



AGIDA MARIA CAVALCANTE DOS SANTOS

**PROEJA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA
EDUCACIONAL PROFISSIONALIZANTE PARA JOVENS E ADULTOS NO ESTADO
DO AMAZONAS.**

**CAMPINAS
2013**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

AGIDA MARIA CAVALCANTE DOS SANTOS

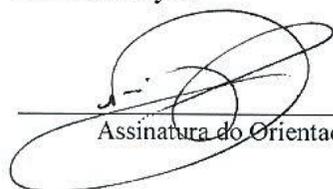
**PROEJA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA
EDUCACIONAL PROFISSIONALIZANTE PARA JOVENS E ADULTOS NO ESTADO
DO AMAZONAS.**

Autora: Agida Maria Cavalcante dos Santos.

Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida pela aluna Agida Maria Cavalcante dos Santos e orientada pelo Prof.Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan



Assinatura do Orientador

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751**

Sa59p	<p>Santos, Agida Maria Cavalcante dos, 1964 - PROEJA: análise do processo de implantação da política educacional profissionalizante para jovens e adultos no Estado do Amazonas / Agida Maria Cavalcante dos Santos. – Campinas, SP: [s.n.], 2013.</p> <p>Orientador: Newton Antonio Paciulli Bryan. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p>1. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (PROEJA). 2. Educação de jovens e adultos. 3. Políticas públicas. 4. Políticas educacionais. 5. Educação e Estado. 6. Neo-institucionalismo sociológico. I. Bryan, Newton Antonio Paciulli, 1947- II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">13-019/BFE</p>
-------	--

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: PROEJA: analysis of the implementation process of vocational education policy for youth and adults in the state of Amazon

Palavras-chave em inglês:

National Program for Integration of Education Professional with Basic Education in Young and Modality Adults (PROEJA)

Education of young people and adults

Public policies

Educational policies

Education and State

Neo-sociological institutionalism

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Doutor em Educação

Banca examinadora:

Newton Antonio Paciulli Bryan (Orientador)

Suely Aparecida Galli Soares

Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

Adriana Missae Momma Bardela

Luis Enrique Aguilar .

Data da defesa: 19-02-2013

Programa de pós-graduação: Educação

e-mail: agida@bol.com.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

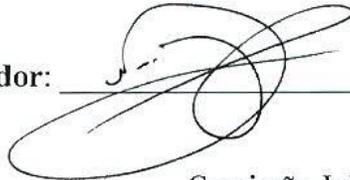
**PROEJA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA
EDUCACIONAL PROFISSIONALIZANTE PARA JOVENS E ADULTOS NO ESTADO
DO AMAZONAS.**

Autora: Agida Maria Cavalcante dos Santos.

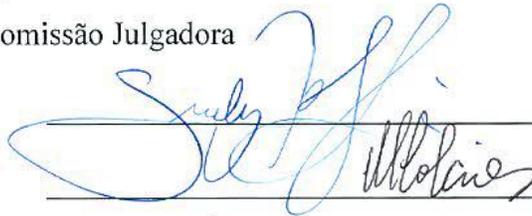
Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida por
Agida Maria Cavalcante dos Santos, e aprovada pela comissão julgadora.

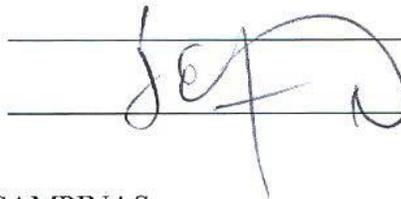
Assinatura do Orientador: _____



Comissão Julgadora



Adriane B. Gomes Bandeira



CAMPINAS

2013

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos,
Geovanna dos Santos Braga e Eduardo Cavalcante Pereira.

AGRADECIMENTO

Agradeço, na pessoa da Profa. Dra. Arminda Mourão, Diretora da Faculdade Educação à Universidade Federal do Amazonas por conceder-me o afastamento funcional necessário a essa atividade de doutoramento.

Agradeço *in memorium*, ao Prof. Dr. Jorge Gregório, pelo parecer favorável ao pedido de afastamento para cursar o doutorado.

Agradeço, na pessoa do Prof. Dr. Odenildo Sena, à Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Amazonas, pelo apoio financeiro tão necessário ao desenvolvimento da Pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas, na pessoa do Prof. Dr. Silvio Gallo, pela sensibilidade em aceitar projetos de pesquisa tão distante de sua realidade, ratificando a necessidade de que há tanto neste Brasil a se conhecer! Também agradeço a liberdade de poder matricular-me em outros programas como do Instituto de Economia e do Instituto de Ciência Política, História e Filosofia.

Ao Professor Doutor Newton Antonio Paciulli Bryan, meu estimado orientador, pela paciência frente à minha pequenez científica e pela indicação do caminho a ser percorrido por mim.

Agradeço *in memorium* ao Professor Jorge Biton Ruben Tápia, pois tive a honra de fazer parte da sua última turma antes de sua passagem! Através dele, agradeço a todos os professores das dez (10) disciplinas por mim cursadas.

À Banca de Qualificação composta por Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar (Membro Titular) - FE/UNICAMP; Prof. Dra. Suely Aparecida Galli Soares (Membro Titular) - PUC/CAMPINAS; Prof. Dra. Marta Leandro da Silva (Membro Suplente) - FE/UNICAMP, pelas contribuições decisivas para a conclusão deste trabalho.

À banca examinadora

Aos colegas da UNICAMP, que configuraram um mosaico educacional deste Brasil. Hoje, posso dizer que tenho amigos aos “quarto ventos” da Paraíba ao Rio Grande do Sul, de Roraima a Bahia, de Fortaleza a Goiás. Agradeço a troca de informações, o apoio moral e o carinho nesses quatro anos em que residi na cidade de Campinas. A eles, a expressão “mi casa su casa.”

À Nadir Camacho e à Sueli Palmério, agradeço pelo tempo a mim dedicado durante esse período. Meninas, vocês são inesquecíveis pela dedicação ao que fazem!

Aos servidores dos Institutos de Tecnologia – IFAM - que me receberam solícitos em todas as minhas visitas.

A todos os meus amados amigos amazonenses, antigos e novos, que se orgulham das minhas conquistas, festejando a minha vitória e chorando as minhas fraquezas, sem jamais me abandonar.

Aos meus irmãos de sangue e alma, Ana Lúcia, Lúcio, Léa, Suely, Luciano e Lucinaldo pelo carinho e amor da convivência.

À minha filha Geovanna e ao meu filho Eduardo e a minhas sobrinhas e sobrinhos: Késsia, Lucianne, Felipe, Leticia Carmem, Kalianne, Ana Aymeé, Ana Clara e Leon, que constituem a razão de dar prosseguimento à vida e me fornecem força para não fraquejar.

Aos meus pais, Luciano e Zilma, que, na sua humildade, acreditaram que a educação é a maior arma de combate e, com ela, enviaram-me à luta.

A todos, muito obrigada!

No fim dessa travessia, é com alegria que faço minhas as palavras de Cora Coralina:

*“E que tenha mais chão nos meus olhos do que cansaço nas minhas pernas,
mais esperança nos meus passos do que tristeza nos meus ombros,
mais estrada no meu coração do que medo na minha cabeça”*

EPÍGRAFE

Finalmente, é preciso sublimar, para não dar origem a equívocos, que a proposta em debate supõe professores qualificados e em permanente capacitação, com boas condições de trabalho e remunerados dignamente. A integração de membros da comunidade faz parte do processo político-pedagógico, desde que se insira de modo planejado e organizado nas atividades escolares. A educação não suporta voluntariado, improvisações, práticas missionárias ou outro tipo de caridade, já que direito, e não benesse. Por isso, exige tratamento profissional competente, assegurado por relações de trabalho claramente regulamentadas. Assim, como a ninguém ocorreria passar por uma cirurgia feita por um jornalista, ser defendido por um vendedor ou encomendar um projeto de construção a um bibliotecário, as crianças e os jovens têm direito a ser educadas por professores adequadamente capacitados, e com seus direitos respeitados, como acontece em todos os campos profissionais.

Do livro **“Ensino Médio – Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho”** Acácia Kuenzer (Org.), 2009, p 92.

LISTAGEM DE SIGLAS E ABREVIATURA.

AAPAS	- Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária.
ABC	- Cruzada da Ação Básica Cristã
BM	- Banco Mundial
CED	- Centro de Educação á Distancia.
CEAA	- Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos.
CNAEJA	- Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.
CEPAL	-Comissão Econômica para América Latina e Caribe.
CEPLAR	-Campanha de Educación Popular da Paraíba.
CNBB	- Conferencia Nacional de Bispos do Brasil
CNE	-Conselho Nacional de Educación
CNEA	- Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo
CNER	- Campanha Nacional de Educação Rural.
CONFINTEA	- Conferência Internacional de Educação de Pessoas Adultas.
CPC	- Centro Popular de Cultura
CRUB	- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.
DVD	- Disco Digital Versátil
EJA	- Educação de Jovens e Adultos.
ENEJA	- Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos.
FIEAM	- Federação das Indústrias do Estado do Amazonas.
FCBTVE	- Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa
FNDE	- Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educación.
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educación Básica e de Valorização dos Profissionais da Educación.
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano.
IFET	- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria.
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.
INPE	- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCD	- Display de Cristal Líquido.
LDB	- Lei de Diretrizes e Base da Educação
MCP	- Movimento Cultural de Pernambuco.
MEB	- Movimento de Educação de Base.
MEC	- Ministério de Educação.
MEPF	- Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias
MNCA	- Programa de Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo
MOBRAL	- Movimento Brasileiro de Alfabetização.
MST	- Movimento dos Sem-Terra.
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas.
ONG	- Organizações não governamentais.
PAER	- Pesquisa da Atividade Econômica Regional
PAM	- Programa Alimentar Mundial
PAS	- Programa de Alfabetização Solidária.
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PDT	- Partido Democrático Trabalhista.
PETROBRAS	- Empresa de produção de energia com capital misto.
PIB	- Produto Interno Bruto.
PNA	- Programa Nacional de Alfabetização
PNAC	- Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	- Programa Nacional por Amostra de Domicílio.
PNPE	- Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PROEJA	- Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.
PROJOVEM	- Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos.

RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego
SEA	- Serviço de Educação de Adultos
SECAD	-Secretaria de Educación Continuada e Alfabetização e Diversidade.
SIRENA	- Sistema Rádio Educativo Nacional
SUFRAMA	- Superintendência da Zona Franca de Manaus
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa.
UNE	- União Nacional dos Estudantes.
UNESCO	- Organização para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância.
USAID	- United States Agency for International Development

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa do percentual do investimento público direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000-2009.**103**

Tabela 2 - Classificação dos ramos de atividades e sua concentração numérica. **147**

RESUMO

A pesquisa apresentada analisa o processo de implantação da política pública educacional constante no Decreto nº 5.840 de 2006 que propõe executar de forma conjunta o Ensino Médio e a Educação Profissional, na vertente do Ensino Técnico, para a população de jovens e adultos. Foi realizada em três cidades do estado do Amazonas, a saber: a capital Manaus, economicamente determinada pelo Pólo Industrial de Manaus (PIM), no Município de Coari, que é sede do pólo de extração do gás natural pela PETROBRAS, e no Município de São Gabriel da Cachoeira, área fronteira e militarizada, com grande concentração de população indígena. A presente pesquisa examina o processo de implementação da política no período de 2006 a 2010. Portanto, este trabalho se debruça na historicização das políticas destinada à modalidade de Educação de Jovens e Adultos, desde os anos de 1940 até 2006, relacionando-as com a problemática social do analfabetismo no Brasil; passa pela exposição das Teorias do Estado: Pluralistas, Marxistas, Elitista e Corporativos, apresentadas por Shumpeter (1947), Beer (1965), e Ham & Hill (1984), levantando, assim, os construtos da gênese elaborativa em Políticas Públicas. Através do estudo do modelo de Estado, apontamos o Neoinstitucionalismo Histórico de Marques (1997), Evans (1993) e Ham & Hill (1993), como matriz propulsora desta política, bem como os estudos de Skopcol (1989) sobre a autonomia do Estado, sua capacidade e racionalidade. Os autores Mazmanian, D. (2003), Van Meter e Van Horner (2003), Elmore, R. (2003) e Villanueva (2003), nos ajudam a construir a tipologia dos modelos dos processos de implantação que foram usados para classificar a política estudada. Os dados levantados apontam de forma conclusiva que o modelo de implantação adotada nesta política educacional interfere de forma decisiva no seu sucesso, comprometendo os objetivos propostos pela mesma.

Palavras Chaves: Educação de Jovens e Adultos, Política Publica Educacional, PROEJA

ABSTRACT

The research presented analyzes the implementation process of public education policy contained in Decree 5840 of 2006 which proposes run jointly high school and professional education, the slope of Technical Education, for the population of young adults. It was held in three cities in the state of Amazonas, namely the capital Manaus, economically determined by the Industrial Pole of Manaus (PIM), in the city of Coari, which is headquartered pole extraction of natural gas by PETROBRAS, and the City of São Gabriel da Cachoeira, and militarized border area with high concentration of indigenous population. This research examines the process of policy implementation in the period from 2006 to 2010. Therefore, this work focuses on policies aimed at historicizing modality Youth and Adults, from the years 1940 to 2006, relating them to the social problem of illiteracy in Brazil; passes by exposure Theories of the State: Pluralist, Marxist Elitist Corporate and presented by Schumpeter (1947), Beer (1965), and Ham & Hill (1984), raising thus the constructs of elaborative genesis in Public Policy. Through the study of the state model, we point neoinstitutionalism History Marques (1997), Evans (1993) and Ham & Hill (1993), propelling this policy matrix as well as studies of Skopcol (1989) on the autonomy of the state its ability and rationality. The authors Mazmanian, D. (2003), Van Meter and Van Horner (2003), Elmore, R. (2003) and Villanueva (2003), help us to build a typology of models of deployment processes that were used to classify the studied policy. The data collected indicate conclusively that the deployment model adopted in this educational policy interferes decisively in their success, compromising the objectives proposed for the same.

Key Words: Youth and Adults, Publishes Educational Policy, PROEJA

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	25
CAPÍTULO 1: ESTUDOS SOBRE UMA TEORIA DE ESTADO.....	29
CAPÍTULO 2: ESTUDOS SOBRE A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
CAPITULO 3: O ENSINO MÉDIO, O ENSINO PROFISSIONAL E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NAS INTERSECÇÕES COM O PROEJA	73
3.1 O Ensino Médio.	73
3.2 O Ensino Profissional Brasileiro.....	83
3.3 Programa e Projetos de Escolarização de Adultos: Uma Retrospectiva.....	88
3.4 Políticas no Governo Fernando Collor De Melo- 1990/1994.....	93
3.5 Políticas no Governo Fernando Henrique Cardoso -1995/2002.....	94
3.6 Políticas do Governo Luiz Inácio Lula Da Silva-2003/2010.....	98
3.7 A Intersecção Entre Ensino Médio e a Educação Profissional: Proeja	107
3.8 Sobre o Currículo Integrado.....	116
CAPITULO 4: ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA E OS DADOS COLETADOS	123
4.1 O Problema	126
4.2 Da Parte Empírica da Pesquisa.....	128
4.3 Resultado do Perfil dos Alunos.....	138
4.4 Resultado da Entrevistas realizadas com a Equipe Técnico Pedagógica.....	142
CAP. 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
ANEXOS.....	161
REFERÊNCIAS	165

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, instituído no âmbito federal através do Decreto nº 5.840 de 2006. Busca identificar que tipo de modelo foi adotado no processo de implantação dessa política e se esse processo resulta no sucesso da mesma incidindo de forma favorável na relação educação e trabalho.

De forma implícita, questiona como o decreto regula o processo de educação continuada em nível médio e como processa a ação de profissionalização? Quais os conceitos pedagógicos nele contidos que se atrelam aos conceitos de áreas afins tais como: trabalho, globalização e reestruturação produtiva?

O Decreto nº. 5.840, de 2006 e os documentos governamentais do Ministério de Educação produzidos pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, cujos títulos são respectivamente: “Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio” e “Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos” versam sobre a realização de um currículo específico para atender a população de jovens e adultos através da promoção de um ensino integralizado, juntando a modalidade de Ensino Médio e a da Educação Profissional e certificando os concluintes com a titulação de técnico em nível médio.

Tais documentos orientam a elaboração dos projetos político-pedagógicos dos cursos a serem realizado por cada escola. Estes projetos pedagógicos serão referendados para execução pelo Ministério de Educação através de sua secretaria específica. Portanto, através dos documentos orientadores, podemos verificar como o Ministério pensa a integração na Educação Básica: da modalidade de Ensino Médio com a modalidade de Educação Profissional, no item Ensino Técnico. O decreto faz parte de toda uma ação de política pública nacional destinada à educação profissionalizante.

O Problema consiste no modelo de implantação adotado para que a ação descrita no decreto se torne uma ação real. De outra forma, diríamos que o problema consiste em

verificar como se desenvolve o processo de implantação de uma política educacional e, a partir daí, identificar em que tipologia se enquadra.

Acreditamos ser definidor o processo de implantação para o sucesso de um programa educacional e, por conseguinte, de uma política, pois será nele que poderemos corrigir trajetórias resultantes de equívocos teóricos ou dimensionais.

A problemática de investigação perpassa por conceitos e categorias teóricas. Sendo uma delas a proposta de integralização de duas modalidades de ensino, tidas a princípio como apartadas, e incide na compreensão do conceito de integralização.

Por consequência, o problema aqui aportado traz de forma sublimar o pensamento do Estado-Governo sobre que modelos de políticas de educação devem ser adotadas para a população de jovens e adultos, que, por terem seus itinerários escolares interrompidos pelos mais diversos motivos, não podem fazer parte da estrutura linear e contínua da educação formal, e passam a ser atendidos por programas. Esta população, ao concluir o Ensino Fundamental, necessita dar continuidade à sua escolarização em nível médio, o que também a coloca em condições escolares de profissionalização no mesmo nível.

Uma das especificidades desta ação está em ser executada pela esfera federal nas antigas Escolas Técnicas Federais, que atualmente atendem pela nomenclatura de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), conforme Decreto Lei nº 6.950 de 24 de Abril de 2007.

De forma sequencial, esta pesquisa pretende identificar quais os incrementos trazidos por este programa: verificar que plataforma teórica sustenta os documentos produzidos para a implantação dele e que constroem a categoria de integralidade apresentada. Assim, podemos adotar como categorias mensuráveis para o sucesso desse programa, usada a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9394/96: os conceitos de gratuidade, obrigatoriedade, universalidade e *fluidez* da ação educacional, traçando dessa forma o perfil desta política. Oportunamente explicamos que entendemos como *fluidez* a capacidade da instituição em prover as ações educacionais necessárias, bem como a capacidade dos alunos em percorrer o(s) itinerário(s) de conteúdos propostos, considerando o tempo e a qualidade da ação.

Para tal empreitada, este trabalho compõe-se de cinco capítulos que buscam atingir o objetivo proposto. Iniciamos a análise apresentando no Capítulo I uma plataforma teórica sobre o conceito de Estado. Descrevemos de forma sucinta as abordagens sobre: Pluralistas,

Marxistas, Elitista e Corporativista, apresentadas por Shumpeter (1947), Beer (1965) e Ham & Hill (1984), que nos conduziram ao entendimento do modelo Institucionalista esboçado por Scopkol (1985). Tais teorias sedimentam os conceitos que estarão presentes na gênese elaborativa de Políticas Públicas Educacionais para Jovens e Adultos.

Ao entendê-las, identificaremos os conceitos de educação e de trabalho contidos nas políticas educacionais voltadas aos Jovens e Adultos e presente na Lei de Diretrizes e Base da Educação nº 9394/96. Portanto, a proposta política contida no decreto estudado pode determinar a educação formal como meio e o trabalho, eixo de incrementação econômica, como fim somente.

