 23. Ele pode escolher de 2 a 5 depende do número de alunos que ele tem. (FÉRES, 2010)*

Mas, há que salientar que

> [...] o Ministério do Trabalho ou a COPPE não oferecem nenhum tipo de mapeamento sobre o que o município ou estado precisa, este é descentralizado. Já que toda coordenação do Programa está centralizada em Brasília.
>
> *A Coordenação Nacional diz o seguinte – olha isso nos fazemos no convênio com a COPPE – nós temos tais arcos aí o estado e o município escolhem o que eles querem de 2 a 5, porque de 2 a 5? Porque é o que nos podemos financiar, não tem como financiar uma pulverização muito grande e dependendo do número de alunos eles nem precisam o município que têm 800 alunos não precisa de 5 arcos, 2 ou 3 resolvem, são suficientes, agora quem tem 4 mil, 5 mil alunos tem que ter os 5 arcos.*
>
> *Um estado como a Bahia, por exemplo, entrou com 10 arcos só que ela assumiu o seguinte compromisso o que excedesse do financiamento o estado cobriria, o nosso cálculo é per capita e a gente sabe pelo nosso cálculo que se você diversifica muitas*

> *profissões o dinheiro não dá, mas como a BA tinha uma situação muito própria e tinha interesse nos 10 arcos eles, o governador acabou arcando com a diferença para poder aumentar os arcos. Agora a realidade tem mostrado que desses 23 você têm 10 ou 11 que são mais procurados." (FÉRES, 2011)*

A finalidade do Programa se expressa em proporcionar a formação integral do jovem por meio da associação entre: elevação da escolaridade por meio da conclusão do Ensino Fundamental; qualificação de formação profissional inicial; e desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público. A contribuição do Programa deverá se dar especificamente para:

- re-inserção do jovem na escola;
- a identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho;
- a identificação, elaboração de planos e o desenvolvimento de experiências de ações comunitárias;
- a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação. (BRASIL, 2005, p. 13)

Como vimos, a gestão do projeto é compartilhada; a iniciativa partiu do governo federal, mas foi organizado um Comitê Gestor, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e integrado pelos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O suporte operacional deu-se através da comissão técnica também composta por representantes da Secretaria-Geral e dos Ministérios. A execução do Programa deverá ser realizada em parceria com as prefeituras das 27 capitais, mas podiam se integrar ao Programa outros participantes, como unidades operacionais do sistema S, organizações da sociedade civil, universidades, governos estaduais.

A perspectiva de integração entre educação, qualificação profissional e participação cidadã, anunciada pelo ProJovem, pressupõe "uma perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes, competências e valores de solidariedade e cooperação contemporâneos do século XXI" (BRASIL, 2005, p. 14). Sua preocupação central é superar o hiato existente

entre escola e a vida, entre a teoria e a prática, entre escola e mundo do trabalho; para tanto se caracteriza por tentar considerar a singularidade da condição juvenil, necessidades, desejos frente a sua condição econômica e social, reconhece o jovem como sujeito de direitos, e, por fim, busca viabilizar sua participação ativa no processo de aprendizagem em que está envolvido. Dessa forma, entende a educação como processo construtivo e permanente que

> [...] vai da vida para a escola e da escola para a vida, articulando conhecimentos formalmente estruturados e saberes tácitos. Tem caráter histórico e cultural, formando as novas gerações de acordo com o projeto histórico de uma sociedade e, ao mesmo tempo, promovendo a auto-realização e o desenvolvimento das pessoas. É atribuição e responsabilidade de múltiplas agências: a família, a igreja, a empresa, o sindicato, a associação profissional e, é claro, a escola (BRASIL, 2005, p. 15).

Já a aprendizagem é entendida como "construção de competências e capacidades por meio das re-significações de elementos sociais e culturalmente transmitidos e da construção/reconstrução pessoal" (BRASIL, 2005, p. 15). O ensino é

> [...] uma intervenção educacional/pedagógica, deliberada e planejada, que cria situações desafiadoras e propõe problemas que estimulem e orientem os alunos na construção e reconstrução de suas aprendizagens. Como ação subordinada a um programa educacional, articula as demandas sociais por cidadãos escolarizados com as necessidades de auto-realização das pessoas. Como relação pedagógica, implica a mediação do professor entre o conhecimento e o aluno (BRASIL, 2005, p. 15).

O trabalho define-se como prática social, histórica, por meio do qual construímos nossas condições de existência. É como o homem se realiza enquanto produto e produtor de cultura.

> Na concepção do Programa, a qualificação profissional, considerando também a dimensão subjetiva do trabalho, remete ao desenvolvimento de habilidades, ao autoconhecimento, à

> sociabilidade, à realização pessoal, simultaneamente à preparação para uma inserção ocupacional, que possa assegurar renda aos jovens participantes e levá-los à autonomia. (BRASIL, 2005, p. 16).

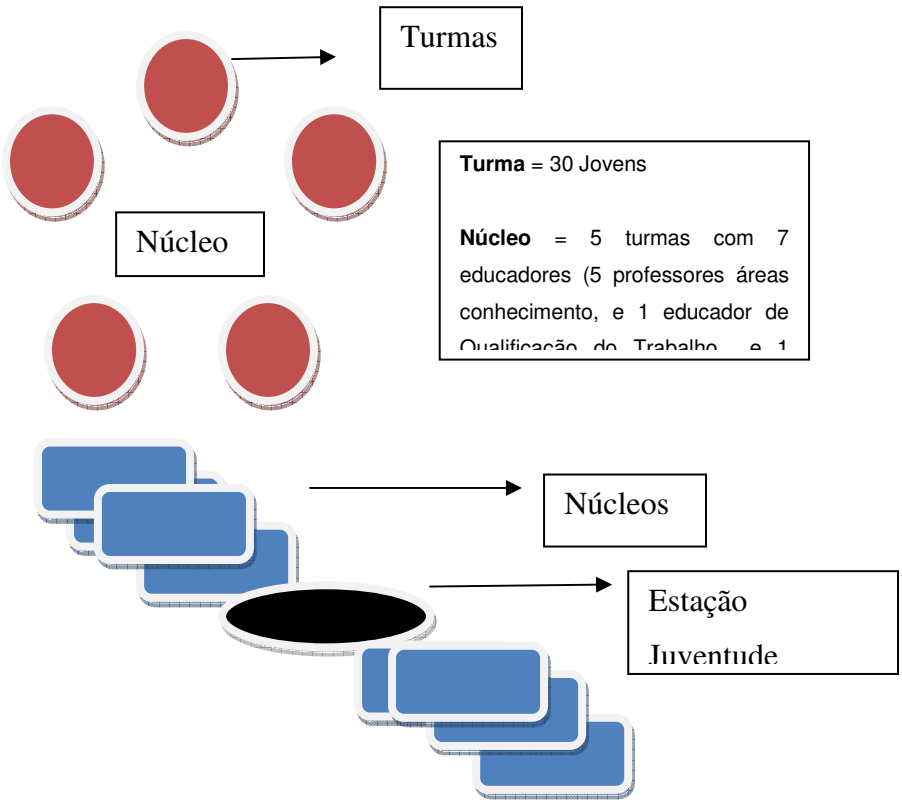
A ação comunitária é vislumbrada com base no binômio cidadania e solidariedade, com referência numa nova concepção de assistência social, a qual enfatiza os direitos à proteção social e a seguridade social. A ação comunitária dentro do Programa tem por intuito contribuir para o desenvolvimento de potencialidades dos jovens e aquisições que resultem no reconhecimento de seus direitos e deveres de cidadão. Portanto, busca-se romper com a dicotomia teoria e prática, através da interdisciplinaridade, vislumbrada como abordagem integrada às questões contemporâneas sobre produção do conhecimento.

A avaliação na concepção do ProJovem é

> [...] um processo cumulativo, contínuo, abrangente, sistemático e flexível de obtenção e julgamento de informações de natureza qualitativa e quantitativa sobre o ensino e a aprendizagem, de forma a obter subsídios para: a) planejar as intervenções docentes; b) criar formas de apoio aos alunos que apresentem dificuldades de aprendizagem; c) verificar se os objetivos propostos estão sendo alcançados; d) obter subsídios para a revisão dos materiais e da metodologia do curso (BRASIL, 2005, p. 17).

Quanto à organização espacial, o Programa foi desenvolvido em núcleos dentro das escolas públicas compostos por até cinco turmas, no qual cada turma possuía número máximo de trinta alunos, e cada núcleo comportava, portanto, até cento e cinquenta alunos. Cada núcleo se vincula a uma Estação Juventude, a qual possuía no máximo oito núcleos, somando mil e duzentos alunos. A Estação Juventude foi pensada como espaço para o desenvolvimento de atividades administrativas e culturais do ProJovem.

Para ilustrar:



Fonte: Elaboração próprio autor.

O currículo do Programa foi concebido na perspectiva de integrar a tríade proposta e, dessa forma, pretende ultrapassar o campo das intenções, para promover situações pedagógicas que efetivamente favoreçam a construção do protagonismo juvenil. O que implica em criar estruturas, tempos e espaços de aprendizagem vinculados aos objetivos do Programa e planejar ações nas quais se concretizem as experiências julgadas fundamentais para o processo de inclusão pretendido.

Assim,

> [...] o trabalho tem como fio condutor o princípio de que o sujeito aprende verdadeiramente quando organiza os conhecimentos de forma própria, isto é de forma relacional, organizando o que já sabia com as novidades. O que se pretende é uma educação

> contextualizada que considere o aluno protagonista e sujeito de sua formação. (BRASIL, 2010d)

Segundo Duarte (2011), a participação cidadã foi à parte mais fragilizada do programa, sendo que:

> *A importância que eu atribuo ao ProJovem é de olhar para esse jovem que está espalhado pelo território nacional e que tem os seus laços identitários muito fragilizados por condições precárias de vida .*
>
> *Então eu acho que ele teve esse aspecto importante, de propiciar esse jovem a ideia de uma vivência de juventude que não estava muito presente, porque esses jovens precocemente se inseriram no mercado de trabalho, são jovens que precocemente constituíram família, enfim, é essa situação são jovens que por questões de opções muitas vezes, sexual, essas pessoas enfrentam o afastamento, o isolamento de processos identitários de redes de relações isso é importante destacar e é nesse jovem que o ProJovem chegou.*
>
> *Chegou, mas ainda bastante precárias como são nossas ações públicas para população mais vulnerável. (DUARTE, 2011)*

No ano de 2007, o Programa foi reestruturado porque mostrou resultados bastante favoráveis e promissores, o que indicou a necessidade de ser ampliado no sentido de reforçar e integrar as ações voltadas para juventude que eram desenvolvidas em diferentes Ministérios. O grupo de trabalho Juventude reuniu então representantes da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Casa civil e dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Orçamento, Planejamento e Gestão. Assim, em meados de 2007 foi lançado o ProJovem Integrado com vistas a ampliar o investimento na política nacional da juventude, articulando assim ações de desenvolvimento integral dos jovens em situação de exclusão social. Essa reordenação foi articulada e foram reformulados seis programas já existentes e voltados para a juventude: Agente Jovem, ProJovem Original, Saberes da Terra, Consórcio de Juventude, Juventude Cidadã e Escola da Fábrica, mas a implementação do novo desenho só aconteceu a partir do segundo semestre de 2008.