No Capítulo II, apresentamos o quadro conceitual sobre o processo de implantação de política pública a partir das leituras de Mazmanian, D. (2003), Van Meter e Van Horner (2003), Elmore, R. (2003) em Villanueva (2003). Versamos sobre o que se constitui em problema social, como esse problema entra na pauta de uma agenda governamental para, a partir daí, configurar-se em política pública. Também caracterizamos as etapas de elaboração, implantação e avaliação, buscando utilizá-los na análise do decreto, principalmente nos aspectos sobre implantação. Da mesma maneira apresentamos alguns modelos que podem ser utilizados para tipificar um processo de implantação de política. Cada modelo apresenta um percentual de sucesso dependendo do problema que a política busca tratar.

No Capítulo III, expomos o decreto. Este capítulo baseia-se no entendimento dos documentos governamentais, principalmente o Documento Base elaborado pela equipe da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério de Educação nos anos de 2005-2006. Tem como título *Programa Nacional de Integração Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA* –, promulgado pelo Decreto nº 5.840 de 13 de julho de 2006. Consta de uma breve retrospectiva sobre a modalidade de Ensino Médio e sobre a Educação Profissional Brasileira, pois são estas as modalidades propostas à integração. Utilizamos das leituras de Vieira (2000, 2007, 2008), Frigotto (1994 e 2000), Kuenzer (2002 e 2006), Ferretti (1997 e 2000), Santomé (1993, 1998, 2003), entre outros.

No capítulo IV, focalizamos os aportes metodológicos da pesquisa, que propõem como meta a análise de dados a partir da triangulação proposta por Triviños (1987), Gaskell (2009), Corbin & Strauss (2008), Cervo (2007), Bogdan & Bilklen (1994) e Flick (2009).

Também, neste capítulo, descrevemos a pesquisa empírica, seu instrumento de coleta de dados, os resultados quantitativos sobre o perfil dos alunos e os relatos colhidos nas entrevistas com os diretores dos Institutos e dos Coordenadores de Curso. O lócus desta pesquisa foi o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no Estado do Amazonas, nos polos onde o programa PROEJA foi implantado até o ano de 2010, ou seja, nas cidades de Manaus (capital); no Município de Coari – sede do polo de extração do gás natural pela PETROBRAS –, e no Município de São Gabriel da Cachoeira - área fronteira de gerência municipal indígena.

No último capítulo V, traçamos um painel conclusivo a partir das considerações da pesquisa empírica, apresentando a triangulação resultante dos estudos sobre Estado-Política, Educação e Trabalho, através da tipificação do processo de implantação do programa que nos permitiu identificar a abrangência do conceito de integralidade proposta e os conceitos legislativos de gratuidade, obrigatoriedade, universalidade e *fluides* da ação educacional, que se constituem, aqui, como resultados do processo de implantação. Assim, buscamos contribuir para o entendimento histórico da relação educação, trabalho e desenvolvimento através da análise do processo de implantação do PROGRAMA PROEJA.

CAPÍTULO 1: ESTUDOS SOBRE UMA TEORIA DE ESTADO.

Neste capítulo, apresentaremos uma síntese sobre os estudos referente à Teoria de Estado, para que nela possamos compreender a primeira categoria deste inquérito.

Iniciamos a partir dos textos de Peter Evans (1993). Para ele a teoria do desenvolvimento com ênfase na industrialização em larga escala, iniciou-se nos anos 1950. Por isso, caberia ao Estado promover mudanças estruturais por meio da implantação de um plano de desenvolvimento industrial avançado conjugado à modernização da agricultura. Neste sentido haveria a necessidade de uma infraestrutura urbana que sustentasse os avanços pretendidos na industrial e agricultura. Este Estado seria, tipificado nas palavras de Evans, como o *Estado Solucionador*.

No final dos anos de 1960 e início dos anos 1970, observamos a gradativa perda de direitos sociais e, conseqüentemente, a descrença, por parte da sociedade, no desenvolvimento social. Nesse mesmo período, observamos o processo decrescente dos gastos públicos para fins sociais, e o Estado passou a ser o obstáculo ao desenvolvimento industrial. Surgiu aí a imagem do *Estado como Problema*, embora ocorressem casos em que as metas de desenvolvimento conduziram a mudanças estruturais significativas e, portanto, a um forte processo de industrialização.

Nesse contexto, os cientistas sociais realizaram estudos sobre os países totalitaristas, de industrialização tardia e, também, sobre os países de potente processo de industrialização. Marques (1997) afirma que, no Pós-Guerra, intensificou-se a desestruturação do padrão de acumulação, essa desestruturação conduziu a transformações no processo produtivo, nas relações de produção, nos padrões de consumo, nas formas da sociedade configurar-se e nas diversas especialidades da economia mundial. Observa-se a perda da força dos sindicatos e dos grandes bancos americanos, acompanhada do crescimento da indústria financeira.

Em função disso, se o Governo quisesse adotar uma postura de Estado Solucionador, deveria decretar medidas de intervenção, visando construir condicionantes de sustentação para que um plano de industrialização avançado pudesse ser executado. Para Ham e Hill (1996), a intervenção estatal não é atividade recente do Estado; ela se distingue, no Estado Moderno, por seu caráter e por sua extensão.

Como caráter entende-se as formas de intervenção adotada pelo Estado que constitui uma tipologia econômica e como extensão entendem-se as vertentes e profundidades das intervenções operadas pelo Estado que veremos no decorrer desta.

O Estado Moderno iniciou sua trajetória, visando dar conformidade a sua função: atender às demandas sociais. Assim, deveria agir através da regulação que seria determinada pela extensão de sua intervenção no mercado.

O século XX foi marcado por um Estado que agia sobre os indivíduos, principalmente por intermédio de suas atividades judiciais, regulatórias e de controle. Essa intervenção na provisão de serviços e na gestão econômica levou à necessidade de aumentar a cobrança de impostos para poder financiar as atividades estatais. Em consequência, a sociedade movimentou-se, para solicitar a redução de impostos. Tal fato foi usado como justificativa para que se desenrolasse um profundo processo de privatização das funções estatais.

Três áreas de intervenção estatal foram de particular importância:

- A área social — constituída por políticas públicas que compuseram o denominado “Estado de Bem-Estar”: educação, saúde pública, aposentadorias, seguro desemprego e habitação, entre outros.
- A área econômica — em função da adoção generalizada de políticas de gestão econômica keynesianas, o Estado Moderno tornou-se mais intimamente envolvido na regulação da economia. A intervenção estatal na área econômica variou, da oferta de incentivos ao desenvolvimento industrial, mediante subsídios e concessões tributárias, ao envolvimento direto no processo produtivo, mediante a propriedade pública de certas empresas.
- A área ambiental — a complexidade da vida econômica e urbana tornou necessário o engajamento do governo em uma variedade de atividades regulatórias, a fim de limitar o impacto coletivo do comportamento individual na natureza. Tais atividades vão muito além das formas básicas de controle social, exigidas em sociedades mais simples, tais como prevenir as consequências de certas atividades econômicas. Ela

efetiva-se em particular, na proteção ambiental, na proteção ao consumidor e na proteção contra o controle de monopólios e cartéis.

Tais processos de intervenção podem ser caracterizados mais enfaticamente pelas medidas para a proteção dos trabalhadores industriais; pela gestão da demanda, por programas de emprego e propriedade estatal de empresas, numa tentativa de criar postos de trabalho.

Nesse contexto, Ham e Hill (1996) frisam a despreocupação dos cientistas sociais com o crescimento da intervenção estatal em sociedades industrializadas avançadas, afirmando que a Ciência Social, nesse período, concentrou-se nos estudos sobre o comportamento eleitoral, o sistema eleitoral; sobre grupos de pressão e grupos de interesse, entre outros.

A reação a esse comportamento surgiu por parte de Peter Evans, Theda Skopcol e Dietrich Rueschemeyer, em 1985, no artigo “Bringing of State back in”, em que pontua a necessidade de atribuir ao Estado uma posição central na análise de políticas.

Theda Skopcol (1989) apresenta como tema o retorno do Estado como elemento de investigação nas Ciências Sociais e atribui tal fato à necessidade do enfrentamento das grandes teorias, a saber, os estudos sobre o Estado Pluralista ou Estrutural-Funcionalista e o confronto do pensamento dos Neomarxistas.

A nossa proposta é o entendimento do pensamento de Theda Skopcol a partir de 1989, mas para isso iniciamos entendendo os modelos que antecedem esse pensamento. Como ponto de partida, temos a definição de Estado:

Os Estados devem ser considerados como algo mais que governos. São sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos e coercitivos permanentes que não só tratam de estruturar a relação entre a sociedade civil e a autoridade política, assim como também, de estruturar muitas relações cruciais dentro de uma sociedade civil. (STEPAN APUD SKOPOL, 1989).

Ham e Hill (1997) solidificam essa definição apresentando o que se constitui como Estado de forma concreta: as instituições ou agências que o formam, bem como as funções que desempenham; órgãos legislativos, assembleias parlamentares e instituições subordinadas à elaboração de leis; órgãos executivos, incluindo departamentos ministeriais e jurídicos, com a responsabilidade de obrigar ao cumprimento de leis. Essas instituições estão situadas nas chamadas esferas nacional (União), regional (estadual) e local (municipal).

Igualmente, criticamos a afirmação do conceito limitado de Estado centrado na territorialidade, onde este Estado funcionaria como organizador e controlador de território, pois tal definição desconsidera as diversas formas e ações estruturais que condicionam o Estado nos contextos transnacionais. Para o estudo do Estado, devemos considerar, além da afirmação de Stepan *apud* Skopcol (1989), que as relações geopolíticas de dominação e competência interestatal, sustentam-se na comunicação internacional de ideias, de modelos de políticas públicas, bem como de modelos econômicos do comércio mundial, com a divisão das atividades produtivas coligadas a fluxos financeiros internacionais.

Obviamente, as afirmações e as críticas acima não comportam toda a definição de Estado, pois deveriam considerar outros tipos de organizações sociais e de agentes que moldam as relações sociais e políticas nele contidas. Porém, podemos concluir, até aqui, que o Estado é muito mais que um fórum em que grupos sociais formulam demandas e empregam lutas políticas para concluir acordos.

Ham & Hill (1996) e Carnoy (1987) apresentam de forma didática a classificação de modelos de Estado resultante dos estudos de uma plataforma analítica. Destacam as teorias: pluralista; elitista; marxista; corporativista e neo-institucionalista. Essas tipificações seguem expostas resumidamente para a construção de entendimento teórico sobre a última referida, que abordaremos através dos escritos de Theda Skopcol (1989).

Autores como Mill e Rousseau apontam para uma Teoria Clássica Liberal¹ da democracia e para a necessidade do envolvimento direto e ativo dos cidadãos. Shumpeter *apud* Ham & Hill (1993) pontua a diminuição dessa necessidade e frisa: “um arranjo institucional pode chegar à decisão política quando os indivíduos adquirem o poder de decisão mediante uma luta competitiva pelo voto do povo”. Esses grupos garantidores de votos constituem-se em grupos de pressão que demandarão atendimento por muitos anos em todos os países chegando a se constituir no próprio governo.

A Teoria Pluralista caracteriza-se pela atividade dos grupos de pressão que representam interesses específicos. Assim, cabe ao governo procurar o consenso e a cooperação desses grupos através de assessoramento, consentimento e aprovação. Porém, apesar da dinâmica entre o governo e os grupos de pressão, não há um dominante, e

¹ O Liberalismo econômico foi o princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de um sistema auto regulável. Surge como resposta às necessidades de uma economia de mercado plenamente desenvolvido. Apoiou-se em três dogmas: o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado (mercado e trabalho), a criação do dinheiro deveria sujeitar-se a um mecanismo automático (o padrão ouro), e os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, sem empecilho ou privilégios (o livre comercio). (POLANYI, 2000, p, 90)

qualquer uma das partes pode assegurar que as preferências e os desejos sejam atendidos ou contemplados, conforme o interesse do governo.

Isso não quer dizer que haja um poder igualmente distribuído, muito pelo contrário, as assimetrias são constatadas conforme o grau de influência. Como fontes de poder, podemos citar: conhecimento científico, dinheiro, informações, especializações, domínio de tecnologia e ou matéria prima, água, entre outros.

A esse respeito, afirmam Ham e Hill (1996): “o quadro básico citado pelos pluralistas apresenta que no mercado político, para um grupo alcançar atendimento, depende de seus recursos e de seu poder de vocalização”.

A Tese Elitista Clássica sustenta que as elites políticas atingem suas posições por várias formas: pela subversão revolucionária, pela conquista militar, pelo controle do poder sobre a água ou pelo comando dos recursos econômicos.

No Estado Moderno, a posição das elites está relacionada ao desenvolvimento de organizações de grande escala em muitas áreas da vida. A elite política pode ser formada por “aqueles indivíduos que de fato exercem o poder na sociedade em qualquer momento dado”, o que “inclui membros do governo e da alta administração, líderes militares e, em alguns casos, famílias politicamente influentes de uma aristocracia ou casa real e líderes de poderosas empresas econômicas” (Ham & Hill, 1984). A classe política engloba líderes de partidos políticos da oposição, líderes sindicais, empresários e intelectuais politicamente ativos. A elite política é composta de elites burocráticas, militares, aristocráticas e empresariais, enquanto a classe política é composta da elite política associada a elites de outras áreas da vida social.

Uma crítica aos modelos apresentados pode ser feita, quando retratamos as instituições geridas por grupos minoritários, quer venham de origens sociais semelhantes ou não, mas que conseguem exercer o poder confrontando, de diversas maneiras, os interesses do grupo dominante, sejam elitistas ou pluralistas. Essa crítica comporta um Estado com base na Teoria Marxista, onde o *grupo* adquire corpo de uma *classe*.

Nas sociedades ocidentais industrializadas, avançadas ou não, e em muitas sociedades orientais, domina o modo capitalista de produção, dando origem a duas grandes classes sociais: a burguesia e o proletariado. Nesta conformação o Estado não é um agente neutro, mas, antes, um instrumento para a dominação de classes. Marx (1988, p. 56)

expressou sua opinião no “Manifesto Comunista”, onde escreveu que “O executivo do Estado Moderno não é mais que um comitê para gerenciar os negócios comuns de toda a burguesia”.

Ao analisarmos historicamente as Teorias Pluralistas ou Elitistas, concordarmos com a sentença exposta, que afirmar: o Estado age como um instrumento que serve aos interesses de curto e longo prazo de toda a burguesia (grupos de pressão, elites econômicas ou políticas). A função precípua do Estado na sociedade capitalista seria de auxiliar no processo de acumulação de capital, criando condições nas quais capitalistas fossem capazes de promover a produção de lucro; agir para manter a ordem e o controle dentro da sociedade, tanto por meio de mecanismos repressivos, como a polícia, quanto por agências como escolas, que executam uma função importante de legitimação.

Os marxistas entendem que em um Estado Capitalista caberia ao governo fornecer recursos físicos, tais como estradas e parques industriais; e, ainda, através de intervenção estatal, promover a provisão de serviços como habitação e saúde, a grupos da população trabalhadora. Uma das funções desses serviços seria reduzir o custo do poder trabalhista para o capital e manter saudável a força de trabalho.

O'Connor (2003) classifica estas diferentes formas de despesas do Estado como investimento social, consumo social e gasto social. O investimento social aumenta a produtividade do trabalho mediante a provisão de, por exemplo, infraestrutura e auxílio à indústria; o consumo social reduz o custo da reprodução da força de trabalho como, por exemplo, a provisão de um seguro social; finalmente, gastos sociais servem para manter a harmonia social.

Assim, os gastos do governo servem aos interesses do capital monopolista. Isso explica porque os marxistas entendem o Estado como sendo dirigido por um directorado político consciente de sua classe, agindo em nome dos interesses da classe de capitalistas monopolizantes.

Explicar as atividades do Estado capitalista requer a identificação de critérios para situar os limites de dependência do Estado em relação à burguesia e as condições sob as quais agências estatais são capazes de operar de forma autônoma.

Podemos afirmar que o Estado, na sociedade capitalista, adotou uma posição mais diretiva e intervencionista, como resultado da desaceleração do processo de capital ocorrida

a partir de 1976. Esse caráter intervencionista pode ser constatado pela concentração industrial; pela competição internacional; e pelo declínio da lucratividade na economia, que acabaram por impelir o deslocamento em direção ao corporativismo.

Winkler (1927, p. 78) ressalta os aspectos econômicos do corporativismo, vendo-o como um sistema de propriedade privada dos meios de produção, combinado com o controle público. Segundo ele (1927, p. 78), exemplos do envolvimento corporativo são fornecidos pelo desenvolvimento de políticas de preços e salários e pela tentativa de realizar, durante os anos setenta do século passado, acordos de planejamento com a indústria. Essas políticas foram desenvolvidas pelo Estado em colaboração com elites empresariais e sindicais.

Podemos classificar o corporativismo como:

- Corporativismo estatal, autoritário e antiliberal, como, por exemplo, os sistemas de política da Itália fascista e da Alemanha nazista.
- Corporativismo societário, originado no declínio do pluralismo nos sistemas de políticas da Europa Ocidental e dos Estados Unidos e intensificado pelas mudanças nas instituições do capitalismo, incluindo a concentração da propriedade e a competição entre economias nacionais.

O corporativismo societário emergente veio para substituir o pluralismo como forma predominante de representação de interesses. Isto pode ser identificado quando constatamos:

- a economia sob a dominação de monopólios tomando decisões privadas sobre investimentos públicos;
- o aparato de planejamento do Estado cooperando estreitamente com esses monopólios para favorecer suas decisões de investimentos;
- representantes de associações comerciais atuando como consultores para agências de planejamento, instituição de controles de preços e salários, entre outros.

As estruturas políticas corporativistas funcionam principalmente em relação à elaboração de políticas econômicas, e não em outras áreas de atividade estatal.

É nessa estrutura histórica do Estado que surge o processo de globalização, como resposta econômica à problemática estatal e posteriormente incorporada a ele, o Estado. Voltaremos ainda a tratar sobre globalização e reestruturação produtiva.

Para os neomarxistas, permanece como base conceitual a afirmação de que o Estado é um instrumento de dominação de classe e é utilizado para garantir as relações de produção e de acumulação econômica; é, portanto, o lócus onde se operam as lutas políticas de classe. Assim, o Estado está configurado intrinsecamente pelas classes e serve para manter e ampliar os modos de produção.

As investigações de Theda Skocpol (1989) concentraram-se no papel das configurações que os governos de determinados Estados adotam para o seu desenvolvimento econômico, sua relação com as empresas transnacionais, bem como, a participação do Estado no desenvolvimento de programas sociais e na resolução de problemas econômicos nacionais e internacionais. Os estudos sobre a desintegração do Estado Socialista e a reconstrução de aspectos socialistas em governos capitalistas; sua influência na formação da classe, nas relações étnicas, nos direitos das mulheres e nas formas de proteção social; o Estado como intensificador do direito à propriedade e o Estado Regulador.

Ao comentar que a frase “O Estado regressa ao primeiro plano” tem como objetivo demonstrar que o ator político – Estado – torna-se imprescindível nas análises sociais. A autora critica a generalização das afirmações dos neomarxistas, apontando que existem variações nas estruturas e nas atividades do Estado, de uma nação para outra e em diferentes períodos do tempo. Essas variações comprometem a afirmação de que as características de funcionamento de todos os Estados são as mesmas dentro de um mesmo modo de produção, de uma mesma fase de acumulação do capital e, portanto, de uma mesma posição no sistema capitalista mundial.

Skocpol (1989) pontua a dificuldade dos neomarxistas críticos em admitir uma autêntica autonomia do Estado.

Portanto, propõe para o entendimento do comportamento do Estado expresso nas políticas implantadas uma plataforma teórica denominada de Neoinstitucionalismo, que se afasta da teoria pluralista, da teoria elitista, da teoria marxista, da teoria corporativista e dos Neomarxistas, mas, conforme Marques (1997), não se estrutura como uma teoria devido a sua característica de que “quase tudo importa”, pois se acredita que todas as afirmações são provisórias e devem ser testadas; portanto, é passível de alteração na dinâmica do próprio

estudo, o que conduz diversas variáveis importantes ao estudo a escapar dos modelos estáticos de análises.

Assim, devem ser consideradas as particularidades contidas nas situações históricas a serem analisadas. Para isso, o neoinstitucionalismo seria mais bem entendido como uma ferramenta de médio alcance para o estudo do Estado e, nele, das políticas públicas.

O Neoinstitucionalismo ressalta o importante papel das instituições no entendimento dos processos sociais: são elas, as *instituições*, a chave da análise.

Marques (1997) afirma que seria um equívoco imaginar o Institucionalismo como uma continuidade dos estudos institucionalistas em Ciências Políticas que realizavam comparações estáticas de estruturas institucionais e jurídicas de diferentes países, sobretudo, nos Estados Unidos da América do Norte; e afirma que o neoinstitucionalismo pretende responder às questões: Como os países centrais operaram durante a reestruturação econômica ocorrida nas décadas de 1960 e 70? Por que existiram diferentes respostas às crises enfrentadas por esses países? Segundo esse autor, as respostas estão nas estratégias de reestruturação implantadas pelos atores políticos das agências governamentais. Em comparação aos jogos de futebol, os atores políticos das agências governamentais são os jogadores, mas as instituições seriam o limite do campo e as regras do jogo.

Assim consideram-se as *Instituições*:

As instituições formais incluem as regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais, padronização de ações e comportamento que estruturam a relação entre os indivíduos nas varias esferas e setores da política e da economia. Incluídos, também, os constrangimentos e sanções formais e informais relacionados a códigos de comportamento e convenções em geral. (HALL & TAYLOR, 1996)

Para Ester *apud* Marques (1997), as instituições não são físicas, prédios, ou determinada, locais. As Instituições são as crenças, as regras do jogo postas para todos os agentes sociais em suas decisões individuais, protegendo a sociedade das “consequências destrutivas da paixão e do auto-interesse”, seria o acordo em que todos concordam.

Douglas North *apud* Marques (1997) aponta a distinção entre instituição e organização. Nas primeiras estão presentes tanto as regras como os constrangimentos que têm como objetivo nortear as interações humanas, as organizações, corporificam as instituições. Assim, as organizações são constituídas como “corpo político” pelos partidos políticos, Senado, Câmara, Prefeituras, agências reguladoras, entre outros; como “corpo

econômico”, firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas; como “corpos sociais”, igrejas, clubes, associações atléticas; e como “corpos educacionais”, as escolas, universidades, centros de treinamento, entre outros.

Segundo Hall e Taylor (1996), a distinção no termo *neoinstitucionalismo* está no tipo de problema e de expectativa que ele suscita, porém devemos enfatizar que isso não faz dele uma corrente de pensamento unificada.

Três correntes reivindicam esse título a partir de 1980, a saber: o Institucionalismo Histórico ou Neoinstitucionalismo Histórico; o Institucionalismo de Escolha Racional; e o Institucionalismo Sociológico.

A Escola do Institucionalismo Histórico surgiu como reação ao Estruturalismo e ao Funcionalismo com sua abordagem behaviorista e buscava focalizar o poder e os interesses. Basearam-se no estudo das formas de funcionamento das organizações de comunidade política, quando entram em conflito com as estruturas econômicas, onde determinados interesses são privilegiados, em detrimentos de outros.

Nesta forma de funcionamento, as *instituições* são entendidas como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Portanto, podemos caracterizar o Institucionalismo Histórico de quatro formas:

- 1- Pela relação entre a organização e o comportamento individual;
- 2- Pela assimetria do poder decorrente da influência das organizações no comportamento do indivíduo;
- 3- Pela concepção de desenvolvimento organizacional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas;
- 4- Pela contribuição das organizações a determinadas situações políticas, quando estas adotam ideias que privilegiam agências ou grupos políticos.

Hall e Taylor (1996) focalizam no Institucionalismo Histórico, a ação individual no interior das organizações e o modo como ela influencia a política.

Numa perspectiva que denominam de “calculadora”, a ação individual é orientada pelo cálculo estratégico, resultado da ação objetivada. “Os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de

preferência dada e que, ao fazê-lo, adotam um comportamento estratégico”. (Ibidem, p.197). Nesta mesma perspectiva, as Instituições surgem como um potentado de certezas referentes ao comportamento dos outros indivíduos, no que diz respeito aos acordos, às penalidades e às sanções. Assim, a ação individual é orientada, também, conforme a expectativa de certeza da ação dos outros indivíduos na instituição.

Na denominada perspectiva “cultural”, Hall e Taylor (1996, p.197) afirmam: “o comportamento individual jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo do próprio indivíduo”. Assim a ação humana, apesar de orientada pelos protocolos estabelecidos ou pelos modelos de comportamento aprovados socialmente, é estabelecida mais pela satisfação individual do que pela medição de seu desempenho.

Portanto, as *Instituições*, nesta perspectiva:

Fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições compostas de símbolos, de cenários de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. (HALL & TAYLOR, 1996, p. 198).

Numa análise comparada, a perspectiva “calculadora” torna-se mais exequível quando “torna possíveis os ganhos resultantes de troca, o que torna as organizações mais robustas”. Já na perspectiva “cultural”, as organizações estruturam as próprias decisões, o que torna a ação individual frágil em relação a uma reforma estrutural mais ampla.

Podemos, assim, ligar as assimetrias do poder dos atores políticos ao funcionamento e ao desenvolvimento das organizações. No Institucionalismo Histórico, as agências governamentais tendem a repartir o poder de modo desigual entre os grupos políticos e sociais que a formam e com os quais se relacionam. Tal fato dota os grupos de um acesso desigual ao processo de decisão dentro das agências governamentais. Vide o Congresso Legislativo e os Ministérios de Estado.

Quanto às trajetórias, o Institucionalismo Histórico rejeita a tese de que as forças ativas produzem em todos os lugares os mesmos resultados e, ao contrário, pontuam que essas forças são modificadas pela conformidade dada pelo contexto social local, numa dada trajetória institucional percorrida. Isto é, a instituição conformada em norma é sustentada pelos atores políticos, tanto de forma calculada como de forma cultural. Essa conformação

constitui a história e o poder da própria agência governamental, corporificado nas pessoas. Denominamos essa ação de “peso político da agência”, no senso comum.

Mas, apesar de focar as instituições como norteadoras das ações individuais, o Institucionalismo Histórico não afirma as Instituições como o único fator de influência da vida política; ao contrário, focaliza uma cadeia causal na qual as Instituições estão inseridas e, portanto, estão passíveis da interferência de outros fatores, tais como a influência do desenvolvimento econômico e a difusão de ideias. a

Isto é, para cada caso, para cada problema, para cada momento histórico, os atores políticos dentro das agências tomarão esta ou aquela decisão, adotando este ou aquele comportamento que julgarem corretos, porém estão enredados numa teia de certezas institucionais, formatando políticas conforme essas crenças particulares ou coletivas, mas referenciados pelo coletivo de seus pares.

O Institucionalismo de Escolha Racional inspirou-se na observação de um paradoxo significativo – o funcionamento do Congresso Americano, nos anos 1970. Nele as múltiplas escalas de preferências dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam invalidar uma estabilidade, em que cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. Porém, tal não aconteceu.

O Institucionalismo de Escolha Racional importou teorias da “nova economia das organizações”, dando ênfase aos direitos de propriedade, às rendas e aos custos de transações para o desenvolvimento e o funcionamento das organizações.

A forma de organização das empresas privadas explica-se pelo modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência. Nas questões políticas, a forma de organização justifica-se pelos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros.

A princípio, essa corrente buscou focalizar e estabelecer os interesses pelos mecanismos institucionais que conduzem a obediência de seus agentes, mas foi nos anos 1990 que o foco dos estudos migrou para as coalizões entre países, para o desenvolvimento histórico das instituições políticas e para o estudo sobre a intensidade dos conflitos étnicos.

Como pontos a serem ressaltados estão neste tipo de Institucionalismo:

1º- A ênfase comportamental com que os atores compartilham um conjunto de preferências, visando maximizá-las através de estratégias utilitaristas. Consideram a vida política como um dilema entre a satisfação própria e a satisfação coletiva, em que a

segunda é subsumida em relação à primeira. Acreditam também que o comportamento de um ator é determinado por sua expectativa em relação ao comportamento de outros atores;

2º- A busca pela máxima satisfação dos indivíduos relega a coletividade social;

3º- A determinação de que o comportamento de um indivíduo seja orientado por calculo estratégico influente na ação de outros indivíduos;

4º- O crédito da criação das instituições a acordos voluntários.

Neste modelo de Estado Institucionalista de Escolha Racional verificamos que por maior que sejam as diferenças individuais ou coletivas dos atores, todos estarão juntos nos acordos pensando no seu próprio interesse. Portanto, o bem comum passa em primeira instancia pelo bem individual. É assim, que verificamos atores antagônicos na sua gênese políticas votando junto um mesmo projeto, pois neste haverá sempre “ganhos” para ambos.

A seguir, apresentamos os conceitos referentes ao Institucionalismo Sociológico, que surge ao final dos anos 70, como pensamento contestador da dualidade sectária apresentada, de um lado, pela racionalidade abstrata das instituições calcadas na burocracia weberiana; e, do outro lado, pelas práticas culturais que são exercidas socialmente.

Para isso, Hall e Taylor explicitam:

Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesses entre outros. como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. (HALL & TAYLOR 1996, p. 207)

O Institucionalismo Sociológico pontua que o funcionamento das organizações repousa numa “racionalidade transcendente”, em que formas e procedimentos, mesmo orientados por sua eficácia, são tidos como práticas culturais, pois conformam em si: mitos, rituais, crenças e valores somente inerentes a estes. Também se considera que o processo de transmissão é entendido como processo cultural.

Para Bruno Théret (2003), há necessidade de levar em conta, para a compreensão da ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre estruturas sociais e o comportamento individual. Essas mediações são precisamente as *Instituições*. Assim, o processo de *institucionalização* é socialmente criado na forma natural da ação, quando exercita seus credos e sua cognição. Nesse caso, o que os atores políticos buscam é a mais

aceitável forma de agir socialmente, visando à legitimação da ação ou à manutenção de sua função ou cargo.

O Institucionalismo Sociológico caracteriza-se por três aspectos:

- A definição das instituições de maneira mais global, onde se incluem regras, procedimentos ou normas formais, em sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana;
- A chamada “dimensão normativa” define a cultura como sinônimo de instituição e aproxima-se da concepção de cultura como rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento;
- A chamada “dimensão cultural”, segundo a qual entendem que as instituições fornecem esquemas, categorias e modelos de pensamento que são inculcados e orientam a ação do indivíduo. Encaram a relação entre as instituições e a ação individual, em consonância com o “enfoque culturalista”. Assim, “os indivíduos são levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos que internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento” (HALL E TAYLOR, 1996).

Para o Institucionalismo Sociológico, é possível estudar o processo de habituação, as razões e os meios pelos quais o comportamento dos atores no campo de estudo se desenvolve de forma padronizada e objetivada e a forma como compartilham significados.

De forma geral, o Institucionalismo Sociológico pode ser entendido como um movimento que pretende deflagrar nas comunidades processos de autoanálise e autogestão construídos a partir da própria existência de grupos ou pessoas. Consideram a autoanálise e a autogestão como processos diferenciados que podem articular-se, onde autoanálise seria a produção e a reprodução de um conhecimento acerca de si mesmo, conjugado ao reconhecimento de necessidades, desejos e recursos destinados a gerenciar suas vidas; e autogestão como a construção de dispositivos ou agenciamento, como assembleias ou grupos de discussão, onde se aliam: especialistas, críticos, agências sociais e governamentais, objetivadas para produzir acontecimentos e inventar o novo.

Pretende também identificar a força do coletivo de funcionários estatais, dimensionando seu poder de produção, de transformação e de invenção em novas realidades, através da elaboração e da implantação de políticas públicas.

Outra característica do Institucionalismo Sociológico é a não separação entre os determinantes psíquicos e inconscientes das instâncias econômicas, políticas e técnicas e o interesse pela produção e pela antiprodução nas instituições, que pode ser entendido como uma tentativa de contrapor-se ao modelo racionalista, com seu foco nas exigências técnicas dos processos gerenciais e produtivos. Portanto, sua atenção volta-se ao exame dos elementos da rede relacional e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e as ações das organizações.

Há uma ênfase sociológica, quando propõe a análise das relações entre organizações e ambientes, bem como a introdução de variáveis cujos valores podem ser compartilhados, buscando legitimar diferentes conformações que o Estado pode tomar.

Em contraponto, o Institucionalismo de Escolha Racional preconiza as *Instituições* como regras fundantes que definirão as estratégias dos atores agentes do governo. Portanto, as *Instituições* norteariam as estratégias de forma a não produzir soluções políticas inferiores ou inadequadas. Este modelo é fortemente influenciado pela Teoria dos Jogos, em Economia, que enfatiza os custos das soluções implantadas, buscando evitar custos originados de informações incorretas.

Alerta que os atores políticos não conhecem “todas” as condições que envolvem o problema; portanto, todas as soluções geram custos de desconhecimentos.

Assim, as *instituições* buscaram baixar esses custos. Para North *apud* Marques (1997), nas afirmações acima estão às respostas sobre as diferentes *performances* econômicas adotadas em tempo de crise pelos chamados países centrais do mundo, em detrimento dos países periféricos. Isto é, o nível de acerto de uma política não está calcado em uma solução, mas no amenizar do problema a ser tratado com o custo disponível.

O Institucionalismo Histórico concorda com o Institucionalismo de Escolha Racional sobre a afirmação de que “*Instituições* estruturam as situações em que os atores se encontram, alterando suas estratégias” (SKOPCOL, 1989). Mas não enxergam os atores políticos como elementos bem-informados e egoístas para os Institucionalistas Históricos, esses atores não seguem regras e normas sociais sem pensar sobre o seu interesse, e ainda consideram que as *Instituições* constroem e alteram as interações sociais, pois mudam as preferências dos atores.

Podemos citar como diferenças entre eles é que, para os Institucionalistas de Escolha Racional, as preferências estão fora do processo, enquanto, para os Institucionalistas Históricos, as preferências são intrínsecas ao processo em estudo, sendo construídas social e politicamente no seu interior.

Neste momento se faz necessário uma breve análise o exposto ate aqui. Primeiro podemos notar aspectos que poderiam ser denominado de Psicologia do Estado, ou melhor, dizendo, o estudo sobre Teoria de Estado passa pelo estudo do comportamento do Estado. Mas o Estado como um ente inexistente. O que existe são pessoas ou grupo de pessoas que de forma democrática ou ditatorial detém o poder. E ao fazê-lo passam a produzir políticas. Essas políticas podem ser consideradas como o comportamento do Estado.

Assim, poderíamos considerar que num Estado Institucional Histórico o grupo que pensa, elabora e implanta a ação política busca fortalece o poder e os interesses do grupo através de uma ação individual no interior das organizações da qual faz parte. Constatamos essa ação individual quando identificamos a sobre posição de ações, por exemplo, voltada para a Educação Profissional, sendo realizada por diversos Ministérios do governo (Educação, Saúde, Desenvolvimento, entre outros).

Essa ação pode ser denominada de perspectiva “calculadora”, pois, pensa a política através dos ganhos resultantes de troca que fortalece a organização fortalecendo os atores. Esse fortalecimento confirma as assimetrias de poderes políticos no funcionamento e no desenvolvimento das organizações.

Em um Estado cujo comportamento pode ser classificado como Institucionalismo de Escolha Racional verificamos que por maior que sejam as diferenças individuais ou coletivas dos atores, todos estarão juntos nos acordos pensando no seu próprio interesse. Portanto, inexistente o bem comum e a primazia é o bem individual que gera políticas casuístas, especifica para cada caso, desconsiderando o contexto e a história; e principalmente a manutenção da ação política. Essa ação cria política de governo em detrimento à política de estado.

Nesta tipificação podemos constatar o poder das coalizões e acordos quando atores antagônicos na sua gênese políticas juntam-se num mesmo projeto, visando os “ganhos” individuais.

No Estado Institucionalismo Sociológico é determinado pela institucionalização da função denominado de “racionalidade transcendente”, centralizado nas práticas culturais, pois conformam em si: mitos, rituais, crenças e valores somente inerentes a estes. A prática que o define é o processo de habituação onde as razões e os meios pelos quais o comportamento dos atores no campo de estudo se desenvolve de forma padronizada e objetivada.

Neste modelo a força do coletivo de funcionários estatais determina seu poder de produção, de transformação e de invenção em novas realidades, através da elaboração e da implantação de políticas públicas. Ou pode congelar nos determinismos “de que as coisas são assim mesmo”.

No Estado Institucionalismo de Escolha Racional as *Instituições* são regras fundantes que definirão as estratégias dos atores governamentais. Portanto, as *Instituições* norteariam as estratégias de forma a não produzir soluções políticas inferiores ou inadequadas. Este modelo é fortemente influenciado pela Teoria dos Jogos, em Economia, que enfatiza os custos das soluções implantadas, buscando evitar custos originados de informações incorretas. Considera que atores políticos não conhecem “todas” as condições que envolvem o problema; portanto, todas as soluções geram custos de desconhecimentos. E as regras, *Instituições*, buscam baixar esses custos. Isto é, o nível de acerto de uma política não esta calcado em uma solução, mas no amenizar do problema a ser tratado com o custo disponível.

Voltando a exposição temos que Thelen *apud* Marques (1997) afirma que as preferências atuam, dando forma não apenas às estratégias dos atores (como na escolha racional), mas também às metas estabelecidas; e, mediante sua relação de cooperação e conflito, as *Instituições* estruturam as situações políticas e deixam suas marcas nas consequências da política.

Os Institucionalistas Históricos acreditam que a relação entre as agências governamentais e a sociedade ocorre se conseguirem contextualizar os atores quer estejam conformados como classe ou grupo de interesse. Da mesma maneira, os grupos de interesse tomam decisões estratégicas considerando a relação entre seus interesses e os da sociedade.

Para Thelen e Steinmo *apud* Marques (1987), “uma abordagem institucional estrutura a explicação sobre os fenômenos políticos, permitindo explicar como essas

inúmeras variáveis se relacionam entre si”. Caberia ao Institucionalismo Histórico, portanto, o papel de articulador, buscando mediar ações concretas com as grandes estruturas, através de estratégias e comportamentos dos atores políticos.

As categorias de estudo a serem apresentadas a seguir tratam do estado numa análise Institucionalista Histórica e concentram-se na sua autonomia e na sua influência na formulação e na implantação de uma política, o que passa pela racionalidade do Estado e, conseqüentemente, por sua capacidade econômico-administrativa; apresentam também o papel mediador das *Instituições* ou o modo como são criadas e como se transformam.

Para os Institucionalistas Históricos, as organizações governamentais e a sociedade relacionam-se sobre duas bases: a autonomia e o poder dos atores estatais e a influência das instituições na esfera política.

Douglas North *apud* Marques (1997) traz a abordagem sobre as organizações políticas, o Estado e as políticas públicas. Nas primeiras, aponta a autonomia do Estado como autonomia das organizações centradas na autonomia do grupo de funcionários estatais e de carreira que, independentemente dos períodos de crise ou de regimes de governo adotados, são capazes de elaborar e implantar políticas de longo prazo, além das demandas apresentadas ao Estado por grupos de pressão ou interesses dos atores sociais.

Tais funcionários empenham-se na construção de políticas atreladas a um projeto global, porque acreditam neste. As políticas iniciam com um diagnóstico do problema social a ser tratado e prossegue na elaboração de estratégias de ação ligadas a eles, para a sua solução. Portanto, tal ação somente é possível, se os funcionários possuírem um grau de autonomia diferenciado dos outros atores, quer sejam políticos ou sociais.