Segundo consta no Relatório Final de Avaliação do ProJovem 2005-2008 (BRASIL, 2010d), o objetivo principal desta política voltada para a juventude é tentar

criar condições necessárias para romper com o círculo vicioso da reprodução da desigualdade social. Apela-se também para a restauração a esperança da sociedade em relação ao futuro do país.

O ProJovem Integrado instituído pela Lei n°. 11.692, de 10 de junho de 2008, tinha por objetivo promover amplas e diversificadas ações de inclusão social de jovens, que se articulam por duas noções básicas: oportunidades para todos e direitos universalmente assegurados na perspectiva da cidadania para jovens entre 15 e 29 anos.

Como definido no:

> Art. 2º O ProJovem, destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, será desenvolvido por meio das seguintes modalidades:
>
> I – ProJovem Adolescente - Serviço Socioeducativo;
>
> II – ProJovem Urbano;
>
> III – ProJovem Campo - Saberes da Terra; e
>
> IV –ProJovem Trabalhador. (BRASIL, 2008)

- **ProJovem Adolescente:** objetiva complementar a proteção social básica à família, por meio de mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Consiste na reestruturação do programa Agente Jovem e destina-se aos jovens de 15 a 17 anos. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

- **ProJovem Urbano:** objetiva elevar o grau de escolaridade com vistas ao desenvolvimento humano e ao exercício da cidadania por meio da conclusão do ensino fundamental, da qualificação profissional e do desenvolvimento de experiências de participação cidadã. Constitui uma reformulação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens. (Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional da Juventude/Coordenação Nacional do PJU).

- **ProJovem Campo:** objetiva fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, promover a elevação da escolaridade - com a conclusão do ensino fundamental - qualificação e formação profissional, como via para o desenvolvimento humano e o exercício da cidadania. Reorganização do programa Saberes da Terra. (Ministério da Educação).

- **ProJovem Trabalhador:** unifica os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, objetivando à preparação dos jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda. (Ministério do Trabalho e Emprego).

Já os artigos 11 e 12 pontuam os objetivos do ProJovem Urbano e o público-alvo:

> Art. 11. O ProJovem Urbano tem como objetivo elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
>
> Art. 12. O Projovem Urbano atenderá a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental.

Quanto ao público-alvo a ex-coordenadora afirma que a faixa etária é ideal, adequada, porque

> [...] a gente trabalhou no original com 18 e 24 aí quando foi feita a avaliação do Programa, porque nós temos um sistema de monitoramento e avaliação que surgiu junto com o Programa né, hoje são nove universidades federais que compõe esse sistema.

> Então quando foi feita a avaliação do ProJovem original as universidades detectaram o seguinte na pesquisa, no survey que foi aplicado, nos grupos focais e tal, que não tinha sentido essa restrição de faixa etária inclusive com estudos da própria Pnad de 2006 foi apontado que nós tínhamos um plus, cerca de 40% na mesma condição de 18 a 24 anos.
> Um plus a mais de 40% se eu chegasse aos 29 anos com a mesma condição: condição de saber ler e escrever, mas ter o ensino fundamental.
>
> Ah, antes a gente exigia quarta série isso também ficou inviável, porque é uma população tão carente que é difícil você identificar aonde ele fez a tal da quarta série então tem gente no Rio que morava no Maranhão que a escola já fechou como é que busca a certificação? Como se busca o histórico? Enfim ficava uma porta meio aberta para a fraude todo mundo queria entrar e tinha que ter quarta série.

Assim, o novo Programa, em maio de 2008, foi apresentado aos representantes de municípios e estados. A gestão também é compartilhada. E, em sua segunda fase, expandiu a faixa etária de atendimento para jovens de 28 a 29 anos e, também ampliou para os jovens que ainda não concluíram a quarta série do ensino fundamental. Sua finalidade é a promoção da inclusão social dos jovens brasileiros por meio de sua reinserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania. (BRASIL, 2010d)

Quem são os jovens do ProJovem Urbano?[15] São na maioria mulheres - 64,4%, contra 35,6 % de homens. 30% dos jovens se concentram na faixa de 25 anos ou mais, 6,9% na faixa de 24 anos, 6,7% na faixa de 23 anos, 6,9% na faixa de 22 anos, 7,5% possuem 21 anos, 9,1% possuem 20 anos, 12,2% na faixa de 12,2% e na faixa de 18 anos 12,7%. Quanto a questão raça/cor, se declararam negros 23,3%, e pardos 49,5%, Brancos 20,0, amarelos 4,2% e indígenas 3,1%. Residem com a mãe 40% dos jovens, 23% com os pais, 36% são de família numerosa; apenas 4% declaram não ter irmãos. Chama atenção que 52% desses jovens possuem cônjuge ou algum companheiro.

A maioria desses alunos, 53% iniciaram vida escolar aos seis anos de idade, 26,3% aos 7 anos, 7,7% aos 8 anos, 4,4% aos 9 anos, 3,9% aos 10 anos e 4,7 com

[15] Pesquisa realizada pelo SMA, em 2009, com 72 mil jovens matriculados nas primeiras turmas do PJU nas cinco regiões brasileiras, com dados processados pelo CAEd.

11 anos ou mais. Desses, apenas 18,7% possuem apenas quarta série, 24,4% quinta série, 21,9% sexta série, 25,0% sétima série e 10,0% outra.

Outro dado expressivo é a quantidade de vezes que o aluno deixou a sala de aula; o abandono gira em torno de 88%; pelo menos 50% dos alunos deixaram a sala de aula de uma a duas vezes. A trajetória escolar dos alunos do PJU também mostra alto índice de reprovação: 77,6% dos alunos respondentes.

Desses 21,5% nunca exerceram atividade remunerada, 6,6% começaram a exercer atividades remuneradas antes dos 10 anos de idade, 12,0% entre os 10 e 12 anos, 23,4% entre os 13 e 15 anos e 9,7% entre 19 e 21 anos. Entre as dificuldades para conseguir trabalho, 34,9% indica a falta de escolaridade exigida, seguida por 13,7% da falta de certificação, apesar de saber realizar a atividade; 11,2% marcaram a falta de qualificação exigida.

Desses jovens 64,7% ganham até um salário mínimo, 26,9% ganham entre meio a um salário mínimo, 6,2% ganham de 1 a 2 salários e 2,2% ganham mais de 3 salários mínimos. Entre os motivos de inscrição no Programa, 40,8% pontuavam a questão da qualificação para arrumar ou manter-se no emprego e 27,3% estão buscando obter o diploma de ensino fundamental em um ano. As demais repostas que ocorreram são aprender outra profissão - 13,3%, obter conhecimentos de informática - 5,9%, ocupar tempo livre com atividades úteis - 5,1%, e outros motivos - 4,4%.

Como contribuição do PJU, sinaliza 45,3% a continuação dos estudos, 27,3% conseguir um bom emprego, 9,2% melhorar a autoestima, 6,6% montar o próprio negócio, a melhoria da participação 4,2%, a melhoria do bairro 3,1%, outros resultados 2,8%, e não sabem, 1,4%.

Uma política para juventude não pode ser homogênea dada a heterogeneidade da população juvenil; no Brasil, durante muito tempo, não foi pensado nem articulado uma política pública para a juventude. O ProJovem é apresentado como parte do desenho de política pública destinada à população juvenil, o qual se caracteriza como uma política focalizada para atender determinados estratos da população, os que se encontram em situação mais desvantajosa.

O Relatório ProJovem 2005-2008 (BRASIL, 2010d) aponta que, em 1980, 50% dos jovens haviam deixado a escola, e em 2000 10%. Aumentou também a proporção de mulheres estudando aos 29 anos. Mas, ressalva seja feita, a

obrigatoriedade do ensino primário ser marcada nos anos 30, constitucionalmente falando, e sua universalização apenas ocorreu nos anos noventa. Pontua Hasenbalg (2003) que, no Brasil como em outros países latino-americanos, a transição da escola para trabalho se dá pelo ingresso precoce na vida ativa e pela tentativa de conciliação ou superposição de estudo e trabalho.

Os objetivos gerais são integrar o ensino fundamental, a qualificação profissional e a ação comunitária; o Programa busca oferecer oportunidade para que os jovens conheçam novas formas de intercâmbio e se apropriem de novos conhecimentos, re-elaborando suas próprias experiências, bem como sua visão de mundo, ao mesmo tempo em que se re-posicionem quanto a sua inserção social e profissional; e disso decorre um projeto pedagógico integrado (PPI). Para Duarte,

> [...] projeto pedagógico integrado do ProJovem é muito coerente e que requer por sua vez todo um processo de gestão que o acompanhe é isso é qualidade em termos do desenho pedagógico, a questão é você realizar a implementação disso no terreno. (DUARTE, 2011).

Espera-se que após a conclusão do curso os jovens sejam capazes de:

- Afirmar sua dignidade como seres humanos, trabalhadores e cidadãos;
- Utilizar a leitura e a escrita, assim como outras formas contemporâneas de linguagem, para se informar e aprender, expressar-se, planejar e documentar, além de apreciar a dimensão estética das produções culturais;
- Compreender os processos sociais e os princípios científicos e tecnológicos que sustentam a produção da vida na atualidade;
- Utilizar tecnologias de informática necessárias à busca de informações e à inserção cultural e profissional;
- Desenvolver competências necessárias para o desempenho de uma ocupação que gere renda;

> • Estabelecer um projeto de desenvolvimento profissional, considerando suas potencialidades, suas necessidades de aprendizagem e as características de seu contexto de trabalho;
>
> • Acessar os meios necessários para exercer efetivamente seus direitos de cidadania, tais como: obter ou renovar documentos pessoais, usar os serviços da rede pública disponíveis para os jovens e suas famílias etc.;
>
> • Assumir responsabilidades em relação ao seu grupo familiar e à sua comunidade, assim como frente aos problemas que afetam o país, a sociedade global e o planeta;
>
> • Identificar problemas e necessidades de sua comunidade, planejar iniciativas concretas visando a sua superação e participar da respectiva implementação e avaliação;
>
> • Refletir criticamente sobre sua própria prática;
>
> • Conviver e trabalhar em grupo, valorizando a diversidade de opiniões e a resolução negociada de conflitos;
>
> • Exercitar valores de solidariedade e cooperação, posicionando-se ativamente contra qualquer forma de racismo e discriminação;
>
> • exercer direitos e deveres da cidadania, participar de processos e instituições que caracterizam a vida pública numa sociedade democrática;
>
> • Continuar aprendendo ao longo da vida, tanto pela inserção no sistema de ensino formal quanto pela identificação e o aproveitamento de outras oportunidades educativas. (BRASIL, 2005, p. 18-19).

Podemos entender o PJU - ProJovem Urbano como um redesenho do ProJovem Original, o qual as avaliações demonstraram a necessidade de ampliar o público alvo, bem como reestruturar a carga horária do currículo e ainda flexibilizar a questão da escolaridade. Os princípios norteadores filosóficos, pedagógicos, políticos, sociais do ProJovem Original permaneceram. A novo desenho teve posicionamento favorável na Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE /CEB n°. 18/2008 de seis de agosto de 2008,

permitindo, portanto a Certificação do Ensino Fundamental e Qualificação Profissional, por meio dos sistemas locais de educação.

Quanto ao plano de implementação do ProJovem organiza-se em cinco sistemas integrados, que devem garantir a execução do curso em todos os níveis organizacionais, são estes:

- ***Sistema Instrucional -*** O Sistema Instrucional compreende a organização do seguinte material pedagógico, para dar sustentação ao processo de ensino e aprendizagem: produção de Guias de Estudo para as Unidade Formativas; seleção de um acervo de livros, vídeos, filmes, músicas, arquivos eletrônicos etc, como materiais complementares que possam ser disponibilizados para os alunos; elaboração de instrumentos de avaliação diagnóstica, formativa e somativa;

- **Sistema Operacional** – compreende as ações administrativo-pedagógicas necessárias para fazer acontecer as ações previstas. Dada a escala do Programa e seu desenho curricular integrador, esse sistema torna-se bastante complexo, envolvendo variáveis políticas e técnicas, o que torna desafiadora sua gestão democrática. No Sistema Operacional devem ficar explícitos: os critérios para matrícula, permanência com bolsa auxílio, e certificação; os critérios para apuração da frequência e do desempenho escolar dos alunos; o esquema para distribuição dos materiais impressos e outros; a organização dos espaços para aulas e trabalhos orientados; a organização do tempo escolar: dos alunos, dos educadores e dos gestores; o planejamento das aulas e dos trabalhos orientados;

- ***Sistema de Formação Continuada e Apoio à Aprendizagem –*** abrange a seleção e a preparação dos docentes do curso e o esquema de trabalho dos professores-orientadores;

- ***Sistema de Comunicação e Informação –*** agilizar o fluxo das informações indispensáveis para que os demais sistemas funcionem adequadamente; manter os vínculos dos alunos com o curso; e estimular a formação de comunidades de aprendizagem e trabalho e de convivência social. Por meio dele, serão divulgadas instruções da Coordenação Nacional e das Coordenações Municipais do Programa, a Programação

> das Estações Juventude, decisões dos fóruns a respeito da vida acadêmica dos alunos, avisos das universidades relativos à formação dos docentes etc. Da mesma forma, deverá veicular manifestações dos alunos, dos docentes e dos gestores locais a respeito de quaisquer aspectos do ProJovem. Para assegurar esses fluxos, serão usados recursos, tais como: Jornal do ProJovem; Centrais de Atendimento; Sítio na WEB;

- **Sistema de Monitoramento e Avaliação** – produzirá dados, informações e conhecimentos que permitirão o contínuo aperfeiçoamento do funcionamento do projeto, além de possibilitar a avaliação da qualidade do curso. Compõe-se de dois subsistemas, um interno e outro externo. (BRASIL, 2005, Cf.).

Para nós interessa entender o percurso do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), uma vez que o mesmo é responsável por todos os dados referentes à implementação, bem como a avaliação do programa, já que o faz de forma processual e sistemática, permitindo assim o aperfeiçoamento do mesmo em seu andamento. Por esse motivo, nos deteremos a explicar de forma mais detalhada a organização, estrutura e funcionamento do SMA, uma vez que são os documentos produzidos por este sistema que dão corpo a nossa análise sobre o ProJovem.

> O SMA é executado mediante Termo de Cooperação firmado entre a Secretaria Geral da Presidência da Universidade com nove Universidades Federais que atuam de forma regionalizada. O sistema possui como instância decisória o Conselho Técnico, presidido pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, e com participação dos coordenadores regionais do sistema nas Universidades Federais que o compõem. (BRASIL, 2010c, p. 04).

O SMA subdivide-se em quatro subsistemas:

a) **Subsistema de monitoramento** – operacionalizado pelo CAEd (Centro de Políticas públicas e Avaliação Educacional) a inserção de dados dá-se pelas Estações juventude, responsável pela monitoração do cadastro e da

matrícula de alunos, a formação e alocação dos educadores e coordenadores, registro das frequências, ações curriculares, atividades dos alunos e informações necessárias à gestão do programa em seus diferentes níveis;

b) **Subsistema de Supervisão** – inspeção dos núcleos, estações e agência de formação, com vistas a garantir a fidedignidade das informações e a correta implementação do programa;

c) **Subsistema de avaliação externa dos alunos** – com a função de elaborar a avaliação externa de formação do alunado;

d) **Subsistema de avaliação do programa** – responsável pela avaliação da implementação e efetividade do programa.

Para dar conta desse SMA, sete Universidades integram esse sistema, e se responsabilizam pelo desenho nacional dos subsistemas e pela operacionalização das atividades. A coordenação do sistema é da Universidade Federal de Juiz de Fora, através do CAEd. Integram o sistema através de convênio firmado com a Secretaria-Geral da República.

Na primeira versão, com o ProJovem Original, a Universidade de Brasília compunha o rol do Convênio firmado entre as Universidades, mas na segunda fase do programa ela sai e os estados são reorganizados. No primeiro período a Coordenação Geral era da Universidade Federal de Juiz de Fora; a partir do ProJovem Urbano foi estabelecido um sistema de coordenação mais ligado ao Conselho Técnico (representantes das Universidades) que participou da avaliação do programa. Ressaltando que a atribuição do Consórcio das Universidades era o monitoramento e avaliação da implementação do programa, isto é, a partir do recolhimento de dados cotidiano de como estava se processando a implementação do programa nos municípios brasileiros. Para tanto, as Universidades mandavam pesquisadores nas mais diferentes localidades em que o programa ocorreu no Brasil, com vistas ao levantamento dos dados. Segundo Duarte (2011) *"foram*

enviados pesquisadores pelo menos quatro vezes a cada localidade, com os mais diferentes objetivos de pesquisa; destaca também a Féres (Coordenadora Geral do ProJovem) e Manoel Palacios[16] *de organizarem pela primeira vez um sistema de monitoramento e avaliação externo ao programa, não são técnicos, nós não éramos técnicos do governo federal, a Universidade nesse sentido, preserva sua autonomia nos procedimentos, instrumentos de pesquisa e análise dos dados; nunca tivemos interferência nesse sentido."*

Atualmente as universidades conveniadas e suas regionais são[17]:

UFAM – AM, AC, RR e RO
UFC – CE, PI e MA
UFPA – PA e AP
UFPE – PE, RN e PB
UFMG – MG, ES, GO, MT, MS e DF
UNIRIO – RJ
UFJF – SP
UFPR – PR, RS e SC

O SMA se estrutura a partir do Conselho Técnico, que é uma instância decisória, de caráter técnico, composta por um representante de Universidade, pelo coordenador (técnico ou executivo) da regional e pela Coordenação Nacional do ProJovem, presidido pela coordenadora geral do programa. Constituem o SMA também os Grupos de Trabalho que são compostos por representantes das Universidades conveniadas, coordenador, pesquisador e um representante da Coordenação Nacional. A atribuição principal desses Grupos de Trabalho é o delineamento técnico do SMA, isto é, a elaboração dos instrumentos de coleta, análise de resultados, correspondentes aos três subsistemas do SMA em que essas instituições estão envolvidas. E, por fim, as Coordenações Regionais que operacionalizam os procedimentos aprovados pelos Grupos de Trabalho e

[16] Professor adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora e coordenador do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd.
[17] É interessante notar que São Paulo é coberto pela UFJF, não havendo contato com o meio acadêmico do Estado.

aprovados pelo Conselho Técnico. Cada Universidade é responsável pela coordenação de trabalhos em uma região.

Há que se ressaltar que a Coordenação Nacional do ProJovem nunca foi realmente instituída, isto é, criada legal ou administrativamente, dado mais que importante para nosso estudo. Ela existiu e contava até 07 de julho de 2011 com uma Coordenadora Geral, a professora Maria José Vieira Féres, que foi exonerada do cargo, como consta no Diário Oficial da União 129.

Todas as assessorias eram vinculadas ao Gabinete da Coordenação Nacional do ProJovem Urbano - GNPJU, mas havendo necessidade, em assuntos técnicos e de rotina, elas se comunicavam entre si, mas sempre em questões que não dependiam da deliberação superior. Não existia uma ordem hierárquica entre as assessorias. Contava, assim, com vários assessores da Secretaria Nacional da Juventude, que se organizavam informalmente nas seguintes assessorias específicas: Assessoria de Gabinete; Assessoria Pedagógica; Assessoria de Monitoramento; Assessoria de Supervisão e Avaliação; Assessoria de Gestão da Informação; e Assessoria de Administração, Orçamento e Finanças. Após a exoneração da professora Feres, todos se vincularam ao Gabinete da Secretaria Nacional de Juventude[18]. E, atualmente, o programa está migrando para o Ministério da Educação, junto a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), criada em julho de 2004.

A educação de jovens e adultos fica sob a responsabilidade da Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, a qual deve assumir o ProJovem Urbano. Dessa forma, o MEC passa a conduzir dois programas voltados para a juventude: o ProJovem Campo Saberes da Terra e o ProJovem Urbano.

Quanto a essa passagem da Secretaria de Juventude para o MEC, Duarte (2011) *"não pontua o que foi o fator determinante, porém coloca que pode-se observar que todas as demais secretarias ligadas a Presidência da República elas não têm programas e recursos e gestão de programas próprios, ela era a única que tinha, e você tinha um programa que era gestado e caminhava muito concomitantemente com a educação de jovens e adultos, nesse sentido encaminhar para o MEC para você começar a discutir uma política nessa área."*

---

[18] Informação obtida através de e-mails e telefonemas para as Secretaria Nacional de Juventude e Secretaria-Geral da Presidência da República.

Os dados relativos à criação e instituição do ProJovem referem-se particularmente a PNAD de 2003, bem como ao Censo 2000, e são dados alarmantes que colocam a juventude em grau de exclusão e marginalização social.

Segundo o Relatório Final de Monitoramento do ProJovem 2005-2008 (BRASIL, 2010d) o Brasil experimentou nas duas últimas décadas transformações econômicas, demográficas, sociais que de sobremaneira alteraram a vida e as características de vida da população jovem, bem como afetaram sua transição para vida adulta. Demograficamente o aumento da expectativa de vida, somada à redução da fecundidade que refletiu na diminuição da mortalidade infantil, são fatores responsáveis pela chamada onda jovem que gerou mais de 34 milhões de brasileiros entre 15 e 24 anos nos anos 2000.

Para Camarano (2006) essas transformações não influenciaram a sociedade da mesma forma, isto é, mulheres e homens enfrentaram dinâmicas diferenciadas. Dessas podemos citar: decréscimo da População Economicamente Ativa (PEA) masculina; aumento da participação feminina entre os anos de 1980 a 2000; aumento de mulheres na proporção das que frequentam e permanecem na escola em relação aos homens. A idade para contrair matrimônio e ter filhos aumentou, e para entrar na escola foi antecipada. Nesse contexto a transição é entendida como

> [...] um sistema complexo, que articula uma pluralidade de trajetórias diferentes, intimamente interligadas e que se influenciam mutuamente. Nesse sentido, ela é compreendida não apenas como a passagem da escola para p trabalho, mas como um processo relacional entre trajetórias escolares e laborais, afetivas e familiares, as quais conformam o processo de fazer-se adulto e constituem a biografia de individuo. No contexto brasileiro, ela é marcada por profundas disparidades sociais, que imprimem padrões diferenciados de transição (BRASIL, 2010d, p. 18-19).