Skopcol (1989) entende o caráter autônomo dos funcionários estatais como relacionado ao seu isolamento e trata esse isolamento no conceito *insulamento*. Poderíamos entender esse conceito como encapsulamento ou algo adensado em si e separado das outras partes.

Para os Institucionalistas Históricos, a autonomia não é uma característica *a priori*. Ela possui uma conformação histórica variante no período estudado. Tal se dá devido a estratégias adotadas pelos atores políticos presentes nesses períodos históricos e pelas mudanças implantadas por esses atores, se constituindo em mudanças estatais. Portanto, para estudar a autonomia estatal, deve-se considerar uma conjuntura específica. Porém, a

autonomia expressa pelos Institucionalistas Históricos não aponta para a concepção do Estado como ator, mas, como expressa Marques (1997), ao Estado caberia a “não subordinação a interesses presentes na sociedade”.

Assim, as ações estatais podem ser parciais e fragmentadas, irracionais e desarticuladas. A única certeza sobre as ações estatais são a sua contingência e a sua reprodução. Contingência aqui entendida como necessidade presente, que é alçada à condição de imediata; e como reprodução, a capacidade de repetir-se, apesar de adotar mudanças não muito relevantes e significativas.

Podemos afirmar que os funcionários do Estado formulam ações para aumentar ou reproduzir o poder e o controle do Estado sobre a sociedade. Essas ações dependerão das estratégias adotadas dentro e fora das agências governamentais, através da adoção ou não de “instrumentos de políticas” e isto é necessário, contingente.

Essa autora considera simplista a afirmação de Bobbio (1987, p34) sobre autonomia, que diz “os estados concebidos como organização que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podendo formular e implantar objetivos que sejam reflexos das demandas de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade”.

Bobbio (1987, p34) toma a autonomia estatal como à capacidade do Estado de alcançar seus objetivos através de fortes grupos funcionais, mas pondera que essa capacidade pode estar estabelecida, também, por grupos sociais com condições econômicas desfavoráveis. Assim, podemos questionar: Quais fatos são determinantes para a autonomia e a capacidade do Estado?

Skopcol (1989) confirma que “são os funcionários de carreira, relativamente desvinculados dos interesses socioeconômicos dominantes, que colocam em marcha novas e determinantes estratégias estatais em época de crise”. E aponta diferentes episódios que servirão para corroborar a afirmação acima. Nos casos estudados por Alfred Stepan (1994) sobre o Peru temos como elementos explicativos da superação da crise, a formação de um quadro de funcionários que gozam de uma força organizativa interna e externa (nas organizações estatais existentes), conjugada a uma ideia unitária de caráter ideológico sobre a possibilidade e a conveniência de utilizar a intervenção do Estado para assegurar a ordem política e promover o desenvolvimento econômico nacional.

Sobre o golpe militar de 1964 no Brasil, chama de *excludente*, e o golpe corporativo do Peru de 1968, que denomina de *includente*, sobressai os oficiais militares de carreira que se formaram com conhecimentos militares tradicionais, conjugados a técnicas e ideais sobre planificação econômica nacional e contrarrevolução. Esses funcionários possuíam uma orientação ideológica estadista e nacionalista.

Para a referida autora, esses estudos apontam para a autonomia, quando os funcionários civis ou militares cumprem duas condições:

- a) Não são pertencentes às classes dominantes comerciais, à indústria ou à classe latifundiária;
- b) Não estabelecem vínculos pessoais ou econômicos com outras classes, quando têm acesso.

Sobre os estudos de Alfred Stepan, *Estado e Sociedade-Peru em perspectiva comparada* (1999), assim como *Revolution from above* (1978) de Ellem Kay Trimberger, Skopcol (1989) afirma: o primeiro estuda os regimes instalados na América Latina e classifica os militares como *excludentes* e os corporativos, como *includentes*. Trimberger estuda os casos históricos da restauração Meiji, no Japão; a revolução da Atatürk, na Turquia; a Revolução Nasser, no Egito; e o golpe de Estado, no Peru, em 1964. Em todos eles figuram oficiais militares que tomaram o poder e, a seguir, estabeleceram reformas autoritárias por iniciativa estatal.

Skopcol (1989), ao considerar os estudos de Stepan e Trimberger sobre autonomia do Estado, define-os como “casos nos quais os funcionários do governo de forma não constitucional tratam de utilizar o Estado e seu conjunto para dirigir e reestruturar a sociedade e a política”. Mas considera importante observar que, no caso de democracias liberais, como a Grã-Bretanha, a Suécia e os Estados Unidos (estes estudados por Hugh Heclo), cabem as mesmas bases de análise, em que as orientações adotadas por esses Estados são destinadas a funcionar e a manter a ordem interna estabelecida por um grupo de funcionários estatais responsáveis pela formulação e pela implantação de uma política própria.

E conclui resumindo que a autonomia do Estado não é um determinismo estrutural oriundo de nenhum sistema de governo, que possa desaparecer e aparecer. Assim como, não é somente nas crises de qualquer ordem que os altos funcionários do governo formulam

estratégias e implantam políticas. E essas políticas também são passíveis de serem modificadas com o tempo. Essas transformações acontecem à medida que as organizações de coerção e administração também se transformam, quer internamente, quer externamente, nas suas relações com os grupos sociais e com setores representativos do governo.

Ao questionarmos sobre a racionalidade do Estado, devemos questionar a tendência dessa racionalidade. Skopcol (1989) considera que a racionalidade estaria mais presente para garantir os interesses das classes capitalistas do que os interesses gerais da sociedade civil ou os interesses nacionais. Afirma que os funcionários estatais “são especialmente capazes de formular estratégias globais em longo prazo que transcendem as exigências parciais e que permanecem na mira dos capitalistas, guiados pelo afã de lucro onde os grupos políticos somente se preocupam com seus próprios interesses”.

Também aponta estudiosos que são descrentes desses conceitos de autonomia, pois não acreditam que esses altos funcionários tenham legitimidade e profundos conhecimentos sobre os problemas sociais. Tanto menos, que possam implantar soluções inquestionáveis. Esses estudiosos avisam que essas afirmações podem mascarar interesses que favorecem classes particulares. Portanto, acreditam que, mesmo sem sofrer grandes influências externas, os funcionários estatais que formulam políticas fazem-no sempre em interesses de outrem.

O que podemos afirmar é que a solução dos problemas sociais dependerá da autoridade das organizações estatais autônomas, da escala de profundidade das ações adequadas para cada problema.

Sobre iniciativas autônomas, resume que, se não forem consideradas as afirmações acima, podem ser estúpidas e mal dirigidas, fragmentadas, parciais e contraditórias; e, paradoxalmente, podem ser coerentes e apropriadas, porem pontuais e temporais podendo ser coerente por um período de tempo e depois não ser mais.

Afirma que não podemos entender a racionalidade do Estado como desinteressada, posto suas ações sempre buscam beneficiar algum grupo de interesse. A autora acrescenta que “as ações autônomas do Estado adotam normalmente formas que tratam de reforçar a autoridade e a longevidade política e o controle social das organizações do Estado cujos responsáveis geraram a política ou ideias de atuação políticas pertinentes.” (SKOPCOL, 1989).

Afirma que o Estado alcança seus objetivos quando relaciona sua capacidade em elaborar e implantar políticas com a afixação de objetivos autônomos a serem alcançados. Tal relação baseia-se na ação variável dos funcionários estatais, conjugada aos meios de que dispõem.

Muitas vezes, o Estado propõe objetivos que não podem alcançar ou concretizar ou que geram reações sociopolíticas e transformações estruturais imprevistas. Mas essas afirmações não diminuem a capacidade do Estado de aplicar estratégias e políticas.

Skopcol (1989) elenca como capacidade do Estado: “a total e absoluta integridade e o controle administrativo militar estável de um dado território”, conjugada a um quadro funcional leal e qualificado, que possua abundantes recursos econômicos destinados a aplicar na elaboração e na implantação de políticas eficazes e eficientes, para que possam atingir seus objetivos. Sobre os recursos econômicos, adverte que, em longo prazo, podem ser mal usados: “As quantias e as formas de ingresso e créditos disponíveis para o Estado se derivam de equilíbrios políticos condicionados estruturalmente, e que se reformulam ao longo da história e de negociações entre os Estados e entre o Estado e as classes sociais.”.

Assim, os recursos econômicos disponíveis ao Estado dependem das fontes e das quantias ingressadas no Estado e do grau de flexibilidade possível de sua arrecadação e emprego.

Portanto, Skopcol (1989) relaciona a capacidade do Estado aos recursos econômicos disponíveis, conjugado aos seus meios para captar e empregar recursos, para criar ou reforçar as suas organizações; para contratar pessoas e obter apoio político; para subvencionar iniciativas econômicas e para financiar programas sociais. E conclui que a capacidade do Estado para alcançar seus objetivos está intrinsecamente ligada à capacidade de manter a integridade territorial, seus recursos econômicos e as pessoas de que dispõe para construir políticas.

Aproximamos-nos assim da política. Iniciamos que as políticas podem ser elaboradas por pessoas ligadas a grupos de quaisquer ordens que ascendam ao poder. Essas pessoas as serem “vestidas” com a capa do funcionalismo estatal passam a agir como preconiza a *Instituições*, ou seja, passam a assumir a regra estabelecida como ordem dentro das agências governamentais. Porém, quer a ação do ator político seja individual ou represente os anseios de um grupo, ela é parametrizada pelo poder de mudança dado a esse

ator e a sua capacidade econômica de intervenção. E o mais significativo, a política elaborada deve ser constantemente avaliada e perpassar o governo da qual faz parte, não ficando refém de processos eleitorais, o que a constituiria em uma política de Estado. As políticas de Estado é que corporificam o Estado, fazendo deste um objeto científico.

Assim, voltamo-nos ao objeto dessa tese o Decreto nº 5.840 de 2006 que “institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, e dá outras providências” do qual analisaremos o processo de implantação. Podemos investigar se essa política foi fruto da produção de grupo funcional específico, possuidor das características descritas, isto é, o *insulamento* que conduz a uma classificação sobre o Estado Brasileiro como Institucional Histórico, em que pese o período estudado e a especificidade da questão – a política educacional - ou se esse programa constitui-se somente em solução pontuada e causal ao problema social de descontinuidade de estudos por parte dos jovens e adultos.

Essa interrogação começa a ser desvelada através do entendimento sobre a elaboração e implantação de políticas e, em especial, aquelas destinadas à educação profissional. Assim, com os estudos sobre Estado e sobre Política possamos entender o Decreto nº 5.840 de 2006, para que, possamos expor em que se aproximam das assertivas dos estudos científicos e em que se afastam.

CAPÍTULO 2: ESTUDOS SOBRE A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Podemos entender como políticas públicas as ações das agências governamentais realizadas das mais diversas formas visando atender interesses do Estado e da sociedade. Tais ações deveriam basear-se na proteção ao homem, através da implantação efetiva de ações sociais coerentes, e não somente como incentivo e proteção ao mercado, o que acontece muitas vezes.

(...) um campo fundamental de atividade do Estado inteligente no mundo em desenvolvimento será, nas próximas décadas, o de impulsionar, enérgica e sustentadamente, uma integração ativa entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, o de zelar por uma melhoria substancial da equidade. Também deverá promover a integração ativa de todas as forças básicas da sociedade, nestes esforços. Para tudo isso, deverá transformar-se num formador de alianças estratégicas entre tais forças. (KLINKSBERG, 1998, p. 32)

Como “alianças” entendemos os acordos dentre agências nacionais e internacionais cujos objetivos são correlatos, mas e principalmente, os acordos internos entre partidos políticos num sistema democrático. Podemos assim afirmar que o Estado apresentar-se de forma concreta na estruturação político-partidária e nas políticas que os partidos políticos conseguirem elaborar e implantar. Tais políticas podem ser epistemologicamente: conservadoras, moderadas ou progressistas:

As conservadoras estão relacionadas a partidos ditos de direita e historicamente regidas pelos ditames econômicos, os moderados são centralistas e pendem para elaboração de políticas redentoras das condições sociais funcionam como um hospital social no trato das mazelas decorrente do processo produtivo. As progressistas apontam para cominhos de superação do *status-quo* através da participação efetiva da população tanto na elaboração quanto na implantação das mesmas, funcionando como um mediador entre a população e o Estado. (DUVERGER, 2002, P.242)

Pereira Borges (2001, p. 13) define os partidos políticos como: “uma organização constituída de pessoas com um objetivo definido a médio e longo prazo, com estratégia delineada, visando conquistar e conservar o poder de decisão, com apoio popular conquistado” e complementamos, através de um sistema democrático instalado.

O processo democrático ao longo da história tem-se caracterizado por seu aspecto nominalista: o cidadão vota em alguém e em sua proposta de governo. Votamos em sujeitos que apresentam propostas elaboradas por outrem. Estes últimos são os técnicos dos quadros

partidários que fundem *epistemes* ideológicos com a prática exequível, isto é, a capacidade de colocar na prática as elucubrações dos desejos e o pensamento do partido, com o objetivo de conquistar e permanecer no poder.

A permanência no poder é um item intrinsecamente discutível, que conduz os partidos a carregar a pecha de desacreditados, devido à imagem construída por elementos denegríveis, decorrente da tentativa dos partidos políticos de se manter no poder.

Entretanto, os partidos políticos, em tese, deveriam ter funções: a construção dos seus quadros técnicos, a geração de políticas que se consubstanciam em programas, a coordenação e o controle dos órgãos governamentais como estratégia de poder, sendo esta última, a função mais importante para eles na prática.

Pereira Borges (2001, p. 14) assim se expressa sobre a função dos partidos: “a busca do monopólio da representação legítima de um setor da população” e a “mediação entre a sociedade civil e a sociedade política” se constitui como função precípua.

Como elemento essencial dos partidos políticos está a doutrina que o sustenta. Esta doutrina se compõe do conjunto de ideias e concepções que deverão — ou deveriam — perpassar todas as suas ações. Essa doutrina dogmatiza a ideologia partidária preconizada e apresentada como utopia a ser constituída em realidade.

Tal construção se processa no programa partidário proposto, que é ungido pelo sufrágio universal do voto, numa ação societária entre o povo e o poder público eleito por ele. Assim, com o voto, o povo aponta a ideologia na qual acredita e pela qual aceita doutrinar-se, na busca de alcançar a utopia proposta.

Essa ação societária entre o povo e o governo é que serve de estofa aos programas governamentais e aponta para a organização partidária os problemas sociais a serem tratados e suas prioridades. Sustentamos que a organização popular baliza a atuação partidária, de tal maneira que não podemos identificar o motor central desse movimento. Portanto, quando Pereira Borges (2001, p. 17) afirma que “são os partidos políticos o lócus do exercício da democracia”, complementamos que não só!

Ao centralizarmos nossa atenção nas políticas partidárias, temos que estas se desenvolvem por etapas, cada uma com seus atores, suas restrições, suas decisões, seu desenvolvimento e seu resultado, buscando uma intencionalidade ideológica. Assim, os

resultados das políticas públicas partidárias devem constituir-se de uma racionalidade sistêmica, decorrente da dinâmica de interesse.

Caracterizando as políticas sociais dentro desse processo, verificamos que elas são dedicadas ao desenvolvimento de um modelo social que se concretiza em planos, projetos e diretrizes específicas para cada área de atuação social. Portanto, as políticas sociais deveriam têm como resultado direto atender os que estão excluídos de algum direito, porém, não é o que se constata muitas vezes na prática. Entretanto, as solicitações por uma política social mais equitativa mostra de forma indireta as tensões presentes no tecido social, através das correlações de forças nele presentes.

Outro aspecto que devemos entender é que as políticas sociais apresentadas em uma hegemonia capitalista muitas vezes apresentam como objetivo principal, elevar minimamente a condição econômica do indivíduo, o que lhe conferiria a condição de cidadão. Dessa perspectiva, as políticas sociais capitalistas, por mais que pretendam ter como resultados atingir um grupo; são meritocráticas em sua essência, o que conduz a um processo de individualização.

Biachetti pontua sobre políticas sociais e sua relação com a justiça social:

As decisões individuais são estruturadoras de uma ordem social que não possui objetivos únicos nem uma hierarquia de valores, portanto, as ações do governo em direção a uma “justiça social” serão arbitrarias e imprevisíveis, já que as políticas públicas ficam expostas às pressões dos diferentes grupos de interesse e, portanto, o equilíbrio que deve possuir o Estado como árbitro cai ante as necessidades políticas de negociação. (BIACHETTI, 1996, p. 91)

Com este contraponto, podemos vislumbrar dois modelos:

1- políticas sociais capitalistas que pretendem elevar a condição econômica do grupo social ao qual são aplicadas, mas não exerce a consciência de classe, o que fará com que o grupo permaneça refém desse sistema; ou

2- políticas sociais capitalistas, que buscam a superação da condição do grupo social ao qual são aplicadas, levando à superação da própria condição capitalista, o que o extingiria.

O que constatamos, na prática, é a presença da primeira assertiva, onde a política social se dedica a tratar isoladamente problemas sociais, esse comportamento muitas vezes não conduz a superação do problema tratado. E o que pior, podemos verificar na história do Brasil problemas sociais tratados pelos mais diferentes parâmetros e com os mais diferentes

recursos, sem nunca atingir níveis de solução aceitáveis. Ou até, políticas sociais frágeis que potencializam problemas em outras áreas sócias, como o caso da área da educação que incide problema na área da saúde.

Neste momento, portanto, se faz necessário conceituarmos problema social, pois nele está a gênese da política.

A matéria-prima dos problemas em política origina-se nos sentimentos de aflição, descontentamento ou perturbação — bem como da falta — do bem-estar do cidadão ou da comunidade. O problema, também, pode basear-se na tomada para si, de modelos estrangeiros de benefícios, conforto e direito, pelo grupo social. Porém, serão as pessoas envolvidas neste sentimento que darão a visibilidade requerida pelo problema. Essa visibilidade está diretamente ligada à intensidade e à qualidade dos sentimentos dos interessados em solucioná-los com a implantação de políticas.

E necessário, assim, definir os limites do problema para evitar a subestimação ou a superestimação das soluções. Portanto, deve-se avaliar a troca de problema por uma proposta de solução, pois a má delimitação e dimensionamento do problema podem agravar o problema social inicial.

A definição do problema excede as questões teóricas, pois pressupõe a análise relacional entre fato-causa, ação e reação que convergem para que o problema seja definido. Conseqüentemente, a definição do problema legitima a sua existência, o que deveria conduzir diretamente a elaborações de soluções razoáveis. Porém haverá sempre uma ou mais soluções plausíveis para qualquer problema reconhecido, e as tendências da solução passarão impreterivelmente pela relação custo x benefício, numa plataforma capitalista de análise.

Entender o alcance e a complexidade de um problema social é essencial para diagnosticá-lo, buscando definir quais os pontos de incidência da solução sobre ele. Entendemos que os problemas públicos ou um problema passível de pleitear pauta na agenda governamental são os que afetam direta e indiretamente a sociedade e cuja não tratativa gerará custos econômicos e sociais.

Dentre os problemas públicos, estão os problemas sociais de urgência, que deveriam ser conduzidos à condição de prioridade. Assim, podemos classificar os problemas como: de decisão e de investigação. Como problemas de decisão têm os problemas estruturais, tais

como fornecimento de água, luz, telefone, moradia, trabalho, escola, saúde, etc. Na vertente dos problemas de investigação ou objetivos estão aqueles ligados à cultura, a representações sociais, a processos históricos, ao reconhecimento de personalidades sociais, entre outros itens.

Podemos compreender, com isso, que as soluções para os problemas públicos sociais tendem a constituir-se em direitos universais. Entretanto, esse direito traz subjacente a crença de que o grupo social se reconhece como merecedor deste direito pela condição qualificante de cidadão. Assim, somente é problema público o que o grupo social reconhece como direito a ser adquirido e conquistado. A conquista desse direito consubstancia o problema.