Vale ressaltar que tais disparidades estão para além das relações de raça-etnia, gênero, classe, meio rural e meio urbano, regionais, e, portanto, são de difícil mensuração e entendimento para resolução da problemática por envolverem fatores diversos. É nesse sentido que o relatório coloca a necessidade de entender essas disparidades e diferenças, isto é, como estas se articulam para produzir variações nos trajetos de vida dos jovens que possuem seus percursos escolares marcados

pela descontinuidade, incompletude e irregularidade, perfil do ProJovem. O percurso de irregularidades, descontinuidade, ou o que podemos chamar de saída da escola, inicia-se geralmente aos quinze anos de idade, segundo o Relatório ProJovem 2005-2008 (BRASIL, 2010d); sua principal característica é ocorrer antes do término da escolarização básica, ou ainda, da escolarização obrigatória.

Em 2005 como vimos o ProJovem foi implementado como parte das ações destinadas a juventude, a PNJ no Brasil, o que caracterizou a busca de institucionalidade das políticas voltadas para esse segmento. De acordo com a Pnad 2007 (IBGE), 21,1% da população está compreendida entre as faixas de 18 e 29 anos, representando 40 milhões de jovens.

Em 2008 depois do processo de avaliação[19] o programa foi reorganizado e seu foco de ação estendido para jovens de até 29 anos que soubessem ler e escrever, sem haver a condicionalidade de comprovar a quarta-série; também ampliou o seu tempo de duração de 12 para 18 meses, a ampliação para municípios com mais de 200 mil habitantes e permitiu a entrada de jovens com carteira de trabalho assinada.

Se por um lado adiou-se a saída do sistema de ensino, como aponta o Relatório ProJovem 2005-2008, por outro lado, em 2000, houve crescimento da simultaneidade educação e trabalho, principalmente por parte das mulheres. Aumentou a taxa de mortalidade dos homens em 3,7 vezes em relação à feminina entre 15 e 29 anos em função de causas externas, sendo o homicídio a principal causa, seguida de acidentes de transporte e suicídios. Também cresceu o número de jovens que não trabalham, não estudam e não procuram trabalho: 17% da população em 2000, aproximadamente 8 milhões de pessoas (Relatório ProJovem 2005-2008).

O ProJovem é um programa inovador pela proposta pedagógica do curso, pelo currículo diferenciado de ensino básico aliado à qualificação profissional e sobretudo pela ideia destinada a participação cidadã. É também inovador por ser uma nova forma de trabalhar de maneira interdisciplinar rompendo com a seriação. Tem um cunho social muito forte, a transformação social é interior, para que o

[19] Como vimos, as avaliações foram realizadas durante todo o processo pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação, o qual realizava as mais diferentes pesquisas com vistas a construir indicadores que permitissem uma leitura ampla e fidedigna de como o programa estava acontecendo, como explicado anteriormente.

educando reflita em ações voltadas para o bem estar social. Assim garante a qualificação profissional e a inserção digital. Deste modo, o ProJovem é pontuado como inovador, por garantir o protagonismo do jovem e sua inclusão. Segundo o Relatório de Gestão 2008-2010 (2010, p. 09) “o programa reafirma o compromisso do Governo Federal para com os jovens brasileiros que mais sofrem com as consequências de um processo de exclusão de seus direitos sociais, entre os quais a educação e o trabalho”.

O atual desenho regulamentado pelo Decreto n°. 6629 de quatro de novembro de 2008 e instituído pela Lei n°. 11692 de dez de junho de 2008, o ProJovem Urbano não modifica o paradigma do ProJovem Original e mantém os fundamentos do Projeto Político Pedagógico (PPI) objetivando garantir a formação integral do jovem. Outro ponto a ser destacado é que o ProJovem, em sua implementação, definiu que os governos estaduais atenderiam os jovens residentes em municípios com população inferior a 200 mil habitantes e que as prefeituras municipais seriam as executoras do programa nos municípios de população igual ou superior a 200 mil habitantes.

O programa também teve seu desenho ampliado para as unidades prisionais por meio de parceria como o Ministério da Justiça, foi implementado por meio das ações do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), por meio do acordo de Cooperação com a Secretaria-Geral da Presidência da República, em 2009, com caráter experimental.

Parte-se do pressuposto que para explicar a defasagem escolar do alunado tem-se que olhar para além das questões relacionadas à escola-trabalho, e um importante indicador é a situação familiar em que vivem, uma vez que esse indicador pode caracterizar as condições socioeconômicas dos jovens ingressantes no programa e permite inferir sobre seus sucessos e insucessos nas trajetórias escolares.

Predominantemente oriundos de família de baixa renda, com baixo capital humano, haja vista o grau de escolaridade dos pais. Pais (pai e mãe) que sabem ler e escrever totalizam aproximadamente 72% do total, sendo que pais que não sabem escrever totalizam 12,3% e mães nessa mesma situação apenas 3,6%.

O Relatório Final de Avaliação do ProJovem 2005-2008 (BRASIL, 2010) ressalta que a educação dos pais, especialmente da mãe, é fator determinante para a permanência dos jovens na escola, e que filhos de pais de baixa escolaridade

tendem a reproduzir o modelo dos pais. Ideia ressaltada nos Relatórios de Monitoramento Global de Educação para Todos produzidos pela UNESCO, que também associa o grau de escolaridade com a produtividade, com os rendimentos do indivíduo, acenando para os jovens de pais de pouca escolaridade uma baixa mobilidade social; nesse sentido, o papel do ProJovem seria corrigir a defasagem escolar.

Para a professora Duarte (2011) o ProJovem se diferencia dos demais projetos para juventude por atender ao:

> *[...] jovem brasileiro que muito cedo precisou sair da escola pela razão do trabalho, ou as mulheres pela constituição da família e que depois tentam retornar e a dificuldade desse retorno, os depoimentos são muitos claros para nós, por questões de horários, de tempos, permanência é custo, isso é muito importante, a bolsa é muito baixa, é um caso a se pensar, enfim...*
>
> *O ProJovem chega a esse tipo de jovem que está espalhado você não consegue concentrá-lo num determinado local, num determinado núcleo, numa determinada escola, muito difícil, quem trabalha o dia inteiro, por exemplo, se você quiser concentrar esse jovem num atendimento mais ampliado num núcleo aqui em Belo Horizonte mais central o que acontece?*
>
> *Ele sai do trabalho vai ter que vir para escola da escola voltar para casa para no outro dia estar cedo no trabalho é muito difícil para esse jovem ou então eles está desempregado esse é outro fator.*
>
> ***Apesar de crescer o número de jovens empregados – e não atribuo isso ao programa – esse tipo de jovem aquele desenhado na implementação do programa de você tentar concentrar cento e cinquenta jovens num único núcleo isso não aconteceu em lugar nenhum**, por que não aconteceu? **Porque esse jovem estão espalhados ou pelas grandes cidades com poucos vínculos em condições em que o transito, o direito de ir e vir, ele é fragilizado, por não ter recurso ou por cansaço em relação ao trabalho, é nesse sentido que começaria a repensar o que chamo de modelo de implementação do programa.** [grifos nossos]*

Partindo do pressuposto que a educação de jovens e adultos deve ser considerada para além da filantropia e do assistencialismo, faz-se necessário investir em políticas consistentes que procurem articular a educação de jovens e adultos ao campo da qualificação profissional. O ProJovem possui essa característica, porém ainda manifesta-se como uma política focal, assistencial e compensatória, com ações de reposição da escolaridade perdida como foco e

principal aspecto abordado, destoando de uma concepção ampla que visa à escolaridade básica como perspectiva central para a formação para a cidadania, para a participação social, para o mercado de trabalho de maneira geral.

Apresentado como parte do desenho de política pública destinada a população juvenil, o qual se caracteriza como uma política focalizada para atender determinados estratos da população, os que se encontram em situação mais desvantajosa, dessa forma se apresenta o ProJovem. A educação de jovens (e adultos) bem como a qualificação do jovem trabalhador foram tratados na perspectiva de políticas equitativas e não universalistas; o direito de todos à educação, constitucionalmente estabelecido, passou a ser concebido como equidade, na perspectiva rawlsiana como vimos.

As políticas públicas passaram a ser delineadas e equacionadas sob o cunho assistencialista e filantrópico, dificultando a implementação e a manutenção das políticas públicas sociais, que deixaram de ser responsabilidade exclusiva da esfera estatal e assumiram o ordenamento de prestação de serviços.

Nesse sentido, as orientações das agências multilaterais não se limitam ao cumprimento de funções técnicas e burocráticas, mas assumiram um caráter estritamente político, já que as políticas sociais implementadas foram correlatas de suas orientações, tornando a agenda política dos países subdesenvolvidos dependentes e vulneráveis às suas diretrizes.

A educação de jovens e adultos, na maior parte do tempo, foi assumida e assistida no campo do voluntariado; sua regulamentação deu-se com o Parecer nº 11/2000 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. A educação de jovens e adultos é modalidade da Educação Básica e não mais um subsistema de ensino, porém ainda é vislumbrada pela política governamental em suas funções reparadora, supletiva e equalizadora.

O perfil caracterizado pela idade mais elevada repercutiu em “especulações” simplistas que salientavam que uma vez investidos recursos massivos na educação de crianças, em idade regular de cumprir seus estudos, o problema do adulto analfabeto naturalmente deixaria de existir. Tal assertiva não se constituiu em verdade, uma vez que as ações engendradas não corroboraram a erradicação da questão. Apesar de uma melhoria na taxa de alfabetização, o “estoque” de adultos analfabetos foi sendo reposto, na medida em que assumia novas características.

A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. A satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos necessita de um enfoque abrangente, pois devido ao seu caráter mutável, exige que seja ampliado e redefinido constantemente e continuamente o alcance da educação básica.

Podemos concluir que, a partir da LDBEN, das Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos, das Resoluções, Deliberações e Pareceres do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Básica, houve uma tendência em privilegiar a concepção de ensino supletivo como reposição de escolaridade. Tal tendência corroborou com a supletivização do ensino regular, isto é, com a redução na idade para frequentar a educação de jovens e adultos ou mesmo para prestar os exames supletivos. Isso fez com que o sistema formal de ensino encaminhasse seus alunos repetentes para as salas de EJA. Percebemos que essa modalidade de ensino não se integrou à política educacional com vistas à universalização do ensino. Entretanto, tal modalidade se constituiu em ações e projetos pontuais pensados e articulados na arena das políticas assistenciais e compensatórias.

Assim, perceber que o jovem é agora parte integrante da educação de jovens e adultos é revelador da desigualdade social, uma vez que os jovens são “expulsos” do sistema regular de ensino, o que acarreta na juvenilização da educação de jovens e adultos, como já assinalado. Mas também percebê-lo, é lutar para que o mesmo seja integrado, ou que sejam pensadas e implementadas políticas públicas que atendam de forma mais eficiente e eficaz, além de efetivas, esse segmento, uma vez que o jovem que se integra como público da educação de jovens e adultos procura elevar sua escolaridade para tentar conseguir um melhor emprego.

A regulação e a intervenção continuaram sendo necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos de infra-estrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial.

Em nome da estabilidade econômica, foram apresentadas propostas de políticas públicas que melhor viabilizassem os projetos de sustentação política dos

agentes do governo. O que ocorreu foi uma reordenação dos objetivos sociais por parte dos agentes administrativos do Estado e, dessa forma, as ações regulamentadas maximizaram o papel do Estado.

As reformas educacionais que vem sendo adotadas no Brasil têm apontado na direção da redução das desigualdades sociais por meio de ações de caráter equitativo. Como a concepção de equidade e justiça social está diretamente vinculada à concepção de desenvolvimento econômico, entendido como diminuição das diferenças por meio da elevação da capacidade de empregabilidade da população, os projetos educacionais têm sido articulados com a política de estabilidade e com o crescimento da economia.

Falacioso é o que se pretende e a forma com que a educação é oferecida ao povo; uma educação sobrante, com poucas perspectivas, a qual cabe elevar a escolaridade em nível fundamental com vistas a destacar estatísticas internacionais e nacionais sobre desenvolvimento humano e social, e longe de formar uma elite dirigente de desenvolvimento no seio do próprio povo, muito pelo contrário, o comando, o gerenciamento do desenvolvimento cabe a poucos, enquanto que as consequências do baixo investimento na educação, em sua qualidade é sentida por todos que participam do descaso com que a escola pública, ou melhor, a educação pública é tratada.

Questão primordial, neste momento, não é lutar pela garantia constitucional dos direitos, mas garantir a efetivação dos direitos conquistados. Deste modo, a educação de jovens deve ser pensada e efetivada como uma política pública, e não uma ação pontual em termos de campanha, uma vez que as pesquisas revelam a pouca eficácia dessa forma de prestação de serviço que reflete apenas o assistencialismo.

Nas palavras de Duarte (2011) o ProJovem

> *[...] não se constitui como política assistencial, mas sim em gestão do trabalho e da pobreza, a ênfase passa a estar posta numa ideia de que você tem que reorganizar o sistema educacional para tratar das questões de pobreza, focalizar na população mais vulnerável, dirigir políticas públicas e recursos públicos para essa população, o que implica na formação de programas governamentais mais sólidos no sentido de serem mais permanentes e, principalmente, com a*

> *qualificação da instituição escolar que esse jovem frequenta, essa questão o ProJovem sinalizou.*
>
> *Não é tão inovador; o que eu destaco é o jovem que o Projovem atendeu, porque movimentos sociais organizados não chegam a esse jovem se por um lado é um aspecto importante e foi capaz de mobilizar esse jovem.*

Já para Féres é

> *[...] um programa inovador não é assistencialista... quem tem um paradigma desse com projeto pedagógico integrado que procura articular educação e trabalho, está procurando dar oportunidade a esses jovens que não tiveram oportunidade de escolarização em idade própria é um programa inovador e experimental assim que ele foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, é uma experiência, e com isso ela fica muito aberto as mudanças, o que é muito bom, você pode vir corrigindo ao longo do processo já que temos o sistema de monitoramento e avaliação, eu acho que é uma condição quase ideal.*

Para nós a política nacional para juventude constitui-se dentro do campo da inovação na medida em que trabalha com novos paradigmas relacionados ao campo da educação e da gestão, porém é assistencial na medida em que pese ações focais a um determinado segmento da população ainda mais dado seu caráter experimental e emergencial que refletem aspectos de campanha.

SEÇÃO 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> [...] quando a educação afia sua aresta crítica, 'fazendo a sociedade sentir culpada' e 'agitando as coisas' por meio da perturbação das consciências. Os destinos da liberdade, da democracia que a torna possível, ao mesmo tempo em que é possibilitada por ela, e da educação que produz a insatisfação com o nível de liberdade e democracia até aqui atingidos são inextricavelmente ligados e não podem ser separados um do outro. Pode-se ver essa conexão íntima com outra espécie de circulo vicioso – mas é nesse circulo, é só nele, que as esperanças humanas e as chances da humanidade se inserem.
>
> (BAUMAN)

Por que o jovem migra para a EJA? E como o Estado responde a essa questão? Podemos perceber no decorrer deste trabalho que o jovem passa a frequentar as salas de EJA por uma questão que foi institucionalizada e legalizada junto à LDBEN 9394/96. Percebemos, também, que a exclusão realizada dentro dos muros escolares é responsável para que parcelas de jovens passem a frequentar as salas tradicionais de EJA. Questões permeadas pela inexperiência da escola que deveria agregar os jovens e os expulsa, seja por metodologias inadequadas, seja pela falta de reconhecimento e entendimento da condição juvenil, como também nas salas tradicionais de EJA priorizam os alunos com idade mais avançada, os quais são vinculados à perspectiva de alunos ideais àqueles que possuem vontade de aprender.

Dessa forma, os valores de justiça propagados por Rawls não são realizados pela instituição escolar, uma vez que, ao invés de aliviarem as degenerescências,

discrepâncias sociais, acabam propagando a diferença. Nesse sentido, a escola está longe de ser uma instituição social ideal, isto é, garantidora de que as condições iniciais sejam iguais para todos, o que garantiria a condição de justiça.

A correção das injustiças se daria por uma política de equidade, na qual os setores mais desfavorecidos deverão ser beneficiados, garantindo que suas deficiências sejam supridas, o que seria a efetivação da justiça social. A estrutura básica da sociedade é objeto primário da justiça, logo a educação enquanto instituição dessa estrutura deveria garantir e distribuir os direitos de forma equânime, objeto do consenso inicial.

Como vimos, a posição de igualdade inicial corresponde ao estado de natureza do contratualismo, condição hipotética nos dizeres de Rawls, na qual ninguém conhece seu papel, seu lugar na sociedade, sua posição de classe, seu *status*, porque os indivíduos estão cobertos pelo véu da ignorância. Essa posição original é o *status quo* inicial, através do qual os consensos iniciais serão discutidos e buscados de forma equitativa, isto é, a concepção de justiça como equidade deve regular as instituições as quais são basilares para uma sociedade mais justa e melhor organizada. Nesse sentido, a educação pode ser ferramenta útil de transformação, uma vez que tem caráter decisivo na formação dos indivíduos, o que não nos limita a entender seu raio de alcance, bem como os interesses de classe que a diluem e a servem com conta gotas à população.

Nesse sentido, as políticas sociais são cruciais na constituição das pessoas e deveriam corrigir a estrutura básica da sociedade, não deixando para o mercado o que cada um deverá receber. Essa leitura revela que somente a interferência na estrutura básica da sociedade a partir das políticas sociais é que pode garantir um sistema com distribuição mais justa.

Assim, o conceito de equidade aponta para uma política na qual não ocorram diferenças de atendimento e implica na necessidade de exclusão das desigualdades. A concepção de equidade implica na igualdade de oportunidades, tendo em vista as diferentes necessidades dos cidadãos. Sua realização se dá por meio de uma ação concebida como justiça distributiva e pressupõe tratamento desigual para os que estão em condições de desvantagem. Apresenta-se, assim, em contraposição à discriminação existente, estabelecendo uma discriminação no sentido oposto. Trata-se de uma discriminação positiva e é conduzida como ação focal para redução das grandes desigualdades verificadas entre diferentes grupos

populacionais. De acordo com Rawls, na sociedade contemporânea, a igualdade só pode se realizar por meio da equidade. A universalização dos direitos não poderia significar igualdade no sentido de condições igualitárias ou tratamento igual. Impõe-se um reconhecimento das condições diferentes, o que exigirá uma adequação do atendimento a cada caso, de forma a se constituir um padrão de atendimento equânime.

A necessidade de atendimento a todos e os escassos recursos reservados à educação determinaram uma política de distribuição racional dos recursos de forma a maximizar os resultados por meio de políticas compensatórias. Com essa política pretendia-se responder às críticas dirigidas, em particular pelas agências multilaterais, ao atendimento desigual da população brasileira que ampliava as condições de desvantagem social da população mais pobre. As disparidades entre as distintas regiões do país, além das diferenças de atendimento aos diferentes grupos de raça, gênero e classes sociais, sempre foram apresentados como um obstáculo ao crescimento econômico nacional.

As políticas públicas sociais, como vimos, no caso da educação para a juventude, buscou se constituir em uma política de governo, a partir do Programa Nacional de Integração, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem; porém esse programa mostrou suas deficiências, haja vista a própria informalidade constituída na gerência da Coordenação Nacional do Programa, a qual foi implantada informalmente. Nesse sentido é revelador que o Programa se estrutura em uma ação estatal e não em uma política de governo, com sua nova configuração dentro do MEC na Diretoria de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (DPAEJA). Talvez se consolide e se fortaleça enquanto tal.

Outro dado importante com relação à educação pensada para a juventude é sua vinculação à economia, isto é, “a preocupação com os mecanismos de distribuição de renda e equalização social” (OLIVEIRA, 1999, p. 69). A receita da reforma gerenciada na educação dos anos noventa traz em seu bojo a questão da necessidade de se pensar a educação para todos, a partir da perspectiva da equidade. E com esse ideário o trabalhador torna-se o principal responsável pela garantia de sua empregabilidade, de sua inserção no processo produtivo, e por esse fato a educação é vislumbrada como ferramenta-chave; isso é nada mais que o pensamento econômico invadindo a esfera educacional.

Como podemos ler nos discursos, matérias de jornais e revistas é a economia que fala da educação e esta deve se estruturar no sentido de garantir as exigências mínimas que o mercado requer do trabalhador. Forjam-se as ideias de educação e desenvolvimento, educação e prosperidade material. Se a educação do ponto de vista econômico era imprescindível para o desenvolvimento do país, do ponto de vista social era reclamada como possibilidade de acesso das classes populares a melhores condições de vida e trabalho (OLIVEIRA, 1999, p. 73). Com a Conferência de Educação para Todos (Jomtien, 1990) temos o marco da concepção ligada à equidade no terreno da educação, e busca-se o consenso na construção de educação para todos com equidade, norte das reformas dos anos noventa que se orientaram em duas dimensões: no sentido da gestão do trabalho – uma educação que responda ao setor produtivo – e no sentido da gestão da pobreza – uma educação que atenda a maioria (OLIVEIRA, 1999).

"O termo equidade refere-se à disposição de reconhecer o direito de cada um, mesmo que isso implique em não obedecer exatamente o direito objetivo, pautando-se sempre pela busca de justiça e moderação" (OLIVEIRA, 1999, p. 74). Já da forma que aparece no material da ONU, aconselha oferecer o mínimo de instrução às populações, e, dessa forma, estender benefícios aligeirados e deficitários de uma concepção mais abrangente de justiça social. Assim, nas palavras de Oliveira (1999, p. 75) "a educação básica, entendida como um mínimo de escolaridade a ser oferecido pelo poder público à população, pode estar a serviço de contribuir na gestão do trabalho e da pobreza nos dias atuais".