Os problemas também podem ser históricos e presentes ou aqueles que, apesar de presentes, não adquirem visibilidade, ou os surgidos pela dinâmica social. Tais considerações levam-nos a compreender que o problema deverá ser minuciosamente estudado, para que ele possa:

- gerar conceitos e concepções;
- ter legitimidade legal;
- apontar para um custo de solução;
- permitir a dimensão do impacto de existir e de ser solucionado;
- identificar os aspectos culturais nele contido, entre outros aspectos.

Nesse processo, o problema deve adquirir um corpo visível aos olhos do governo e da própria sociedade, principalmente num país de dimensões como o Brasil. Essa visibilidade deve tornar-se intensa e está sob a responsabilidade dos grupos de interesse de diversas ordens.

Será essa visibilidade que conduzirá o problema à pauta de discussões no governo, através de suas representatividades. Portanto, se essas representatividades conseguirem conquistar a “simpatia” da estrutura governamental, quer de forma impositiva, quer consensual, o problema será conduzido à agenda governamental, o que lhe permitirá passar da condição abstrata de incômodo para o *status* de concreto - aí poderá ser definido, classificado e tornar-se-á passível de ser resolvido, transformando-se em *policy* ou *politic*.

A afirmação acima não aponta para uma solução fácil e rápida aos problemas públicos; muito pelo contrário: o estudo minucioso do problema somente aumenta a

possibilidade de esboçar soluções que somente serão testadas na prática e, assim, passíveis de ser verificada sua eficiência. Isso porque os problemas públicos sociais apresentam um entrelaçamento de variáveis que, muitas vezes, devem ser reduzidas, sob pena de não se vislumbrar mais o início. Nesse momento, os recortes são necessários ou a política proposta como solução, retarda e ou dificulta mais o problema.

Considerando as etapas didáticas do estudo de políticas públicas os autores May e Wildavsky (1978) descrevem o ciclo da política composto de etapas como produção de uma agenda; análise dos custos; elaboração; implantação; avaliação e finalização de uma política. Mas será DeLeon (1988) quem as classificará em políticas como de: iniciação, de evolução, de implantação, de finalização e gerenciamento e de *design*.

Analisando estes dois quadros teóricos, observamos neles pontos convergentes, mas com suas singularidades. Assim, no nosso entendimento um ciclo da política deve possuir as seguintes etapas: um processo de iniciação; de definição do problema; de inclusão na agenda governamental, o que decorrerá em elaboração e implantação de uma política de solução com desenho próprio; e da adoção de modelos de gerenciamento, avaliação e finalização-continuação.

Vale a pena, aqui, apontarmos a diferença entre *policy* e *politic*: Lafer (1975, p. 20) assim explica: como *policy* está à chamada política-programa de ação; e cita, por exemplo: política do álcool, política energética, política educacional, entre outras. E, como *politic*, denominamos a política-domínio que se caracteriza pelo ajuste entre os programas de ação da *policy* e a estrutura da macropolítica. Assim, a *politic* possui forte ênfase econômica. Lafer (1975, p. 23) frisa: “Dada uma situação de escassez, por exemplo, não é possível investir simultaneamente numa multiplicidade de coisas”. Portanto, entendemos da citação que devido, ao que chamamos de *escassez econômica*, o país não disporá de recursos financeiros para arcar com todas as necessidades demandadas pela população, com a qualidade desejada, assim nasce à priorização dos problemas a serem atendidos.

Dos estudos sobre o ciclo da política de May e Wildavsky (1978) e De Leon (1988) temos a descrição a seguir:

Fase de iniciação: apresenta-se o problema e a definição dos objetivos a serem alcançados, o que aponta para um desenho inovador de soluções, juntamente com a

capacidade de construir uma conceituação tecnicamente pertinente e relevante no quadro dos estudos e da pesquisa do assunto abordado.

Na fase da estimação, investigam-se os conceitos e relacionam-se tais conceitos aos indicadores de desempenho e meta, precedidos do exame da condição normativa que o problema abarca com o levantamento das leis referente problema ou a ausência delas. Isso condicionará a capacidade de ação política à legalidade. Devemos, nesta fase também, dimensionar os impactos das intervenções de forma econômica, é claro. Esta etapa possui forte ênfase estatística, que estimará os cenários futuros das opções de solução.

Na fase de seleção, é importante a discussão de possibilidades no processo democrático, isso se caracteriza pela participação popular e comunitária, que apontariam para soluções cabíveis e até culturais. Esta etapa envolve negociações, compromisso, ajuste, redução de possibilidade de soluções, focalização no problema, integração entre elementos ideológicos e de decisões, mas finaliza com o comprometimento do poder executivo com a população ou comunidade pela execução da política.

A fase de implantação envolve o processo de desenvolvimento de normas, procedimentos, licenciamentos, a fim de pôr em prática a política estimada. Esta etapa resulta em decisões operativas, com o estabelecimento de programas com seus *modus operante* e com o calendário das ações a serem implantadas.

A fase de avaliação centraliza-se em investigar a relação entre os níveis esperados (critérios estabelecidos) e os ocorridos no processo de execução da política, bem como as sanções ao não cumprimento das metas especificadas ou a não obtenção dos indicadores apontados.

Na fase de conclusão, determina-se o custo das consequências, os benefícios, entre outros itens. Apontam-se os melhoramentos necessários e requeridos e, principalmente, indica-se a continuidade do processo, através de levantamento de novos problemas que impõem o iniciar de um novo ciclo da política.

Entendido como se processa o ciclo da política, devemos dar prosseguimento ao entendimento mais refinado, através de May e Wildavsky (1978), sobre a inclusão de um problema em uma agenda governamental, ou seja, entender como um problema público entra no ciclo acima exposto.

O estudo sobre a formação de uma agenda governamental revela que esta possui, historicamente, a tendência a dedicar-se prioritariamente problemas públicos ligados diretamente à área econômica e somente depois dedicar-se aos denominados problemas públicos sociais.

Nessa perspectiva, não será somente a comunidade que apontam quais são seus problemas. A agenda governamental pode ser pautada pela indicação dos problemas por organismo de pesquisa, instituições de controle de todas as ordens, universidades, empresários e pela própria comunidade.

Uma agenda também se estabelece pela tendência do crescimento econômico. Ao tomarmos os Estados Unidos da América do Norte como exemplo, em relação ao crescimento nos seus gastos públicos — de 6,9 do PIB de 1902, para 34,1 em 1970 —, podemos inferir que esse fato se deve à conjunção de vários fatores, a saber: a pressão de grupos de interesse, o baixo nível de eficiência do governo, a burocracia, ao aumento nos gastos internos do governo. Mas devemos afirmar que somente há gastos governamentais quando há crescimento econômico. Portanto, o crescimento econômico pode movimentar as prioridades dos problemas a serem resolvidos.

A confecção de uma agenda governamental geralmente passa por quatro etapas distintas, a saber:

- a) O conhecimento e o reconhecimento dos assuntos;
- b) A adoção de um assunto;
- c) A priorização de um assunto;
- d) A manutenção (avaliação do assunto).

Na primeira etapa, há o conhecimento e o reconhecimento de um tema potencial que se pode constituir em um programa de ação. Apresenta-se, aí, a decisão de responder a determinadas questões que podem ser: o estado pode intervir de forma legítima neste processo? O Estado pode propor algo efetivo como resposta?

Numa segunda etapa temos a adoção de um assunto e, como tal, requer uma metodologia para a sua estruturação, a saber:

- 1) Como construir definições, conceitos, descrições que limitarão o problema presente na agenda;
- 2) Como separar a formação de uma agenda das outras etapas do processo político;

- 3) Como selecionar os casos a serem estudados;
- 4) Como descobrir e formular hipóteses de solução.

O item 1 relaciona-se às definições operativas necessárias para especificar de forma clara a quem ou a que se referem tais ações. Esclarece qual ou quais as organizações que podem estar nela incluídas e também quais as decisões mais completas, que podem abarcar mais soluções ao problema proposto.

O item 2 diz respeito à dinâmica da vida política na formação da agenda política. Assim, a agenda do governo deve consubstanciar-se no próprio governo, na implantação das propostas partidárias e dos programas de governo expostos à população durante o período eleitoral, pois esses programas deveriam conter estudos elaborados dos problemas que governantes pretendem resolver, quando estiverem na gestão. Normalmente, os eleitos ao assumirem, deparam-se com a dinâmica de um processo já em andamento. Nesse momento, faz-se necessário priorizar os problemas e também as soluções apresentadas, que garantirão a sua permanência no poder. Por isso, é extremamente importante separar a confecção da nova agenda, das ações estabelecidas no governo anterior que carecerão de análise, visando à sua permanência e continuidade ou extinção.

Quando observamos a agenda, podemos olhá-la a partir dos problemas ou a partir das políticas contidas no processo político.

No item 3, que envolve a estrutura metodológica para a adoção de um assunto, ao selecionar os casos a serem estudados, é importante apontar uma estratégia de investigação que possa sustentar as hipóteses de soluções coerentes.

Assim, chegamos ao último item -4-, o das soluções. Estas se estabelecem sobre hipóteses de solução, hipóteses científicas, estudos de casos ou estudos de sistemas, mas, ainda assim, hipóteses. Portanto, a fragilidade do sistema será exposta quando da implantação efetiva da política.

Os subitens comentados acima fazem parte do item um na confecção da agenda, cujo item “b” consiste em priorizar os assuntos a serem abordados: o que pode levar ao estudo de uma rede de problemas, onde um dos vértices constitui-se do encontro de vários outros. Assim, ao atacá-lo, podemos minimizar as tensões maiores no tecido social.

Para um problema ser priorizado deve-se considerar:

- i) A natureza da controvérsia ou o consenso dos assuntos;

- ii) Sua característica técnica, científica e social;
- iii) Sua abrangência nacional ou internacional.

A natureza da priorização classifica as respostas aos problemas nas dimensões consensuais e de controvérsia, em que podemos classificar os assuntos como de valência ou de posição.

Os assuntos considerados de valência possuem respostas que apontam para uma unanimidade, quer de forma positiva ou negativa.

Os assuntos considerados de posição apontam para um conjunto optativo, de preferência apresentados por entidades representativas, sociedades sindicais e outros.

As características de cientificidade, da técnica e dos condicionantes sociais das questões fazem com que, com maior frequência, as soluções sejam mais eficientes para os problemas sociais.

Os assuntos, também, podem ser classificados como nacionais e internacionais, tanto por aspectos geográficos como pela tradição de caráter público.

Na etapa “c” da formação da agenda, encontra-se a capacidade de avaliar o assunto conforme o interesse do governo, que o converte em prioridade e o mantém em pauta, devido a constantes avaliações- etapa “d”.

Neste momento, passamos a tratar dos aportes teóricos sobre a fase de implantação de uma política pública, apontados por De Leon (1988) e por May e Wildavsky (1978), e nos artigos de Van Meter & Van Horn (2003), Elmore (2003) e Sabatier & Mazmanian (2003) contidos em Villanueva (2003), bem como Ham & Hill (1993) e Dias (2012). Os modelos apresentados constituem-se na centralidade este quadro teórico e deverá ser utilizado quando da análise do Decreto nº 5.840 de 2006.

Van Meter & Van Horn *apud* Villanueva (2003) classificam a capacidade de implantação de política de acordo com dois pontos: a dimensão das trocas requeridas e o grau de consenso em torno dessas trocas. Afirmam que trocas graduais são mais passíveis de produzir bons resultados do que grandes trocas, de forma rápida. Toda mudança requer um tempo de acomodação das suas estruturas. Da mesma maneira, as mudanças propostas pela política têm maior condição de produzir indicadores favoráveis a sociedade quando não exigirem mudanças drásticas nas agências públicas.

Portanto, manter a burocracia instalada e apropriar-se dela é imprescindível na implantação de políticas, e determina a sua perenidade. Outro elemento que define o sucesso da implantação está no grau de conflito e consenso em torno da solução dada aos problemas.

Assim sendo, por maior que seja o problema, se houver um consenso sobre a solução a ser dada, isto demonstra que os estudos feitos sobre ele cooptaram todos os envolvidos e, portanto, a solução terá níveis de sucesso maior. Da mesma forma, uma solução conflituosa, aponta para a fragilidade contida nos estudos das variáveis que envolvem o problema ou mostra que as disputas das forças que convergem para a solução não estão equinânicas. Assim, uma solução conflituosa, por mais que seja implantada de forma autoritária, tende a desintegra-se ou a gerar novos problemas sem, contudo, minimizar os iniciais.

Da mesma forma, o sucesso da implantação está no consenso em relação aos objetivos e metas. Assim, o envolvimento dos executores é fundamental, bem como a responsabilidade que esses envolvidos assumem em atingir as metas propostas. O elemento primordial de sucesso da ação dos envolvidos no processo de implantação é o modelo de comunicação adotado. Essa comunicação se dará em forma de: reuniões diárias ou periódicas; do informe e relato dos processos de acompanhamento do processo; da escrita de possíveis soluções que devem ser adotadas quando do surgimento de problemas padrões; da descrição de problemas ocorridos no processo, entre outros. Nesta constatamos que os registros e a memória das ações são fundamentais para a continuidade e sucesso da fase de implantação. Sobre a equipe de implantação, argumenta-se que:

- a) Deve haver um espírito positivo em torno da ação e, apesar dos conflitos, todos devem estar dispostos a trabalhar em prol do resultado final — esse seria o espírito do grupo;
- b) A dimensão de participação está condicionada de forma relativa aos graus de mudanças a serem realizados;
- c) O entendimento do processo, de suas raízes, das inovações propostas e o esclarecimento de pequenos detalhes é indispensável;
- d) A adesão à nova ideia proposta é meta a ser atingida em ambientes de conflito; por isso, o estudo do problema e de soluções é importante;

- e) A adesão de todos ao processo é indispensável: da mais elaborada à mais simples função, todos devem participar.

O consenso em torno das metas a serem atingidas está ligado inversamente às trocas a serem implantadas: quanto maiores as mudanças, menor o consenso e vice-versa.

Basicamente, o processo de implantação sustenta-se sobre três aspectos: a descrição do que fazer e como; a distinção dos recursos; e a supervisão do processo.

A descrição da ação tem foco estreitíssimo no problema e converge para as metas a serem alcançadas; os recursos é que fazem a ação acontecer de forma prática e concreta. Quanto à supervisão, esta deverá conduzir a ação até seus limites, para que não haja dispersão.

Ham & Hill (1993, p.101) salientam os pontos a serem observados, com vistas a minimizar as deficiências de implantação, que podem ser:

- a) a natureza da política, que deve assegurar a sua não ambiguidade;
- b) a estrutura de implantação, que esclarece quais os elos mínimos e indispensáveis da cadeia de implantação;
- c) a prevenção de interferência externa, que sejam políticas, econômicas ou de outras ordens.

Ham e Hill (1993, p. 100-101) apontam pontos a serem considerados que conduzem ao sucesso das operações de implantação:

- 1) Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implantação não imponham a estas restrições severas;
- 2) Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa;
- 3) Que não haja nenhuma restrição de recursos em termos globais e que, em cada estágio do processo de implantação, a combinação necessária de recursos esteja disponível;
- 4) Que a política a ser implantada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida;
- 5) Que as relações entre causas e efeitos sejam diretas e em pequeno número;
- 6) Que haja uma única agência de implantação que não dependa de outra ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância;
- 7) Que haja entendimento completo e consentimento acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implantação;

- 8) Que, ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados, seja possível especificar, em completo detalhe, a perfeita consequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante;
- 9) Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

Elmore *apud* Villanueva (2003) apresenta quatro (04) modelos de análise de implantação de políticas públicas sociais sendo eles: a implantação como modelo de sistema; a implantação como processo burocrático; a implantação como ação do desenvolvimento organizacional e a implantação como resultado de conflitos e negociações.

Na primeira citada, a implantação como modelo de sistema, solicita a administração das ações de forma eficaz definida através de fins e objetivos. Acredita que as organizações são “sistemas” dedicados a resoluções de problemas por possuírem funcionamento integrado, principalmente as agencias governamentais. Tal sistema pressupõe a existência de uma autoridade que coordena e controla as ações. Podemos verificar aspectos intensos da psicologia da gestão de pessoal neste modelo, onde o comportamento da gerencia e imprescindível. Assim, o sucesso deste modelo de implantação esta vinculada a capacidade da chefia de exercer os aspectos de autoridade sem autoritarismo. Deve-se considerar que toda a gerencia é dotada de uma autonomia limitada, ora pelo poder ao qual pertence, ora pelas condições estruturais. Observamos neste modelo aspectos do Funcionalismo como ideia estruturante da sociedade.

No modelo de implantação como processo burocrático a centralidade esta na autonomia das rotinas. Podemos explicá-lo pela relação existente entre a autonomia das decisões cotidianas individuais dos envolvidos na execução da política e as rotinas de operações que se desenvolvem para manter e melhorar o desempenho das organizações.

Neste modelo a centralidade esta nos executores e na sua liberdade de atuação.

No modelo de implantação como desenvolvimento organizacional centra-se no envolvido no processo de implantação através da autonomia e do controle de suas ações, bem como na sua participação nas decisões do processo. Tal ação minimiza a hierarquia e facilita a distribuição de responsabilidades, bem como promove a coesão do grupo de

envolvidos. Portanto, centra sua atenção nos aspectos estruturantes internamente e no seu poder de intervenção.

No modelo de implantação como resultado de conflito e negociação temos que a arena de disputa de poder conduz e normatiza o conflito, mas a negociação esta circunscrita ao processo de implantação. Este modelo nos conduz aos aspectos comprometedores do processo de implantação.

Dias (2012) contribui com uma listagem de itens que indicam aspectos críticos da fase de implantação que classifica em três dimensões: institucional, organizacional e ambiental.

Essas dimensões identificadas no processo de implantação devem ser urgentemente minimizadas, pois incidem diretamente no insucesso do processo de implantação. Na dimensão na definição dos objetivos, metas e estratégias; inadequação da teoria que informa a concepção política adotada quando da estimação do problema, bem como do esboço da solução deste. Em outro ponto, a falta ou excesso de atores envolvido na execução da política contribui para o seu insucesso ou ate ao estabelecimento completo do processo de implantação. Assim, o dimensionamento de pessoal envolvido é de crucial importância. Da mesma maneira, deve-se considerar a experiência dos atores envolvidos em processo de implantação de políticas, pois, pois esta experiência compromete diretamente o processo de implantação e indiretamente o dimensionamento de pessoal envolvido.

O ultimo item da dimensão institucional diz respeito ao que Dias (2012) cunha de “incompatibilidade entre a natureza da política e as técnicas de gestão e forma de organização do trabalho”. De forma esclarecedora podemos dar como exemplo a implantação de políticas destinada a atender pessoas em processo de resocialização após o cumprimento de pena. A especificidade da política requer técnicas de gestão que congreguem um conhecimento prévio da área citada, sob pena de invalidar a proposta por melhor que esta possa ser.

Na dimensão organizacional as fragilidades estão no excesso de burocracia, na resistência do grupo: a mudança, ou a aceitar inovações e tarefas fragmentadas. Da mesma maneira, a hierarquia dividida em muitos níveis pode dificultar o processo de implantação ou conduzir departamentos envolvidos ao isolamento e ou a desarticulação. Nesta dimensão

o processo de comunicação é decisivo. A fragilidade técnica e ou ausência de informações pode ser decisiva para a relação entre elaboradores e executores. Conduzindo a falta de motivação de ambos, ou a rotatividade funcional desses elementos que incide na ausência de profissionais qualificados.

Na dimensão ambiental esta contida a participação efetiva daquele a quem se destina a política. A dificuldade de participação dos destinatários é decisiva ao processo de avaliação da política implantada. Da mesma maneira, a distância física e administrativa entre os órgãos centrais de tomada de decisão e os executores de implantação dificulta a organização das ações o que pode ser minimizado com o envolvimento dos destinatários da política que se responsabilizam pelo processo de implantação. Tal ação potencializa o sucesso da mesma.

Assim, chegamos à fase de avaliação, em que temos as contribuições de Faria (2005). Para este autor, a avaliação deveria ser utilizada para melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos utilizados em políticas públicas; e destinar-se a:

- (a) qualificar os resultados da ação cujo ciclo de vida se encerra;
- (b) fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e
- (c) produzir documentos sobre a prestar contas e responsabilizar dos agentes executores.

Portanto, deveria servir como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes do mais alto escalão. Compreendemos que o processo avaliativo serviria a ação governamental, na busca de dotá-la de conhecimentos sobre a historicização dos problemas e as ações já realizadas para na sua tratativa.

Freitas (2009) classifica como sendo três as funções básicas atribuídas à avaliação – informação, realocação e legitimação — e oferece a tese de que, no período de 1960 a 1990, os objetivos buscados com a avaliação teriam passado da função de informação para a de realocação, quando, em muitos países, os avaliadores foram convertidos em auditores, o que conduziu à privatização desta ação pelo Estado.

Sobre a função de (re) alocação, afirma:

A função predominante da avaliação nos anos de 1980, durante a segunda etapa de institucionalizações, estava claramente destinada a apoiar uma alocação

racional dos recursos. Nesse momento os atores principais já não são mais os administradores dos programas (como quando prevalecia a função de informação), mas os escritórios de auditoria, os ministérios da Fazenda e as unidades centrais, a quem compete a elaboração global do orçamento e a estrutura interna. As questões básicas que passaram a ser enfatizadas são:

– Quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos da avaliação? – Quais são as consequências do retrocesso das fronteiras do Estado, ou seja, da privatização de determinadas atividades públicas? – Como se pode obter “mais rendimento pelo dinheiro” a partir da reorganização dos programas individuais e das atividades públicas em seu conjunto? As questões induzidas dos motivos da alocação tendem a dar mais ênfase na quantidade do que na qualidade (DERLIEN, 2001, p.106).

Na América Latina, a adoção da avaliação de políticas públicas deve-se, em primeiro lugar, à adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos; de busca de melhoria da eficiência e da produtividade; de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos; e de maximização da transparência da gestão pública e da responsabilização dos gestores de programas e ou projetos, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e dos serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano.

Freitas (2009) pontua, assim, três concepções de política da avaliação de políticas: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); conceitual (ou função “educativa”); e simbólica (uso político).

A concepção instrumental está circunscrita ao apoio recebido, quando da decisão de avaliar o processo implantado. Assim, não se restringe somente à quantificação das metas atingidas ou do dimensionamento dos objetivos alcançados, mas traz claro o conhecimento sobre o problema; sobre a solução apresentada em forma de política; sobre a descrição e a comprovação do processo de execução; e, principalmente, sobre a dimensão da penetração da solução no problema, considerando sua dinâmica.

O aspecto conceitual da avaliação é que classifica a assunção do compromisso sobre o feito e sobre o não feito; sobre o que restou a fazer; e, principalmente, sobre os novos limites surgidos entre o problema e a sua proposta de solução.

O aspecto simbólico da avaliação é o uso político que é dado aos resultados obtidos. Esclarecemos, por exemplo, que, se um grupo político subverter o problema de alguma forma, pode conferir à ação implantada a categoria de fracasso e conduz imediatamente a solução à inutilidade, portanto, desacredita o governo pela política implantada — isso é até muito comum.

No processo de destinação da avaliação, temos que esta serve como instrumento para a tomada de decisão; para a adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da capacidade de sugerir recomendações e propostas;

Serve, ao uso conceitual, que dota a equipe de um suporte teórico para que se possa classificar o método e a natureza da ação, o que conduz à maximização da função de avaliar;

E também, como instrumento de persuasão, o que ocorre quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio, tanto para pensar o problema, quanto para pensar o processo ou, mesmo, para redirecionar a avaliação. Busca-se aqui legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas.

Um aspecto relevante no processo de avaliação diz respeito ao comportamento dos envolvidos, e que pode ser classificado como de incidência psicológica. Esses comportamentos permeiam e subjazem em todas as fases, sendo eles:

- existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa;
- ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa;
- mudanças apresentadas quando da troca no pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação.
- eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação;
- mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores (WEISS, 1998, p. 22).

Por fim, é necessário pontuar que os usuários da avaliação não se restringem aos financiadores do programa e da própria avaliação, por vezes; não se restringem aos gerentes e aos encarregados de mais alto escalão; nem aos técnicos e aos profissionais que lidavam de maneira mais direta com os beneficiários da ação governamental. Afirmamos que uma política pública implantada deveria ter como usuários da avaliação o próprio beneficiário, pois o entendimento deste sobre a ação governamental faz parte da sua condição de cidadão.

Outro aspecto, que não pode ser desconsiderado, é que a avaliação de políticas públicas constituiu-se, ao longo dos anos, como um instrumento de “empoderamento” dos

que dela tem acesso; quer sejam grupos políticos no poder ou fora dele; beneficiário e outros.

Podemos compreender, com base no exposto, que a avaliação adquire aspectos incisivos de transformador social, passando a constituir-se de um mecanismo capaz de sustentar e reforçar as práticas políticas coerentes e possíveis de constituir-se de uma estrutura de soluções aos problemas sociais.

Como membros avaliadores, podemos citar diferentes níveis governamentais; agentes do governo central e representantes de fundações, interessados em conhecer projetos exitosos que mereçam financiamento ou preocupados em melhorar os programas pelos quais são responsáveis; membros do legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas.

E, sobre o aspecto da avaliação, pontuamos que:

As descobertas da avaliação devem competir com outras propostas e outras fontes de informação pela atenção dos tomadores de decisão e demais envolvidos, tudo isso se dando em um contexto e instâncias decisórias que talvez possam ser mais bem caracterizados como pluralistas e frequentemente não racionais. (FREITAS, 2009)

Finalizamos, afirmando a importância dos meios de comunicação para o reconhecimento dos problemas pelo governo e também para construir o consenso da opinião de massa que pode influir na atividade governamental. Assim, os meios de comunicação agem de forma indutiva na formação de uma agenda política. Retomaremos a aspectos da influencia da mídia quando apresentarmos a conclusão da análise dos dados.

Ainda, de forma concomitante, os assuntos que têm a atenção das autoridades são também provenientes da investigação sistemática por parte de pesquisadores e ou instituições. Dessa maneira, os pesquisadores podem utilizar a mídia para influenciar na atenção dada pela população aos assuntos, ao enfatizar uns em detrimento de outros.

Os pesquisadores de determinados temas contribuem para o reconhecimento destes como problema. As pressões desses pesquisadores conduzem os temas da esfera do imediatismo para a dos debates democráticos.

Ao finalizarmos este capítulo, chegamos aos limites dos esboços do quadro teórico a ser utilizado na análise do Decreto nº 5.840, de 2006, que “institui, no âmbito federal, o

Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, e dá outras providências”.

Apresentamos os objetivos do projeto e, na sequência, a relação do tema com os conceitos abordados em uma Teoria de Estado e sua relação com a elaboração de políticas públicas; e, assim, podemos estruturar bases para o estudo do decreto.

Neste momento, faz-se necessário abordar uma historicização sobre o Ensino Médio e sobre a Educação Profissional Técnica, pois estas são as modalidades que se pretende integrar na política proposta. Bem como construir um quadro teórico sobre a categoria – integralidade- que constitui a centralidade da política pública educacional decretada, o que se fará a seguir no capítulo 3.

CAPITULO 3: O ENSINO MÉDIO, O ENSINO PROFISSIONAL E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NAS INTERSECÇÕES COM O PROEJA.

Neste capítulo descrevemos os antecedentes referentes ao Ensino Médio e a Educação Profissional, pois estes constituem os itens a serem integrados na proposta constante no Decreto nº 5.840 de 2006 que *institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, e dá outras providências.*

O Programa – PROEJA foi estruturado pelos documentos governamentais do Ministério de Educação produzidos pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica cujos títulos são respectivamente: “Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio” e “Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos”. Estes documentos versam sobre a realização de um currículo específico para atender a população de jovens e adultos através da promoção de um ensino integralizado, juntando a modalidade de Ensino Médio e a da Educação Profissional.

Utilizamos para tal, as leituras de Vieira (2000, 2007, 2008), Frigotto (1994 e 2000), Kuenzer (2002 e 2006), Ferretti (1997 e 2000), Santomé (1993, 1998, 2003), referente ao Ensino Médio, Ensino Profissional e Currículo Integrado, entre outros. Inicialmente conseguimos identificar um movimento pendular que ora unir, ora separar o ensino geral em nível médio e o ensino técnico, nos diferentes momentos da história da educação brasileira. Por isso, descreveremos de forma histórica a trajetória do Ensino Médio e do Ensino Técnico buscando identificar o momento em que se apresentam integrados.

3.1 ENSINO MÉDIO.

Lercher (2000, 2007, 2008) nos apresenta o seguinte painel legislativo sobre o Ensino Secundário. Iniciamos no Império com a Reforma Couto Vaz (Decreto nº 1.331 A de 17 de fevereiro de 1854), que regulamentou o ensino primário e o ensino secundário no Município da Corte, cidade do Rio de Janeiro, sendo esta a primeira ordenação. Caracterizou-se por trazer referências sobre currículos distintos para escolas de meninas e

de meninos, bem como apontou a adoção de literaturas, de métodos disciplinares e de conteúdos das provas, além de solicitar a introdução de novos conhecimentos coerentes com a época.

Na sequência histórica, após o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870) surgiu à necessidade de uma nova ordenação nacional, sendo este o contexto da Reforma Leôncio de Carvalho, que no Decreto nº 7.031 A de 16 de Setembro de 1878, ordenou “criar cursos noturnos para adultos nas escolas públicas de instrução primária de 1º grau do sexo masculino no município de Corte”, no sentido de promover a escolarização de homens brancos ou negros libertos ou livres, maiores de 14 anos, com vistas à reforma eleitoral que exigiria a capacidade de ler e escrever para o exercício do voto.

Também, nesta reforma consta o Decreto nº 7.247 de 19 de Abril de 1879 que pretendia “reformular o ensino primário e secundário no município da Corte e o ensino superior em todo o Império”. De ampla abrangência, versou sobre o jardim da infância, o Ensino Primário e Secundário e deu instrução sobre o Ensino Superior em todo o país, bem como o Ensino Primário para adultos analfabetos e a criação de Escolas Normais e de Ensino Profissional (instrução técnica) e de Aprendizagem (artes e ofícios). Estruturou bibliotecas e Museus Pedagógicos. Porém, devido à intensificação de ações visando o advento da República conjugado a ausência de infraestrutura: institucional, econômica e física não teve repercussão e êxito.

Na República, a Reforma Benjamin Constant apresentou o Decreto nº 981 em 8 de novembro de 1890, que regulamentou a Instrução Primária e Secundário do Distrito Federal, o Decreto nº 982 de 8 de novembro de 1890 que regulamentou a Escola Normal da Capital Federal, cidade do Rio de Janeiro; o Decreto nº 1.075 de 22 de novembro de 1890, que regulamentou o Ginásio Nacional e o Decreto nº 1.232 G de 2 de janeiro de 1891, que regulamentou o Conselho de Instrução Superior.

O primeiro decreto dispôs sobre a estrutura e divisão de Ensino Primário e Secundário, seus conteúdos programáticos e a organização das atividades escolares. A Instrução Primária seria dividida em dois graus, 1º e 2º e teria a seguinte distribuição: o 1º grau seria constituído de elementar e superior, o curso elementar teria duração de quatro anos e seria destinado aos alunos de 7 a 9 anos. O curso de 1º grau superior teria duração de três anos e seria destinado aos alunos de 11 a 13 anos. A Instrução Primária de 2º grau

teria duração de três anos após os 13 anos. Portanto, a Instrução Primária completa teria 10 anos de duração e atenderia aos alunos com faixa etária de 7 (sete) aos 15 (quinze) anos. A Instrução Secundária seria de responsabilidade do Estado quando executado nos *Gymnasium Nacional* com duração de sete anos em regime de internato e externado. No decreto que regulamentou a Escola Normal criou-se também, o Fundo Escolar, exclusivamente para o desenvolvimento e manutenção do Ensino Primário e Secundário. Ao final do curso de Instrução Secundária seria possível realizar exame de madureza que proporcionavam aos alunos aprovados o direito de matricularem-se em cursos superiores de caráter federal, após 1 (um) anos de estudo e com idade de 23 anos.

A Reforma Epitácio Pessoa datada do início do século XX foi constituída por dois decretos: nº 3.890 de 01 de janeiro de 1901 que regulou sobre os Institutos Superiores e Secundários, dependentes financeiramente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, onde ficava a pasta de educação; e o nº 3.914 de 26 de janeiro de 1901, que aprovou novo regulamento para o *Gymnasium Nacional*.

O primeiro decreto foi composto de 384 artigos e dispôs sobre a organização, composição e funcionamento das instituições de Ensino Superior e Secundário mantidas com recursos federais, bem como, as criadas e mantidas pelos Estados e por particulares. O segundo decreto reordenou institucionalmente os estabelecimentos conhecidos como *Gymnasium* que demandavam cada vez mais matrículas.

A Reforma Rivadávia Corrêa foi composta de dois decretos: nº 8.659 de 05 de Abril de 1911 e nº 8.660 de 5 de abril de 1911. O primeiro aprovou a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental na República e o segundo aprovou o regulamento do Colégio D. Pedro II.

Em relação ao primeiro decreto nº 8.659 de 05 de Abril de 1911, observamos uma intensa mudança no Ensino Superior diferente da reforma anterior. Em relação ao segundo nº 8.660 de 5 de abril de 1911, a criação do Colégio D. Pedro II inaugurou a introdução dos princípios positivistas na educação brasileira, tanto nos cursos do Ensino Superior como nos cursos do Ensino Secundário, onde através da concessão de uma maior autonomia aos estabelecimentos de ensino, inaugurou um momento de descentralização da educação em relação ao poder da União. Em relação especificamente ao Ensino Secundário propôs a retirada da obrigação de preparar os alunos somente para o ingresso no Ensino Superior.

Essa reforma é precedida pela denominada Carlos Maximiliano que propôs medidas de austeridade financeira como consequência do fim da Primeira Guerra Mundial. Assim, tornou-se novamente necessária a reorganização do Ensino Secundário e Superior através do Decreto nº11.530 de 18 de março de 1915, composto de 201 artigos que entre outras disposições, normatizou o papel do governo em relação à educação principalmente no aspecto financeiro. Observamos uma redução financeira em relação à manutenção do Ensino Superior e Secundário através do estabelecimento de que: não haveria alunos gratuitos no Ensino Superior e que somente um ¼ dos alunos do Colégio D Pedro II seriam gratuitos.

A Reforma João Luiz Alves, antecede a denominada Era Vargas, nela destacamos o retorno a tratativa do Ensino Primário abandonado a várias reformas. Esta reforma emerge num contexto conturbado de revoltas que coincide com a intensificação dos aspectos culturais trazidos pela Semana de Arte Moderna em 1922. Em 1924 é criada a Associação Brasileira de Educadores (ABE) que iria promover conferências nacionais sobre educação a partir de 1927. Notamos, também neste período, a troca progressiva do modelo social brasileiro de uma sociedade tipicamente rural-agrícola para um modelo urbano-industrial.

Composto de 310 artigos o Decreto nº 6.782 – A de 13 de janeiro de 1925 reformou o Ensino Primário, Secundário e Superior e criou o Departamento Nacional do Ensino (que se transformaria em Ministério de Educação) e o Conselho Nacional de Ensino (que incorporou o Conselho Superior de Ensino). Propôs a ampliação da participação financeira da União e dos Estados na promoção da educação. Destacou entre as medidas: o direcionamento dos cegos, surdos, e ou mudos, bem como menores abandonados do sexo masculino para o Ensino Profissional e a introdução dos ensinamentos civis na disciplina de Moral e Cívica.

A Era Vargas que precede essa reforma trás profundas mudanças e marca a segunda metade do século XX de forma tão densa que neste momento se faz necessária fazermos algumas considerações.

Iniciamos apontando que até aqui as ações são incipientes em relação à alfabetização de adultos, pois na verdade existia a ausência de uma estrutura sistematizada da educação. A continuidade do processo educativo somente era realidade aos possuidores de recursos financeiros, pois as ações mais eficientes encontravam-se prioritariamente na

Corte (no Império) ou na Capital da Republica, ambas as denominações para a cidade do Rio de Janeiro. As outras províncias e posteriores estados tinham ações determinada pela sua condição financeira. Assim, constatamos ações em São Paulo, Minas Gerais, Bahia, etc., conforme essas cidades iam estruturando seus aspectos econômicos.

A centralização das ações na Corte é contundente, vislumbrou-se esperanças de descentralização na Republica, o que não ocorreu. Freire nos fornece em três parágrafos uma boa conclusão sobre o período de 1850 a 1930:

Começou nesse período a modernização da sociedade brasileira, configurada, inicialmente, pela inauguração de bancos, estradas de ferro linhas telegráfica, e depois bondes, iluminação e telefones, devido, sobretudo, à alta rentabilidade do café e à introdução e permanência do trabalho assalariado, sobretudo do europeu. Enfim, Positivismo e Liberalismo serviram cada um a seu modo, a industrialização que durante todo esse período em estudo, procurou intersticialmente um espaço na economia brasileira. Portanto, ideologicamente, fundamentaram o projeto de burguesia quando da passagem da nossa sociedade de agrária e rural, comercial e exportadora dependente para industrial, urbana e exportadora dependente. A política educacional, entendida como parte dessa política lato-senso, não poderia romper as forças que precisam dela para se perpetuar, a sociedade brasileira exigia uma população dócil, obediente e analfabeta e que as ideologias estavam sendo capazes de produzir. (FREIRE, 2001)

Voltando a Era Vargas temos ações num período de 1930 a 1954, constituídas por um Governo Provisório, um Governo Constitucionalista e o Estado Novo. Um golpe militar depôs o presidente em 1945, que retorna pelo voto popular em 1951, onde permanece até seu suicídio em 1954 para enfim, “entrar para a história”. Este período é marcado por duas Constituições, a saber, em 1934 e em 1937, de cunhos antagônicos, a primeira de base democrática amplia de forma contundente os direitos civis, a segunda de base autoritária conjugada a ideologia fascista, contrai direitos e retroage nos aspectos já intentados desde o Manifesto de Pioneiros da Educação de 1932.

Para a educação, em 1930, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública presidido pelo jurista e educador mineiro Francisco Campos. Este apresenta um conjunto de decretos que configuraram a Reforma Francisco Campos, sendo eles:

- nº 19.850 de 11 de Abril de 1931 - dispõe à criação do Conselho Nacional de Educação;
- nº 19.851 de 11 de Abril de 1931 – dispõe sobre a organização do Ensino Superior

- nº 19.852 de 11 de Abril de 1931 – dispões sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro;
- nº 19.890 de 18 de Abril de 1931 - dispõe sobre o Ensino Secundário;
- nº 20.158 de 30 de junho de 1931 – dispõe sobre o Ensino Comercial e regulamenta a profissão de Contador;
- nº 21.241 de 4 de Abril de 1932 – versa sobre disposições adicionais sobre a organização do ensino secundário.

Esse movimento de reforma coincide com o movimento em prol da educação nacional através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de março de 1932 que reivindicava uma educação pública única, gratuita, obrigatória e laica. Educadores como Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo, entre outros solicitavam principalmente uma ampliação das ações do Estado Brasileiro referente à educação, onde a ação educacional fosse autônoma e descentralizada. Possuiu como filosofia pedagógica as extraídas do movimento escolanovista.

Porém, sobre o advento da Constituição de 1937, de caráter autoritário, instalou-se o Regime do Estado Novo caracterizado pela intensificação do processo de centralização do poder que desencadeou um conjunto de decisões para a área da educação denominada de Leis Orgânicas do Ensino. Composta de 11 (onze) decretos que reconfiguraram o ensino no país. Assim, o Decreto nº 4.244 de 09 de Abril de 1942 aprovou a Lei Orgânica do Ensino Secundário que apresentava em sua estrutura os cursos: Ginásial- com duração de 04 (quatro) anos, precedido pelo Colegial - com duração de 03 (três) anos. A partir daí se poderia prosseguir cursando o Clássico que enfatizava o conhecimento das disciplinas de humanidades, ou o Científico com forte base matemática destinado ao ensino propedêutico das engenharias em nível superior.