Dessa forma, oferece-se rudimentos de uma instrução e não uma educação com vistas à emancipação. O viés é econômico com vistas à busca e manutenção da empregabilidade, equação que como vimos não é tão simples, pois temos o aumento da escolaridade seguida da queda de número de postos de trabalho não precários. Nesse sentido, o que temos em termos de gestão do trabalho é o mesmo cada vez mais precarizado, com baixos salários e aumento crescente da taxa de desemprego, o que reflete no processo de gestão da pobreza oferecer o mínimo para os mais desfavorecidos. Logo, o jovem trabalhador é o único e exclusivo responsável por estar e se manter empregado ou desempregado. E nesse cenário como entendemos o ProJovem?

Como uma política com vistas à equidade, em seu sentido mais estreito; visa atender o segmento juvenil mais fragilizado, vulnerável até então, não contemplado

plenamente por políticas públicas para esse segmento. Apesar de se apoiar na tríade de escolarização, qualificação e participação cívica, o programa focalizou na reinserção no processo educativo, deixando descobertas as outras duas frentes, como Duarte (2011) asseverou em entrevista; dada a precariedade da rede pública de ensino não foi possível articular a qualificação e a questão da participação social, da ação comunitária ficou descoberta e fragilizada.

Assim, em sua dimensão temporal possui dois momentos distintos e chaves: a sua instituição e sua reformulação (2005 e 2008) frente ao processo de monitoramento durante o processo que mostrou a necessidade de reorganizar o programa estendendo-o em termos de carga horária e ampliando a possibilidade de jovens que sabem ler e escrever se matricularem no mesmo, sem a comprovação documental. Já em sua dimensão de atores podemos perceber, através das entrevistas, os entreolhares e interpretações a respeito do que chamamos de inovação ou assistencialismo. Quanto a sua dimensão comportamental e de conteúdo é política de caráter redistributivo e prescritiva.

A inovação do ProJovem, a nosso ver, é o Sistema de Avaliação e Monitoramento, organizado em torno do Convênio entre as Universidades, o que permite a reestruturação do programa, bem como torna-o elemento de avaliação do setor público por instituições públicas que ao longo de relatórios demonstraram o perfil do alunado, dos gestores, dos professores, a proficiência do alunado, bem como a efetividade na avaliação do próprio programa.

Porém, é assistencial por conceber a escolarização dentro de uma ótica estreita de reposição da escolaridade, apesar de tentar se apoiar em um novo paradigma de ensino: a interdisciplinaridade; como falado, a falência do próprio sistema de ensino, bem como de gerenciamento das ações educacionais e da gestão do programa, não contribuiram para a efetivação da mesma.

Outro ponto que podemos salientar é que o desenho do programa é inovador, porém sua aplicação torna-se dificultosa dada nossa cultura política, isto é, o programa se propõe frente a uma gestão compartilhada e intersetorial, o que esbarra no patrimonialismo e clientelismo ou mesmo na burocracia em seu sentido mais estreito.

Um estudo relevante seria tentar entender como essas relações de poder se estruturam frente ao paradigma da intersetorialidade, como é realizado o jogo de poder entre as Secretarias de Estado, as Secretarias Municipais e Coordenadorias

de Juventude. No sentido de tentar averiguar se é por conta de nossa cultura política que a equação da inovação proposta no ProJovem não se resolve, ou delineando como mais uma proposta assistencial dentro da grade das políticas públicas.

"A justiça de um arranjo social depende, em essência, de como se atribuem os direitos e deveres fundamentais e também as oportunidades econômicas e das condições sociais dos diversos setores da sociedade". (RAWLS, 2008, p. 09). Assim, "o objeto principal da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou, mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens decorrentes da cooperação social". (RAWLS, 2008, p. 08)

A educação como instituição da estrutura básica da sociedade deve promover oportunidades, a igualdade de direitos e deveres, não é a única instituição responsável, mas deve fazer efetivar a sua parcela de responsabilidade. Talvez falte ao processo educativo afiar sua aresta crítica, promovendo a agitação e perturbação das consciências, para abrirmos espaço a um novo círculo virtuoso que insira as esperanças e chances da humanidade, no sentido de promover que a minoria perceba a maioria e possibilite chances de emancipação dentro da sociedade, não a tornando refém de um sistema que oprime, desmotiva e cada vez mais contribui para o próprio declínio social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edgar Domingo de. ENTRE A LOUSA E A BALANÇA Um ensaio sobre educação e justiça na perspectiva da filosofia de John Rawls. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Sorocaba – UNISO, 2008.

BASTOS, Maria Helena Câmara. *Histórias e Memórias da educação no Brasil*, vol. III: séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BAUMANN, Zygmunt. *A sociedade individualizada:* vidas contadas e histórias vividas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *A gestão democrática da educação. Desafios contemporâneos.* Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *Estado e educação popular – um estudo sobre a educação de jovens e adultos*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1974.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *Política e educação popular:* a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil**.** São Paulo: Ática, 1982.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em política públicas*: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Educação, “empregabilidade” e cidadania. *Valor Econômico*. São Paulo, 16 fev. 2001, p. A13.

BITTAR, E. C. B. *Teorias sobre a Justiça*: apontamentos para a história da filosofia do Direito. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto.; MATEUCCI, NIcola.; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12 ed. Brasília: Editora da UNB, 2002, v. 2.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: Gênese e Estrutura do campo Burocrático. In: *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. tradução: Mariza Correa – Campinas, SP: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Lisboa: Ed. Fim de Século – Edições, sociedade Unipessoal, Ltda., 2003.

BRANCO, P. P. M. Juventude e trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas. *In*: ABRAMO, H. W. e BRANCO, P. P. M. (orgs.). *Retratos da juventude brasileira*. Análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005, p. 129-148.

BRASIL . *"Lei nº 9.394* de 20.12.96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional". Brasília, *Diário Oficial da União*, 23.12.96.

BRASIL. *Análise do modelo de intervenção do Projovem*: subsídios à formulação de um plano de avaliação da efetividade e implementação do programa / Marisa Ribeiro T. Duarte (coord.); Eliane Ribeiro de Andrade; Edna Castro de Oliveira. – Belo Horizonte: GAME / FAE / UFMG, 2006. 73 p.

BRASIL. *Caderno temático: desempenho e proficiência dos alunos do ProJovem Urbano* / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010a. 45p.: il. + anexos

BRASIL. *Caderno temático: perfil e percepções dos alunos do ProJovem Urbano*: setembro 2008 a dezembro de 2009 / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010b. 52p.: il. + anexos

BRASIL. CNE/CEB. *Parecer nº 16*, de 5 de outubro de 1999. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Disponível em <http://www.mec.gov.br/cne/parecer.shtm>

BRASIL. CNE/CEB. *Resolução n° 4*, de 8 de dezembro de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Disponível em <http://www.mec.gov.br/cne/resolucao.shtm>.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer 05/97*. Aborda a questão da denominação "Educação de Jovens e Adultos" e "Ensino Supletivo", define os limites de idade fixados para que jovens e adultos se submetam a exames supletivos.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº1,* de 5 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação e Jovens e Adultos.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº1, de 5 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação e Jovens e Adultos.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil,* 1988. Ministério da Educação, Janeiro de 1989.

BRASIL. *DECRETO n. 99.240*, de 07 de maio de 1990. Disponível em: < http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2099.240-1990?OpenDocument>. Acesso em 10 julho 2010.

BRASIL. *Emenda Constitucional 14,* de 12/09/96, publicada no DOU em 13/09/96.

BRASIL. *Lei n. 9.394* de 20.12.96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, Diário Oficial da União, 23.12.96.

BRASIL. MARE. "*Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*". Documento da Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado. Brasília: 1995.

BRASIL. MEC. *Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico*. Brasília: MEC, 2000.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais*: síntese & respostas a dúvidas mais comuns / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. *Perfil e atuação dos gestores locais do Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens* / Marisa R.T. Duarte, Dalila A. Oliveira – Belo Horizonte: GAME / FAE / UFMG, 2007. Relatório de pesquisa

BRASIL. *Permanência e não-permanência no ProJovem Urbano* / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010c. 54p.: il.

BRASIL. *Relatório de Gestão: 2008/2010* / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010d. 111p.. il.

BRASIL. *Relatório de monitoramento da implementação do PROJOVEM URBANO: segunda entrada* / Marisa R. T. Duarte. – Belo Horizonte, UFMG/FaE/GAME, 2011. 126 p.: Il

BRASIL. *Relatório Final de Avaliação do ProJovem 2005 a 2008*/ Secretaria Geral, Secretaria Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010e. 125p.: Il

BRASIL. *Sumário Executivo: avaliação do ProJovem, 2008/2009* / Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretária Nacional da Juventude. – Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010f. 64p.: il.

BRESSER PEREIRA, L C e SPINK, P. *Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial.* São Paulo, FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos *Organizações Sociais*. Cadernos MARE. Vol. 2. Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma da administração pública. In. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.* Cadernos MARE. Vol. 1. Brasília: MARE, 1997.

BRUNEL, Carmen. *Jovens cada vez mais jovens na educação de jovens e adultos.* Porto Alegre: Mediação, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A social-democracia***.** O que é, o que propõe para o Brasil? 1ª edição São Paulo, março de 1990. Disponível em: http://www. psdb.org.br/doc/socdem.pdf. Acesso em: 14 de julho de 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil*: proposta de governo. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro, 2008.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. A produção flexível e a formação do trabalhador: o modelo da competência e o discurso da empregabilidade. In: SOUSA, Antônia de Abreu; NETO, Enéas de Araújo Arrais; FELIZARDO, Jean Mari; CARDOZO, Maria José Pires Barros; BEZERRA, Tânia Serra Azul Machado. *Trabalho, capital mundial e formação dos trabalhadores.* Fortaleza: Editora SENAC Ceara; Edições UFC, 2008.

CARRANO, Paulo César Rodrigues. Identidades juvenis e escola. *Alfabetização e Cidadania.* São Paulo: Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora no Brasil (RAAAB), n.10, nov. 2000.

CARRANO, Paulo. Educação de jovens e adultos e juventude: o desafio de compreender os sentidos da presença dos jovens na escola da “segunda chance”. In: *REVEJ@ - Revista de Educação de Jovens e Adultos*, v. 1, n. 0, ago. 2007, p. 55-67.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil:* o longo caminho. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2001.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Org.). *Desigualdade e a questão social.* 2 ed. São Paulo: EDUC, 2000. p. 17-50.

CASTRO, M.G.; ABRAMOWAY, M. *Por um novo paradigma de fazer políticas-políticas de/para/com juventude*. Revista Brasileira de Estudos da População. Campinas, v. 19, n. 2, p. 19-46, 2002.

CEPAL y OIJ. La juventud em iberoamérica. Tendências e urgências. Santiago: CEPAL y OIJ.

COHEN, E; FRANCO, R*. Avaliação de Projetos Sociais*. São Paulo: Cortez, 1993.

COHEN, E; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. São Paulo: Cortez, 1988.