O retorno do processo democrático se dá em 1946 com a assunção do Presidente Eurico Dutra que orientou a construção de uma Constituição pautada nos princípios liberais e democráticos, onde retornou-se ao Estado de Direito e restituiu-se a autonomia federativa dos estados brasileiros. Podemos descrever esse período como caracterizado por uma democracia limitada, pois nele observamos intervenções nos sindicatos e a decretação da ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Entretanto, notamos economicamente

um crescimento significativo da indústria nacional, principalmente a conjugação da indústria de base com a indústria de manufatura.

Nesse contexto a educação brasileira segue sem modificações significativas até 1961, embora houvesse educadores debatendo os problemas educacionais brasileiros. Na verdade, a Constituição de 1946 determinou como atribuição da União definir as diretrizes da educação nacional. Assim, o Ministério da Educação constituiu comissão para propor projeto de leis, visando uma ampla reforma, o que se entendeu por 13 (treze) anos.

Finalmente, em 20 de Dezembro de 1961 promulgou-se a primeira Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional nº4.024, composta de 120 artigos, onde podemos apontar como o significativo, a instituição da obrigatoriedade do ensino primário a partir dos seis anos e a divisão da educação em três graus, a saber: Educação de Graus Primário, de Grau Médio e de Grau Superior.

Muito embora essa estruturação não tenha significado uma sistematização, o seu ordenamento nos permitiu pensar a educação formal de forma organizada, isto é, uma organização com sentido de ascensão de séries o que apontava para a continuidade desse ensino, não como objetivo estatal, mas como possibilidade.

Neste período, o Ensino de grau médio destinava-se a adolescentes e deveria ser ministrado em dois ciclos – Ginásial e Colegial. As disciplinas do primeiro ciclo, denominado de Ginásial, eram comuns a todos os cursos do ensino de grau médio e possuía durabilidade de três anos. O ingresso no segundo ciclo, denominado de Colegial, se dava por exame admissional, sendo este obrigatório. Este ciclo possuía duração de quatro anos (séries) no mínimo com caráter propedêutico ao Ensino Superior. Porém, o Ensino Colegial poderia ser complementado pelo Ensino Técnico, caso o aluno quisesse ou houvesse vaga, onde além das disciplinas humanísticas possuía mais 2 (dois) ou 3 (três) anos conforme a necessidade da formação profissional.

A durabilidade dessa lei é efêmera, pois, quando começa a se estruturar é modificada por novos dispositivos legais, principalmente os referentes ao Ensino Superior. Neste período instaurou-se no país, mais uma vez, um regime militar, através do golpe de 1964.

Legalmente se mantém a legislação educacional de 1961, o que se modifica é a capacidade de discussão do tema. O Regime vai intervir fortemente no Ensino Superior e

negligencia os outros níveis. Somente no governo do General Emilio Garrastazu Médici e na gestão do Ministro Jarbas Passarinhos aprovou-se a reforma do ensino primário e secundário Lei nº 5.692 de 11 de Agosto de 1971. Com 88 artigos, confirmou-se a divisão do ensino em 1º e 2º graus. No primeiro grau abarcou-se o antigo curso primário e se desloca o curso ginasial para o 1º grau, que passa a possuir como responsabilidade a formação das crianças e do adolescente em 08 (oito) anos de estudo obrigatórios, dos 7 (sete) aos 14(quatorze) anos.

No ensino de 2º grau ficou o curso Clássico com duração variável de 03 (três) ou 04 (quatro) anos, mas instituiu a profissionalização compulsória. Esta Reforma foi elaborada com base em relatórios internacionais, onde o mais enfático foi o conhecido acordo MEC/USAID, que orientou onde os recursos financeiros ligados a educação deveriam ser aplicados. Assim, propunham a integração completa do ensino profissionalizante ao sistema regular de ensino, estabelecendo a denominada equivalência entre os cursos técnicos e os propedêuticos, sendo esta a ação apontada para fortalecer o vínculo entre a educação e o mundo do trabalho, tornando obrigatória por isso, a aquisição profissional.

O currículo deveria integrar o Ensino de 2º graus ao Ensino Técnico, ambos propostos na Lei nº 4 024/61 e acrescentou de forma obrigatória à iniciação e a habilitação profissional. Porém, por não conseguir estruturar uma proposta pedagógica integradora e por não dispor de estruturas físicas (escolas) para tamanha expansão, fracassou e seria defenestrada pela Lei nº 7.044 de 82.

Consideramos a Lei nº 5.692/71 uma tentativa de integralidade gerada pela obrigatoriedade do Ensino Médio Técnico. Essa integração apresentou um currículo composto de dois núcleos: o primeiro denominado de núcleo comum que abrangia a formação geral e o outro denominado de disciplinas específicas que abrangia a formação técnica. A obrigatoriedade do Ensino Médio Técnico ampliou a rede de atendimento nunca antes vista, porém, apontou a ausência de estruturas laboratoriais que conduziu á sua falência. Portanto, a Lei nº 7.044/82 vem reconhecer o fracasso da profissionalização compulsória e retrocede o currículo aos aspectos propedêuticos do Ensino de 2º grau.

Zibas aponta sobre o período:

De um lado as camadas médias resistem profissionalizar seus filhos já na escola secundário, insistindo na manutenção da função especificamente propedêutica

dessa etapa. Por outro lado, os setores populares ressentiam-se tanto da falta de condições materiais e técnicas básicas para a profissionalização universal pretendida quanto do enfraquecimento da capacidade propedêutica do ensino médio. (ZIBAS, 2005, p. 26)

Sobre o período da Lei n 5.692 de 71, concluímos que o mais relevante foi o aumento na ordem de 40% da estrutura física nacional (escola) que promoviam o Ensino de 2º grau, bem como um aumento quantitativo de matrículas (SANTOS, 2003).

No campo político observamos como resultado de vários anos de luta contra o regime militar, o seu enfraquecimento e um progressivo retorno ao Estado de Direito o que se efetivou após as eleições diretas ocorrida em 1984 e o referendo do Congresso Nacional que elegeu de forma indireta o novo presidente da República.

Assim, instalou-se a Assembleia Constituinte Nacional tendo como relator o amazonense Bernardo Cabral que entregaria nova Carta Magna promulgada em 05 de Outubro de 1988. Nela se fixou novas bases para se pensar a educação e iniciaram-se novas discussões sobre a segunda Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional.

Apesar das expectativas, a Lei de Diretrizes e Base da Educação n° 9.394 de 1996 confirmou a proposta da Lei n°. 7.024/82, pois estruturou a modalidade de Ensino Médio como parte integrante da Educação Básica e assim a formação profissional sai em definitivo das categoriais de obrigatoriedade e passa a fazer parte de “gradativa” ascensão do aluno no itinerário educacional.

Vale ressaltar que são contundentes as melhorias apresentadas por esta lei para a denominada quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi o grande incentivador econômico. Porém, com o sacrifício das outras modalidades de ensino, a saber, a Educação Infantil, o Ensino Médio, a Educação Profissional e a Educação de Jovens e Adultos.

Por não serem beneficiadas pelo fundo, desestimulou-se o ensino na educação infantil promovida pelos municípios e assim observou-se a contração da oferta desse serviço, bem como escolas técnicas estaduais são fechadas e a oferta a Educação de Jovens e Adultos diminuiu drasticamente. O Ensino Médio passa por uma reforma de altíssimo nível, que segue sendo apresentada.

O Ensino Médio passa a ser constituído de uma base nacional comum organizada em áreas de conhecimento: a) linguagens, códigos e suas tecnologias; b) ciências da natureza, matemática e suas tecnologias; c) ciências humanas e suas tecnologias, e de forma complementar poderia ser articulada a base diversificada, que orientar-se pelo mundo do trabalho.

Abramovay e Castro (2003) e Zibas (2002) apontam algumas considerações que resultam de pesquisas sobre o Ensino Médio Pós-LDB que explicam porque os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio não foram implantados de forma satisfatória e apontam itens que seguem descritos abaixo:

- baixo investimento para a recuperação da rede física e para fazer implantações;
- material didático insuficiente;
- docentes sem tempo para estudos, conhecimento ou interesse tanto na Reforma do Ensino quanto no novo processo didático exigido;
- a Educação Continuada do professor em serviço foi irrisória;
- a relação aluno x professor, em cada sala de aula era exorbitante e impedia qualquer processo de escolarização diferencial nesse nível;
- ausência de estudos de planejamento e processo pedagógicos por parte dos diretores e diretoras escolares, bem como os servidores administrativos;
- o hibridismo de ações conjugadas entre ONGs e a Escola Regular deveria ser mais bem avaliado pois gerou duplicidades de ações pedagógicas e ou ações sem fins pedagógico.
- o processo de elevação da participação dos pais na escola foi transformado em ações do tipo “amigos da escola” cujos fins não podem ser avaliados como efetivos no processo da aprendizagem dos alunos;
- o processo avaliativo expôs as falhas deste nível de ensino, porém, não apresentou lastro de correção ou interferência correspondente ao processo avaliativo.

Como positivo e relevante a ser citado está a elevação do número de matrícula entre 1996 e 2002, na ordem de 51,8%, que em números absolutos passou de 5.739.077 para 8.710.584 para a faixa etária de 15 a 19 anos.

Ferreti (2000, p 74) critica a reforma implantada que objetivava atrelar os interesses produtivos sobre o Ensino Médio, onde Cunha pontua:

rejeitar o Ensino de 2º grau meramente propedêutico tanto quanto a “velha opção profissionalizante” em proveito de cursos secundário aplicados ou mais voltados para certas áreas, como as comerciais, as biológicas, as industriais. A ideia não seria a de profissionalizar, mas sim, “vestir” os mesmos de conteúdos acadêmicos, ciências, matemática, comunicação, com uma estreita “roupagem” da área. E exemplifica: aprende-se matemática aplicada nos negócios, física, estudando máquinas e ferramentas, ler e escrever; redigindo e lendo manuais de computadores. (CUNHA, 1991, p.79)

Concluimos parcialmente, que até o momento da realização da presente pesquisa, se efetiva na pratica o aumento quantitativo do numero de matriculas. Porém, na outra ponta esta a depreciação dos elementos pedagógicos em nível médio conjugado a abdicação do objetivo de conduzir o estudante ao mundo do trabalho.

Portanto, o Ensino Médio, tal como está estabelecido tende a acentuar as desigualdades sociais e reforça a conformação de cada individuo em sua situação primeira. Tal ação incentiva a esfera privada a promover a educação em nível médio e empurra para a educação profissional o aluno trabalhador que nas palavras de Silva Junior (2002, p 233) se tornaria o cidadão produtivo: útil, mudo, competitivo e solitário.

3.2 O ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO

Podemos pontuar como marco inicial da historicização da modalidade de Educação Profissional a criação da Inspeção do Ensino Profissional Técnico em 1911, responsável por coordenar e supervisionar as 19 escolas de aprendizes artífices que se instalou no período da República e incorporou as escolas já existentes desde 1908, para estes mesmos fins.

Inferimos sobre esse período, que a sociedade acreditava ser o trabalho uma condição menor, caracterizado pelos trabalhos manuais executados por homens brancos trabalhadores, por colonos, por escravos ou negros livres, entre outros. Essa população era, em sua grande maioria, analfabeta.

Ainda, na primeira década do século XX, como política do governo do Presidente Nilo Peçanha se regulamentou também, o ensino agrícola com o objetivo de formar chefes de culturas, administradores e capatazes, assim como se estabeleceu escolas de formação de profissionais ferroviários.

Porém, somente com a Reforma Francisco Campos, o Decreto Federal nº 20.158 de 30 de junho de 1931, dispôs sobre o Ensino Comercial e regulamentou a profissão de Contador. Esse decreto apresentou pela primeira vez um itinerário curricular a ser estabelecido, que serviria de referencia a outras formações que ocorressem.

O processo de industrialização brasileira, iniciado na década de 30, conduziu ao compromisso governamental com a Educação Profissional e assim em 1937 quando da Constituição Outorgada, o art. 129 estabeleceu a formação da classe trabalhadora quando “cria na esfera de sua especialidade escolas de aprendizes destinados aos filhos dos operários ou de seus associados”.

Uma primeira tentativa de organização dessa modalidade se estabeleceu a partir de 1942 quando os Decretos-Leis, abaixo especificados, regulamentaram: nº 4.244/42 – Leis Orgânicas do Ensino Secundário; nº 4.073/42 – Ensino Industrial; nº 6.141/43 – Ensino Comercial; nº 9.613/46 – Ensino Normal.

Neste momento é importante salientar que a esfera federal já possuía ações de responsabilidade sobre o Ensino Secundário e no ano de 1959, através da Lei nº 3.552 de 16 de fevereiro, mais tarde regulamentada pelo Decreto nº 47.038 de 16 de novembro do mesmo ano, ampliou essas ações quando estabeleceu a Organização da Rede Federal de Estabelecimento de Ensino Industrial, ação embrionária das Escolas Técnicas Federal, atualmente Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Em 1970, os relatórios das agencias internacionais ligadas ao Banco Mundial, apresentaram orientações pedagógicas para o Brasil, onde sugeriram à inclusão de aspectos utilitaristas no currículo do Ensino Secundário em detrimento as características humanísticas presente no mesmo de forma histórica. Essa sugestão tinha como base o modelo utilitarista da Escola Americana. Assim, em 1971, a Reforma de Lei nº 5.672 instituiu a profissionalização compulsória e descaracterizou a Lei nº 4.024 /61.

Esta Reforma foi elaborada com base em relatórios que definiam onde os recursos financeiros ligados a educação deveriam ser aplicados. Assim, propunham a integração

completa do ensino profissionalizante ao sistema regular de ensino, estabelecendo a denominada equivalência entre os cursos técnicos e os propedêuticos, afirmando que, para o fortalecimento do vínculo entre a educação e o mundo do trabalho, deveria ser obrigatório a aquisição profissional.

Entretanto, continuamos a observar a existência de dois modelos: o denominado “acadêmico” ou sem profissionalização e o denominado de cursos técnicos ainda na perspectiva compulsória regida pela Lei nº 5.692/71 e pelos pareceres 45/72 e 76/75. Estes modelos sendo oferecidos nas redes estaduais e na rede federal. Onde a formação geral (sob a denominação de núcleo comum do currículo) e a formação técnica (sob a denominação de disciplinas específicas) coexistiam. Porém, várias escolas, de diferentes sistemas estaduais já não ofereciam cursos profissionalizantes nos anos 80, conforme a Lei nº 7.044/82.

Gradativamente na primeira metade dos anos 90, as escolas públicas estaduais de 2º grau reconhecem o fracasso da profissionalização compulsória e, portanto passam a promover somente a formação propedêutica, que boa parte delas nunca havia deixado de manter, na forma dos mais variados disfarces curriculares.

Este foi o contexto da Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação nº 9394-96, que tomou Ensino Técnico como submodalidade da Educação Profissional abordada nos artigos de 39 a 42 e regulamentou-se pelo Decreto Lei nº 2.208 de 17 de Abril de 1997. A modalidade de Ensino Profissional instituiu as seguintes subdivisões:

- ❑ Básico: destinado à qualificação profissional sem a obrigatoriedade de níveis de escolaridade.
- ❑ Técnico: destinado à habilitação e que se alinhará ao Ensino Médio, solicitando-o como pré-requisito ou cursado de forma concomitante, a partir do segundo ano.
- ❑ Tecnológico: com a correspondência em nível Superior Tecnológico e destinado a egressos do ensino médio e técnico.

Conforme Ferreti (1997, 2000) um relatório do Banco Mundial, datado de 1999, recomendou ao governo brasileiro uma maior aplicação de recursos nas escolas de Ensino

Médio da rede estadual e municipal. Essa recomendação resulta da constatação que a rede de escolas técnicas federais recebiam altas verbas e atendia poucos alunos, de situação financeira muitas vezes privilegiada. Com base nesse argumento o Banco Mundial propôs ações a serem implantadas na rede federal de escolas técnicas, a saber: - cobrança de anuidade aos que podiam pagar, ou a atração de estudantes de baixa renda, visando expandir o numero de matricula, porém a construção de novas escolas estava condicionada a assunção desse compromisso.

Notamos portanto, as agencias internacionais mantém sua forte presença nas decisões sobre educação neste período. Os documentos da CEPAL influenciaram investimentos feitos pelo Banco Mundial que culminou com o Decreto-lei nº 2.208 de 1997. Este determinou a formação técnica profissional separada do ensino médio regular, que podia ser organizado em módulos.

O auge desta proposta pode ser conferido pela citação abaixo, do economista Moura e Castro, funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Assessor do Ministério da Educação:

(...) escolas indústrias requerem ambientes distintos daqueles onde prospera o estudo das declinações, da ortografia e dos verbos irregulares (...) . O segundo grau recebe alunos com de aptidão muito diferentes e tem de oferecer a eles as opções de ir trabalhar ou de entrar no ensino superior. Se os alunos têm aptidões diferenciadas, colocá-los todos juntos não pode dar certo. Assim, é necessário acomodá-los em lugares diferentes e em programas diferentes. (MOURA E CASTRO, 1995, p 133 a 135)

Sob a égide desse pensamento o Decreto nº 2.208 apresenta como inovador novos desenhos dos itinerários que poderiam:

- a) articula-se ao Ensino Regular por meio de estratégias de educação continuada, o que sustentaria a formação sequencial;
- b) cursos especiais abertos a comunidade, o que valeria a certificação por meio de notórios conhecimentos e induziria o profissional ao retorno ao ensino médio visando prosseguir a sua formação;

Observamos, nas experiências pioneiras de implantação de decreto nos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, uma influência de organismos internacionais principalmente do Banco Mundial responsável pela liberação de recursos que promovessem essa ação, justificada principalmente por dois itens: os altos custos das escolas técnicas federais e devidos aos alunos que não iam imediatamente ao mercado de trabalho e mais

facilmente prosseguiam no nível superior. Sendo este último item citado considerado como desvio de função das Instituições Federais.

Portanto, o Decreto-Lei nº 2.208 de 1997 legitimou o modelo de interdependência quer na forma concomitante ou sequencial e constituiu-se como abnegador da elevação de níveis de escolaridade do trabalhador.

O Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva inicia-se em 2003 e foi marcado pela discussão político-ideológica sobre os princípios e objetivos do Ensino Médio e Educação Profissional. Neste período, o Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004 apontou a concretude dessas discussões, pois instituiu a reintegração as modalidades citadas- Ensino Médio e Educação Profissional, colocando sem efeito o Decreto nº 2.208/97, pois apontou para a construção de um modelo de escola técnica profissional em nível médio, com aspectos da educação unitária de inspiração Gramsciana, onde o trabalho constituir-se-ia em um princípio educacional.

Os Cursos e Programas podem ser desenvolvidos por meio de: formação inicial e continuada de trabalhadores; educação profissional técnica de nível médio; e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

No seu Art.2 pontua que como premissas da educação profissional, sua organização por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica e que devem ser articulado por esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia.

No Art.4 define a educação profissional técnica de nível médio, deveria ser desenvolvida de forma articulada com o ensino médio, observados os objetivos contidos nas diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação e as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino, bem como, as exigências de cada instituição de ensino, nos termos de seu projeto pedagógico.

A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma integrada, quando oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno; de forma concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a

educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer: a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando o planejamento e o desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados. Por último, de forma subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

O que constatamos empiricamente é que o Decreto-Lei nº 5.154 de 2004, somente se estabeleceu de forma efetiva na rede federal de ensino técnico, que passaram a adotar os modelos descritos como concomitante, sequencial, ou regular que é o que mais se aproxima da proposta da escola unitária.