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual espaço da juventude? NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. *Juventude e sociedade*: trabalho, educação, cultura e participação. 3ª. reimpressão.. São Paulo: Instituto da Cidadania Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In. TOMMAZI, L.; WARDE, M. J.; CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In. TOMMAZI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

CORRACHANO, Maria Carla. *Jovens olhares sobre o trabalho*: um estudo dos jovens operários e operárias de São Bernardo do Campo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação)

CORTI, Ana Paula; SOUZA, Raquel. *Diálogos com o mundo juvenil:* subsídios para educadores. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSTA, Márcia da Silva. O Sistema de Relações de Trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. *Rev. bras. Ci. Soc.,* São Paulo, v. 20, n. 59, Oct. 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script =sci_arttext&pid=S0102-69092005000300008&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Jan. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092005000300008.

COSTA, Vera L Cabral. (Org.). *Gestão Educacional e Descentralização*. Novos padrões. São Paulo: Cortez Ed./ Fundap, 1997.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares**:** a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. *História***.** São Paulo, v.25, n.1.p. 226-227,2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a nova ordem constitucional. *Revista da Associação Nacional de Educação*. São Paulo. N. 12, p. 5-9, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação nas constituições brasileiras. In. STEPHNOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. *Histórias e Memórias da educação no Brasil*, vol. III: séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de. Pesquisa.* São Paulo, v. 35, n. 124, 2005.

DAMATTA, Roberto Augusto. *Explorações*: Ensaios de Sociologia Interpretativa. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1986.

DÁVILA LEÓN, Oscar. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. In: FREITAS, Maria Virginia de. (Org.) *Juventude e adolescência no Brasil*: referências conceituais. 2 ed. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

DAYRELL, Juarez. A escola "faz" as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100,out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-7330200700 0300022&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 15 out. 2010.

DAYRELL, Juarez. A escola "faz" as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil.*Educ. Soc.,* Campinas, v. 28, n. 100,out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000 300022&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 15 out. 2010.

DAYRELL, Juarez. Juventude, produção cultural e educação de jovens e adultos. In: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria Amélia Gomes de Castro; GOMES, Nilma Lino (orgs.). *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n°. 24,dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php? script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 out. 2010.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. *Rev. Bras. Educ.,* Rio de Janeiro, n°. 24,dez. 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script =sci_arttext&pid=S1413-24782003000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 out. 2010.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos na reforma educacional brasileira: uma breve revisão da bibliografia sobre as políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In: SPOSITO, Marilia Pontes; HADDAD, Sergio. *Juventude e educação:* uma análise da produção de conhecimento. São Paulo: [s.n.], 1998.

DI PIERRO, Maria Clara. *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999*. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

DI PIERRO, Maria Clara. Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil. *Alfabetização e cidadania*, São Paulo, v. 17, p. 11-23, 2004.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa* (USP), São Paulo, p. 321-338, 2001.

DI PIERRO, Maria Clara. Educação de jovens e adultos no Brasil: questões face às políticas públicas recentes. *Em Aberto*, INEP, Brasília, v. 11, n. 56, p. 22-30, 1993.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 14, 2000, p. 108-130.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. *Cadernos CEDES*, v.1, n. 55, p.58-77, nov 2001.

Diálogo nacional para uma política pública de juventude / uma publicação Ibase e Pólis ; [elaboração Eliane Ribeiro e Patrícia Lânes ; ilustrações Beto Vieira]. - Rio de Janeiro: Ibase; São Paulo, SP: Pólis, 2006 40p.: il;

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO. M.C.B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42.

DUBAR, Claude. A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 19, n. 64, set. 1999 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000300004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 jan. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0 101-73301998000300004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FÁVERO, Osmar et al. Políticas Educacionais no Brasil: desafios e propostas. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas,* São Paulo, n. 83, p. 5-14, 1992.

FÁVERO, Osmar. Lições da história: os avanços de sessenta anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições do analfabetismo do Brasil. In: Inês Barbosa de Oliveira; Jane Paiva. (Org.). *Educação de Jovens e Adultos***.** 1 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil.* Ensaios de Interpretação Sociológica, 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. O dilema educacional brasileiro. (1982) In: PEREIRA, L.; FO RACCHI, M. *Educação e sociedade*: leituras de sociologia da educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

FERRARO, Alceu Ravanello. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Educação e Sociedade*. v. 23, n..81, p.21-47, dez 2002.

FERRARO, Alceu Ravanello. *História inacabada do analfabetismo no Brasil***.** São Paulo: Cortez Editora, 2009.

FERREIRA JR., Amarilio; BITTAR, Marisa. Pluralidade linguística, escola de bê-á-bá e teatro jesuítico no Brasil do século XVI. *Educ. Soc.,* Campinas, v. 25, n. 86, abr. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artte xt&pid=S0101-73302004000100009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 jan. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000100009.

FERRETTI, Celso João. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. *Educ. Soc.,* Campinas, v. 18, n. 59, ago. 1997 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301997000 200002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 jan. 2012. http://dx.doi.org/10.1590 /S0101-73301997000200002.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntura/viewarticle.php?id=38&layout=ab stract&locale=en>. Acesso em: 01 set 2009.

FREIRE, P. *Ação cultural para a prática da liberdade e outros escritos.* 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. 27ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 41ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREITAS, Maria Virginia de. *Juventude e adolescência no Brasil:* referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

FREITAS, Maria Virginia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). *Políticas Públicas:* juventude em pauta. São Paulo: Cortez Editora, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fazendo pelas mãos a cabeça do trabalhador: o trabalho como elemento pedagógico na formação profissional. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa*, n. 47, 1983, p. 38-45.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. *Juventude e sociedade*: trabalho, educação, cultura e participação. 3ª. reimpressão. São Paulo: Instituto da Cidadania Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

GADOTTI, Moacir**.** *Pensamento pedagógico brasileiro*. São Paulo: Ática, 1987.

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira; DI PIERRO, Maria Clara. *Preconceito contra o analfabeto*. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

GANDINI, Raquel P. C.; RISCAL, Sandra A. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. Notas sobre a construção do Estado-Nação e a educação pública. *Pro-Posições*, Campinas, v. 3, n. 2 (8), julho de 1992.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. Trabalho: uma categoria- chave no imaginário juvenil? ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. *Retratos da Juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. 2 reimpressão. São Paulo: Instituto da Cidadania Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

HADDAD, S,; PIERRO, M. C. Di. Escolarização de Jovens e Adultos**.** In: *Revista Brasileira de Educação,* nº. 14. São Paulo: maio/agosto, 2000.

HADDAD, S,; PIERRO, Maria Clara. Di. Educação básica para adultos: um direito. *Revista de Educação Municipal.* São Paulo: Cortez, v. 1, nº. 1, p. 33-36, jun, 1988.

HADDAD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

HADDAD, Sérgio. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria, (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.

HADDAD, Sérgio. Caminhos da institucionalização: cooperação internacional, estado, filantropia. *Cadernos de Pesquisa - CEBRAP*, São Paulo, n. 6, p. 55-84, 1997.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Educação básica para adultos: um direito. *Revista de Educação Municipal*, São Paulo: Cortez, v. 1, n. 1, 1988, p. 33-36.

HIRATA, Helena. *O(s) mundo(s) do trabalho*: convergência e diversidade num contexto de mudanças dos paradigmas produtivos. São Paulo, 1996(mimeo).

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

IANNI, Octavio. O jovem radical. In: BRITTO, S. de (org.). *Sociologia da juventude I: Da Europa de Marx à América Latina de hoje***.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p.225-242.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2009.* Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/ estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2009/indic_sociais2009.pdf. Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais uma análise das condições de vida da população brasileira, 2010, Disponível em:* http://www.ibge.gov.br/home /estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf. Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

INDICADOR DE AFALBETISMO FUNCIONAL – INAF. Um balanço dos resultados de 2001-2005. Instituto Paulo Montenegro, Ação Educativa.

IPEA. Comunicados do IPEA n° 66. PNAD 2009 – Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas. 18 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado /101118_comunicadoipea66.pdf. Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

IPEA. *Comunicados do IPEA n° 70*. Evolução do analfabetismo e do analfabetismo funcional no Brasil: Período 2004-2009. 09 de dezembro de 2010b. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/ comunicado/101209_comunicadoipea70.pdf Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

KEELEY, Brian. Human capital: how what you know shapes your life. Paris: OECD, 2007. *General Economics & Future Studies*, v. 2007, n. 1, fev. 2007, p. i-150 (151). Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/49/38435906.pdf>.

KERBAUY, M. T. M. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais. *Estudos de Sociologia* (São Paulo), São Paulo, v. 18/19, p. 193-206, 2005.

KLIKSBERG, B. *Desigualdade na América Latina*: o debate adiado. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

KRUGMAN, Paul. Qualificação profissional e educação não garantem o futuro. The New York Times. Disponível em: http://noticias.uol.com.br/blogs-e-colunas/coluna/paul-krugman/2011/03/08/qualificacao-profissional-e-dolares.htm. Acesso em 08 de março de 2011.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrante. *Educ. Soc.,* Campinas, v. 20, n. 68, dez. 1999 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S0101-73301999000300009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 jan. 2012.

LEITE, Elenice Moreira. *Juventude e trabalho*: criando chances, construindo cidadania. In:

LENHART, G; OFFE, C. Teorias do estado e política social. Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e processos inovadores de política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MANHEIN, Karl. O problema da juventude na sociedade moderna. In: BRITTO, Sulamita de. *Sociologia da Juventude I*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MAPA DO ANALFABETISMO NO BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2003.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da escola em São Paulo e no Brasil*. IMESP: São Paulo, 2005.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. Os novos analfabetos da modernidade. Disponível em: <*http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,os-novos-analfabetos-da-modernidade,115788,0.htm >. Acesso em 22 fev 2009.*

MARTINS, José de Souza. Os novos analfabetos da modernidade. Disponível em: <*http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,os-novos-analfabetos-da-modernidade,115788,0.htm >. Acesso em 22 fev 2009.*

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In. RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas Sociais.* 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MENDONÇA, Erastos Fortes. *A regra e o jogo*: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. VIEIRA, 2000. (Dissertações e Teses LaPPlanE).

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MILL, Stuart. *Princípio de economia política*: com algumas de suas aplicações à filosofia social, São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E. R. (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos*. Abordagens de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

MIRANDA, Marilia Gouvêa. *O novo paradigma do conhecimento e as políticas educativas na América Latina***.** Caxambu: ANPED, 1996, mimeo.

MOURA, Sabine Foditsch Quaresma de. *Vulnerabilidade sociodemográfica e instrução.* Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**.** - Campinas, SP: [s. n.], 2006.

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. Editora Pedagógica e Universitária/EDUSP: São Paulo, 1974.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SOBOTTOKA, Emil Albert. (Org.). *Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2001.

NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. Estado nacional, democracia e instrução pública: pontos de referência para uma reflexão sobre o ideário educacional do Brasil. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*. Rio de Janeiro: vol.1, n.3, 31-40, abr/jun, 1994.

NOVAES, Regina. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, P.(orgs.). *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. Paulo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p, 217-241.

NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. 3ª. reimpressão.. São Paulo: Instituto da Cidadania Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

NUNES Jr., Armandino Teixeira. *A teoria rawlsiana da justiça***.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-16.pdf>. Acesso em: 19/06/2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. AS reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; Duarte, Marisa R. T. (org.). *Política e trabalho na escola*: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. Reflexões acerca da organização curricular e das práticas pedagógicas na EJA. *Educ. rev.,* Curitiba, n. 29, 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602007000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 jan. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602007000100007.

OLIVEIRA, Marta Kohl de. *Jovens e adultos como sujeitos do conhecimento*. Caxambu: Reunião Anual da ANPEd, setembro de 1999.

OLIVEIRA, Romualdo P. (org.) *Política educacional*: impasses e perspectivas. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo P. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela, ADRIÃO, Teresa. (Org.) *Gestão, financiamento e direito à educação:* análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PAIS, José Machado. *Culturas Juvenis*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2003.

PAIVA, Jane. Educação de jovens e adultos: questões atuais em cenário de mudanças. In. PAIVA, Jane; OLIVEIRA, Inês B. de. (orgs.). *Educação de jovens e adultos*. Petrópolis, RJ: DP et ALii, 2009.

PAIVA, Jane. *Os sentidos do direito à educação para jovens e adultos*. Petrópolis, Rj: DP et al; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

PAIVA, Jane; OLIVEIRA, Inês B. de Oliveira. (Org.). *Educação de jovens e adultos*. Petrópolis, Rj: DP et al, 2009.

PAIVA, Vanilda. *Educação popular e educação de adultos*. 5ª. Ed. – São Paulo: Edições Loyola, 1987.

PAIVA, Vanilda. Um século de educação republicana. *Pro-Posições* - Revista Quadrimestral da Faculdade de educação. Unicamp. Vol 1, n. 2, julho. Campinas: Cortez Editora, 1990.

PASTORE, José e SILVA, Nelson do Valle. *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000.

PERALVA, Angelina. A juventude como modelo cultural. In: *Revista Brasileira de Educação*. Juventude e Contemporaneidade. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em educação, 1997, n. 5 e 6.

PIRES, Valdemir. *Economia da educação*: para além do capital humano. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

PISTRAK, M. *Fundamentos da escola do trabalho*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

PLANK, David N**.** *Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001

POCHAMNN, Marcio. *Educação e trabalho:* como desenvolver uma relação virtuosa? Educ. Soc., Campinas, vl. 25, n. 87, p. 383-399, maio/ago. 2004.

POCHAMNN, Marcio. *Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil*: um balanço dos 10 últimos anos. São Paulo, 2007. Versão preliminar.

POCHAMNN, Marcio; AMORIM, Ricardo. (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

POCHMANN, M. *A Batalha pelo Primeiro Emprego*: As Perspectivas e a Situação Atual do Jovem no Mercado de Trabalho. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

POCHMANN, M; BORGES, A. *Era FHC e a regressão do trabalho*. São Paulo: Centro de Estudos Sindicais, Ed. Anita Garibaldi, 2002.

POCHMANN, Marcio. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. *In*: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. *Juventude e sociedade*: trabalho, educação, cultura e participação. 3ª. reimpressão. São Paulo: Instituto da Cidadania Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

POCHMANN, Marcio. Educação e trabalho:?. Como desenvolver uma relação virtuosa *Educ. Soc.* , Campinas, v. 25, n. 87, agosto 2004. Disponível a partir de <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000200

005&lng=en&nrm=iso>. acesso em 16 de janeiro de 2012. http://dx.doi.org/ 10.1590/S0101-73302004000200005.

QUIVY, R. e CAMPENHOULD, L. V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 5 Edição: Gradiva, Lisboa, 2008.

RADAR SOCIAL 2006. *Condições de vida no Brasil*. Brasília: IPEA, 2006.

RAMOS, Marise Nogueira. *A pedagogia das competências:* autonomia ou adaptação? São Paulo: Editora Cortez, 2001.

RANIERI, Nina. *Educação Superior, Direito e Estado*: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96). São Paulo: Edusp, 2000.

RAWLS, John. *A justiça como equidade.* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* São Paulo: Martins Fontes, 2008**.**

RIBEIRO, Darcy. *Teoria do Brasil*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1972.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. *Educ. Soc.,* Campinas, v. 18, n. 60, dez. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S0101-73301997000300009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 jan. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301997000300009.

RIBEIRO, Vera Massagão (org.). *Educação de jovens e adultos:* novos leitores, novas leituras. Campinas, SP: Mercado das Letras: Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Ação Educativa, 2001.

RIBEIRO, Vera Massagão (org.). Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. *Caderno CEDES*, v. 21, n. 55. Campinas. nov. 2001.

RIBEIRO, Vera Massagão. *Alfabetismo e atitudes*. São Paulo: Ação Educativa, Campinas: Papirus, 1999.

RICO, Elizabeth .M. (Org.). *Avaliação de políticas Sociais*. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

RISCAL, Sandra A. "As Reformas da educação, a flexibilização do trabalho e as orientações das Agências Internacionais". In GEMAQUE, Rosana Maria de Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes. *Políticas Públicas educacionais - O governo Lula em Questão*. Belém:Editora CEJUP. 2006. p. 49-76.

RISCAL, Sandra A. O gerenciamento de resultados na política educacional e a aritmetização do real. *Comunicações.* Caderno de Pós-Graduação em Educação. Ano 10. N1. junho de 2003. p. 68 – 77.

RISCAL, Sandra Aparecida; BARRETO, C. A. Algumas anotações sobre o conceito de equidade social e a política para a educação de jovens e adultos no Brasil no período de 1990-2005. In: BITTAR, Marisa; LOPES, Roseli Esquerdo. (Org.). *Estudos em Fundamentos da Educação.* 1ª. ed. São Carlos: Pedro & João Editores, 2007, v. 1, p. 231-251.

RUMMERT, Sonia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. *Sísifo / revista de ciências da educação* · n. º 2 · j a n / a b r 0 7. P. 35-50. Unidade de I&D de Ciências da Educacão da Universidade de Lisboa *Direcção de Rui Canário e Jorge Ramos do Ó* n.º 02 · Jan | Fev | Mar | Abr · 2007 Formação de adultos: políticas e praticas (coordenação de Rui Canario)

RUMMERT, Sônia Maria. A educação de Jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O "novo" que reitera antiga destituição de direitos. SÍSIFO. Revista de Ciências da Educação. n°. 2- jan/abr 07. p. 35-
50. Disponível em: http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo0203.pdf. Acesso em 12 de Janeiro de 2012.

SADER, Emir. Prefácio. In: MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Rev. Bras. C. Soc.,* n. 25, p.26-37, jun/1994, São Paulo, ANPOCS. Disponível em:< http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2007.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final, do Século XX. *Rev.bras. Ci. Soc.* , São Paulo, v. 18, n. 52, junho de 2003. Disponível a partir de <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909200 3000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 de janeiro de 2012.

SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil*: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livros Editora, 2007.

SANDER, Benno. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília: Liber Livro, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação, LDB*. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, Apr. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-2478200700 0100012&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Jan. 2012. http://dx.doi.org/10.15 90/S1413-24782007000100012.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2007, v.12, n.34, pp. 152-165. ISSN 1413-2478.

SCALON, Maria Celi. *Mobilidade Social no Brasil*: Padrões e Tendências. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM, 1999.

SCHULTZ, Theodore. *O capital Humano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

SCHULTZ, Theodore. *O valor Econômico da Educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Educação, trabalho e cidadania:* a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico. São Paulo, Perspectiva, vol. 14, n. 2, p.65-71, jun, 2000.

SILVA, N. Da inadequação do termo analfabetismo: da necessidade de novos conceitos para a compreensão do ensino e aprendizagem da leitura e da escrita em Língua Portuguesa. *Pátio*, Rio Grande do Sul, v. 29, p. 44-46, 2004.

SILVA, Paulo V.; Luiz Pedone. Formação de Políticas de Governo: o caso brasileiro. IN: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 2, n. 2, maio/agosto, 1988.

Silva, Pedro L. B.; Costa, Nilson R. *A Avaliação de Programas Público*: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Teoria da Justiça de John Rawls.* Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/377/4/r138-16.pdf>. Acesso em 16 out 2010.

SILVEIRA, Olívia Maria Costa. *O unicórnio e o rinoceronte:* análise do ProJovem a partir de seus beneficiários. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, 2009.

SMITH, A. *A riqueza das nações* – Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Leôncio; GALVÃO, Ana Maria de A. Uma história sobre a alfabetização de adultos no Brasil. In. STEPHNOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. *Histórias e Memórias da educação no Brasil*, vol. III: séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SOARES, S et al. *Os jovens adultos de 18 a 25 anos: retrato de uma dívida da política educacional*. Brasília: IPEA, 2003. Texto para Discussão N. 954.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar a política. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação***.** São Paulo: Unesp/Enap// Impresa Oficial – SP, 1999.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia Brasileira Contemporânea*: De Getúlio a Lula. São Paulo: Atlas, 2007.

SPOSITO, Marília Pontes (coord.). Estudos sobre juventude em educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n°.5/6, p. 37-52, maio-dez, 1997. (Número especial sobre Juventude e Contemporaneidade)

SPOSITO, Marilia Pontes. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre a juventude e o Brasil. ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. *Retratos da Juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. 2ª. reimpressão.. São Paulo: Instituto da Cidadania Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SPOSITO, Marília Pontes. *Juventude e escolarização* (1980/1998). Brasília: MEC/INEP/Comped, 2002. (Estado do conhecimento, 7).

SPOSITO, Marília Pontes. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas.* São Paulo: Ação Educativa, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n°. 24, p.16-39, Set/Out/Nov/Dez, 2003.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educar na sociedade do conhecimento*. Araraquara: Junqueira & Marins Editores, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Working paper (2002). Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em 26 de dezembro de 2011.

TOMMAZI, L.;WARDE, M. J. e HADDAD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.* São Paulo: Cortez Editora, 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In. DE TOMMAZI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs). O *Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para todos. Satisfação das necessidades básicas das necessidades de aprendizagem.* Disponível em: < http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien>. Acesso em 14, de agosto de 2009.

UNESCO. *Marco Estratégico da UNESCO no Brasil.* Brasília: UNESCO, 2006.

UNESCO. *Relatório Conciso de Monitoramento Global de Educação para Todos da UNESCO*, 2006.

UNESCO. *The dividends of learning: World Bank, support for education*, 1990.

VEYNE, Paul. *Como se escreve a história: Foucault revoluciona a história*. 4ª ed. Brasília: Unb, 1998.

VEYNE, Paul. *O inventário das diferenças.* Tradução de José Vasco Marques. 1 ed. Lisboa: Gradiva, 1989.

VIEIRA, Sofia Lecher; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política Educacional no Brasil*. Brasília: Liber Livros Editora, 2007.

WEBER, Max. A “Objetividade” do Conhecimento nas Ciências Sociais. In CONH, Gabriel (org.) Max Weber: *Sociologia*, São Paulo, Ática, 1989.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.* Vol. 1, Brasília - DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva***.** Vol. 2, Brasília - DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WEFFORT, Francisco. Educação e política: reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da Liberdade. In. FREIRE, Paulo. *Educação como Prática de Liberdade*. 28ª ed., Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.