Neste momento é imprescindível salientar que o processo de modularização proposto em qualquer dos modelos explicitados abdica dos aspectos de integralidade que seria princípio *sine qua non* a uma escola onde a educação fosse mediada pelo trabalho de forma integral. Entendemos como modularização a sequencia curricular de disciplinas, onde uma após a outra, as disciplinas são executadas. Por condições óbvias, não há interdisciplinaridade, pois esta exige que pelo menos dois componentes curriculares estejam sendo executados de forma em que ambos haja uma complementariedade teórica ou prática. Sendo esta a condição mínima. Neste contexto nasce o Programa PROEJA, porém antes, vejamos uma síntese da história da Educação de Jovens e Adultos.

3.3 PROGRAMA E PROJETOS DE ESCOLARIZAÇÃO DE ADULTOS: UMA RETROSPECTIVA.

Esta introdução aborda o direito à Educação e suas implicações sobre a Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA, pois, com base no atendimento a esse direito, é que surgem programas e projetos como o que servirá a investigação neste trabalho.

Abordaremos, de forma descritiva, os programas mais significativos destinados à escolarização de adultos desde os anos de 1940, em todas as esferas governamentais e que foram alvo de sistemática avaliação e pesquisa.

Observamos uma intensificação de ações no Brasil, após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, com o objetivo de promover a cooperação em prol de um direito social e da segurança internacional, conjugados ao desenvolvimento econômico. Assim, várias agências deste órgão ficaram responsáveis pela orientação ao financiamento de diversas ações sociais no mundo e no Brasil, inclusive; porém sobre forte controle dos órgãos promotores desse financiamento.

Composta de 192 membros, no ano de 2009, a ONU possui como membros Estados Soberanos (países), e sua estrutura esta composta por agências especializadas nas questões do direito, segurança e economia, entre outros assuntos. Possui uma assembleia deliberativa composta de: Conselho Econômico e Social; Secretariado, Tribunal Internacional de Justiça, bem como desenvolve ações com outras agências especializadas das Nações Unidas, tais como: Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa Alimentar Mundial (PAM), e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial.

Com a criação da ONU, diversas ações adquiriram abrangência mundial e foram realizadas através de seu financiamento. O Brasil passa a receber esses financiamento destinados a realização de Campanhas, Projetos, Programas: todas com objetivo de diminuir significativamente o analfabetismo no país.

Registramos nos anos 1940, ações de abrangência nacional voltadas à educação. Elas iniciam com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário de 1942. Haddad & Di Pierro (2000) cometam sobre o Fundo:

Através dos seus recursos, o Fundo deveria realizar um programa progressivo de ampliação da educação primária que incluísse o Ensino Supletivo para adolescentes e adultos. Em 1945 o Fundo foi regulamentado estabelecendo que 25% dos recursos de cada auxílio deveriam ser aplicados num plano geral de Ensino Supletivo destinado a adolescentes e a adultos analfabetos. (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 110-111)

Em 1947, criou-se o Serviço de Educação de Adultos (SEA) como integrante especial do Departamento Nacional de Educação do Ministério de Educação. Esse serviço seria responsável pela elaboração e implantação de políticas para a população de analfabetos.

Citamos como ações da esfera federal:

1947 - Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes (CEAA);

1952 – Campanha Nacional de Educação Rural (CNER);
1957 - Projeto SIRENA – Sistema Rádio Educativo Nacional;
1958 - Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA);
1962 – Programa de Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo (MNCA);
1963 - Programa de Emergência;
1963 – Programa Nacional de Alfabetização (PNA);
1967 – Decreto Lei nº 5.379 de 15 de dezembro, institui a Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização- MOBRAL;
1971- Decreto Lei nº. 5. 692.

Este último citado traz em seu bojo a regulação sobre o Ensino Supletivo, mas houve outros de caráter privado, confessional e ou associativistas.

No governo de Juscelino Kubitschek, assumido em 1956, todas as campanhas educacionais existentes tenderam ao inativismo e a luta educacional concentrou-se na aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, o que somente aconteceu em 1961 e do Plano Nacional de Educação em 1962.

O início dos anos 1960 é de uma efervescência política no Brasil que coincide com o momento de inativismo das políticas educacionais do governo Kubitschek. Crescem as discussões políticas nos sindicatos e nas associações eclesiais de base sobre a necessidade de ações de escolarização de jovens e adultos, através da organização das sociedades de classe e civil.

Nessas ações, a Igreja Católica se fez presente através da aprovação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB - de projetos de escolarização de jovens e adultos, que se coadunaram com ações desenvolvidas pela União Nacional dos Estudantes, onde citamos: MCP – Movimento de Cultura Popular, em Recife; CPC – Centro Popular de Cultura, da UNE; *De pé no chão também se aprende a ler*, CEPLAR – Campanha de Educação Popular da Paraíba; MEB – Movimento de Educação de Base, e o Sistema Paulo Freire.

É imperioso afirmar que a primeira Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional nº 4.024 de 20 de Dezembro de 1961, que já trazia na letra da lei, a educação como direito de todos (universalidade), a obrigação do poder público em executá-la (obrigatoriedade) e do Estado em fornecer recursos que desobriguem a família dos encargos (gratuidade), foi

absorvida pelas forças do governo militar, a partir de 1964, que impôs um caráter conservador à educação.

Também não podemos deixar de registrar o projeto implantado em Angicos, no Rio Grande do Norte, com o objetivo de promover a alfabetização com leitura, escrita e lógica matemática básica, realizado em 40 horas. Tal feito legou a Paulo Freire a elaboração e coordenação do Plano Nacional de Alfabetização com meta de atingir cinco milhões de adultos em dois (02) anos, no Governo João Goulart (PDT - 1961 a 1964). A este Plano, juntaram-se diversas lideranças, tanto da igreja católica quanto das instituições de classe, porém todas as ações pensadas por Paulo Freire e esse grupo são sufocadas pelo golpe militar.

A Alfabetização de Adultos realizada pelo denominado Método Paulo Freire se efetivou com sucesso devido à introdução dos conceitos do trabalho como princípio educativo, pois incorporava a alfabetização no processo de vida política com vistas à construção do sujeito cidadão. De Pierro expõe sobre o Método:

Professavam a necessidade de realizar uma educação de adulta crítica, voltadas à transformação social e não apenas a adaptação da população a processos de modernização conduzidos por forças exógenas. O Paradigma pedagógico que então se gestava preconizava com centralidade, o diálogo como princípio educativo e a assunção, por parte dos educandos adultos, de seu papel de sujeito de aprendizagem, de produção de cultura e de transformação do mundo. (DE PIERRO, 2001, p. 60)

Observamos nos movimentos de alfabetização promovidos pela sociedade, à época, um aporte antropológico onde o eixo central era a valorização da cultura, para, a partir daí, haver a valorização do sujeito e caminhar até à educação formal.

Registramos que no início dos anos 1960, o Brasil possuía 46,7% da população adulta analfabeta, apesar de haver como ação política a sobreposição de programas governamentais, da Igreja Católica e Pentecostal (Batistas) e da sociedade civil destinados a esse fim.

Na esfera da sociedade civil, ainda, no governo militar, citamos a Cruzada da Ação Básica Cristã (ABC), dirigida por evangélicos norte-americanos, que ganhou aspectos de campanha nacional, ocupando o espaço deixado pelos movimentos de cultura popular que alfabetizavam e foram sufocados durante o golpe. Observaram-se neste programa aspectos

confessionais e assistencialistas, que foram realizados nos anos 1970 a 1971 quando se extinguiu.

Em 15 de Dezembro de 1967, promulga-se a Lei nº. 5.379 que determinava entre outras deliberações a criação da Fundação do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL- mantida com recursos de 1% do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e 24% da renda líquida da Loteria Esportiva. Esta Fundação possuía autonomia para firmar convênios com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas.

A capilaridade do MOBRAL poderia ser verificada através de seus convênios com entidades que promoviam a Educação de Adultos, onde podemos citar: o Departamento de Educação Básica de Adultos, na esfera federal; os departamentos da Cruzada Evangélica de Alfabetização; com o Movimento de Educação de Base da CNBB, com o SENAI e o SENAC; com o Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério de Educação e Cultura, através do Projeto Minerva; com o Centro Brasileiro de TV Educacional (FCBTVE), com a Fundação Padre Anchieta, entre outros.

Vale ressaltar que a Fundação MOBRAL realizou uma diversidade de atividade fora do eixo fundamental da alfabetização escolar, sendo elas: Campanhas Nacionais de Vacinação; Ensino Profissionalizante e Oficinas de Produção de Artesanatos e o Ensino de Música. Promoveu a produção de hortas comunitárias como ações extensivas do Ministério da Agricultura, e funcionou até como instituição de pesquisa eleitoral.

Como fragilidade do programa, podemos citar, a condição ideológica na qual estava imerso, onde era visível seu compromisso com os governos militares, quando relegava qualquer discussão de cunho político que podia impelir o alfabetizado a conscientização de sua condição para, assim, buscar superá-la.

O MOBRAL encerraria suas atividades em 25 de Novembro de 1985, sem ter cumprido sua meta quantitativa, que era de alfabetizar 11.400 analfabetos entre os anos de 1968 a 1971, e assim estaria superando a condição de analfabetismo no país, até 1975. Na realidade deixou 26 milhões de analfabetos, pois fortaleceu a condição que visava superar, pois a grande maioria dos alunos concluintes só sabia assinar o próprio nome, o que indicava o seu grau de analfabetismo de fato.

Uma das maiores críticas realizadas ao MOBRAL foi sua baixa articulação com o sistema de Ensino Básico.

Durante a ocorrência do MOBRAL o governo federal estabeleceu em 1971 a Lei nº 5.692 de 11 de agosto que regulava sobre o Ensino Supletivo e a profissionalização compulsória. Tal atitude atribui um caráter universal a escolarização dos alunos em qualquer faixa etária, pois versava que todos os não escolarizados poderiam dar início e continuidade a seus estudos pelo denominado sistema suplementar de ensino. Essa ação estabeleceu-se na euforia nacional proveniente do crescimento econômico de até 10% ao ano, que fomentou a figura do Brasil Potência, no auge da ditadura militar.

O Ensino Supletivo ficou sobre a responsabilidade do Departamento de Ensino Supletivo de 1973 a 1979, quando foi transformada em subsecretaria da Educação de Jovens e Adultos, subordinada a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus.

A função supletiva instituía a escolarização regular para adolescentes e adultos que não a tivesse conseguido cursar e/ou concluir. Estabeleceu no país vários Centro de Ensino Supletivo, cujo objetivo era matricular o maior número de alunos, passando a ser obrigação de Estados e Municípios, e funcionou de forma modular com provas ao final de cada módulo. Seus pontos frágeis foram: altos índices de evasão; atendimento individual que dificulta a socialização dos alunos; o preconceito em relação a esses cursos dificultava seus portadores ao ingresso no mercado de trabalho.

Nos anos de 1980 ainda existiam, conjugados ao Supletivo, os cursos do MOBRAL que, ao extinguir-se, foi assimilado pela Fundação Educar, em 1985. Esta última citada tinha como objetivo maior funcionar com consultoria técnica às iniciativas governamentais de alfabetização, tanto na esfera estadual, quanto na municipal, bem como articular acordos financeiros em relação à alfabetização de adultos. Supervisionava e acompanhava junto às instituições e as Secretarias de Educação Estadual e Municipal, as ações realizadas com os recursos do governo federal.

Neste momento, iniciamos um roteiro descritivo das ações governamentais nos anos de 1990 e na primeira década dos anos 2000.

3.4 POLÍTICAS NO GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO- 1990/1994.

Em 1990, assume o governo Fernando Collor de Mello, no mesmo ano dedicado internacionalmente de escolarização de jovens e adultos. Em uma medida desastrosa o

governo extinguiu a Fundação Educar que havia incorporado a Fundação MOBRAL, e assim, extingue ações de alfabetização que estavam em processo, e propõe como política um mecanismo onde as pessoas jurídicas poderiam direcionar 2% do valor do Imposto de Renda à atividade de alfabetização de adultos.

Tal atitude significou um golpe, pois surpreendeu o próprio órgão e representou a transferência da responsabilidade sobre a educação de jovens e adultos da União para os Municípios e os Estados. Ao município caberia a responsabilidade de promover o processo de alfabetização de jovens e adultos e sua progressão nas séries iniciais, e aos Estados promover as séries subsequentes do Ensino de 1º grau e o Ensino de 2º grau.

Neste governo também nasceu o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC – responsável pela execução de ações pontuais que não o configuram como um programa nacional. Possuía como objetivo transferir recursos federais para instituições estaduais, municipais, bem como privadas e comunitárias, que promovessem a alfabetização e a continuidade da escolarização dos jovens e adultos. Após o *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992, segue na presidência Itamar Franco.

Em 1991, o Brasil apresenta um quadro com 19.233.239 analfabetos absolutos, e 20% da população de jovens, com 15 anos ou mais, também não tinham frequentado regularmente a escola; os dois itens citados perfazem 95.837.043 pessoas fora da escola. Esse quadro se torna severo quando a ele somamos o efetivo de analfabetos funcionais, uma vez que a permanência média na escola dos ditos alfabetizados foi de menos de quatro anos.

No Brasil, o IBGE-1996 afirma que dos brasileiros com 15 anos ou mais, 15,3 milhões (14,2%) não completaram sequer um ano de escolaridade; 19,4 milhões (18,2%) tinham apenas de um a três anos de instrução e outros 36 milhões (33,8%) completaram de quatro a sete anos, perfazendo um total de 70,7 milhões (66,2% dos brasileiros com 15 anos ou mais) com deficiência escolar.

3.5 POLITICAS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO -1995/2002.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso é marcado pela intensificação do modelo econômico denominado neoliberal, o que também caracterizou muitos dos Estados da América do Sul, no mesmo período. Em relação à Educação, a situação pode ser analisada

pelo crescimento na ordem de 40%, somente, no período de 1973 a 1985 (12 anos), do ensino de primeiro grau (08 anos). Germano analisa essa situação com a seguinte afirmativa:

...constata-se que 15% da população escolarizada em 1985 sequer têm acesso à escola, ao mesmo tempo em que 18,8 % da matrícula do 1º grau compõe-se de alunos que se encontram fora da faixa de escolarização obrigatória. Ressalta-se ainda que a rede pública concentra mais de 80% da matrícula nesse grau de ensino. (GERMANO, 1991, p. 169)

A situação afirmada acima, conjugada à ausência de políticas específicas para a alfabetização de Jovens e Adultos, bem como sua continuidade escolar, fez com que nascesse o Programa Alfabetização Solidária (PAS). Criado em 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária, unia o Governo Federal, os empresários, os Estados, os Municípios, Universidades Estaduais e Federais e a sociedade, mais uma vez, em prol da redução do analfabetismo.

Lançado em 1996, em Natal – Rio Grande do Norte –, possuía grande abrangência e apoio dos envolvidos. Entretanto, trazia como proposta a reedição de práticas já criticadas por pesquisadores e cientistas que estudavam os processos educativos destinados à Educação dos Jovens e Adultos. Sua atividade de alfabetização tinha duração de seis meses, sendo um mês para treinar os professores e cinco meses para alfabetizar o aluno. Configurava-se em uma ação coletiva entre Governo Federal, Estados e Municípios, Empresas e Universidade. Sua prioridade eram os municípios com os menores IDH - Índices de Desenvolvimento Humano.

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi executado, por uma organização não governamental, sem fins lucrativos: a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), criada para este fim. Mesmo não estando vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) era controlado pelo Conselho da Comunidade Solidária cuja Secretaria Executiva, criado em 1995, fazia parte da estrutura formal da Casa Civil da Presidência da República, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Possuiu como documento orientador *“Estratégia de parceria na luta contra a pobreza e a exclusão social”*, onde constavam dois tópicos: Desenvolvimento e Sustentabilidade. Como resultados das ações realizadas, entre janeiro de 1997 e janeiro de 2001, podem apontar:

-1.244 municípios atendidos;

- 93 Empresas comprometidas;
- 178 Universidades participantes;
- 275.800 alunos matriculados nos primeiros meses;
- 200.800 aprenderam a ler no primeiro ano;
- 1,9 milhões de alunos atendidos.

Em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentou o Plano Decenal de Educação que possui como meta oportunizar acesso e progressão a educação dos analfabetos na ordem de 3,7 milhões de analfabetos absolutos e 4,6 milhões de jovens e adultos.

Este plano contava com a implantação da reforma educacional efetivada quando da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional em 1996, que já tramitava há oito anos no Congresso Nacional e cujo primeiro relator foi o próprio presidente, ainda Senador, substituído por Darcy Ribeiro.

Entretanto, a nova lei foi minimalista em relação à modalidade de Jovens e Adultos com seus dois artigos que aguardariam regulação futura. Positivamente trazia sua articulação com o sistema regular de ensino, acabando com a separação estabelecida com o Ensino Supletivo, instituído na Lei nº 5.692 de 1971, que se extinguiu com a nova lei.

Observamos que nos itens dos Dispositivos Transitórios da Constituição de 1988, constava a responsabilidade do Estado e da sociedade civil de erradicar o analfabetismo no Brasil e universalizar o Ensino Fundamental composto então de 8 anos, até 1998. Porém, foi retirado pela Emenda Constitucional de 1996. Junta-se à tal atitude a criação, em cada um dos Estados, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Este fundo priorizaria as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, com tendência a incluir os alunos aos seis (06) anos e assim gradativamente estender o Ensino Fundamental para nove (09) anos. Excluiu, porém, toda ação ligada à escolarização tardia, analfabetismo e educação continuada, pois exclui de sua base de cálculo as matrículas do Ensino Supletivo o que desestimulou os Estados e Municípios à sua prática sob o discurso da ausência de recursos.

A Lei de Diretrizes e Base de Educação nº 9.394/96, ao reduzir a idade de certificação de 18 para 15 anos no Ensino Fundamental e de 21 para 18 anos no Ensino

Médio, alargou a população de excluídos do processo regular, sem, porém, ter políticas estabelecidas, nem em forma de programas ou projetos que atendessem essa população.

Na continuidade se estabeleceu no país vários projetos educacionais na esfera Estadual e Municipal, que conduziram à pressa das atividades escolares com vistas a sua certificação para a correção do fluxo escolar, tal atitude serviu para aumentar a categoria de analfabetos funcionais e a produzir outras anomalias no processo escolar.

As afirmações de Di Pierro explicitam sobre esse processo:

(...)geração de novos contingentes de analfabetos funcionais (surgem) devido à ação deficiente dos sistemas regulares de ensino, restrição de direitos legais, insuficiência da cobertura dos serviços face à demanda, limites dos financiamentos e, em especial omissão do governo do governo federal na indução e coordenação das iniciativas das outras esferas do governo. (DI PIERRO 2001, p 69)

Outra consideração relevante é apresentada:

Outro problema nodal da educação de jovens e adultos diz respeito á articulação entre a formação geral e profissional. Embora as motivações para que jovens e adultos participam de programas formativos sejam múltiplos e não necessariamente instrumentais, a melhoria profissional e ocupacional é o motivo declarado da maioria dos estudantes. Ainda que o trabalho venha perdendo a centralidade que teve no passado recente na construção das identidades dos sujeitos e grupos sociais, ele continua a ser um fator importante nessa construção especialmente nas camadas sociais em que ele é a fonte exclusiva para prover os meios de subsistência. A contração e o acirramento da competição no mercado de trabalho no período recente só veio tomar mais explícitos é urgentes as necessidades de qualificação profissional das pessoas adultas. (DI PIERRO, 2001, p.72)

Outra ação que vale ser relata foi o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária que surge da articulação entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) que produziu a proposta de uma política pública destinada a Jovens e Adultos no meio Rural. Estava sob a Coordenação do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias (MEPF), implantado em 1998 pelo governo federal, tendo como meta alfabetizar trabalhadores rurais assentados.

Em 1999, o INCRA afirma que com essa política alfabetizou 55 mil assentados entre crianças, jovens e adultos, bem como trabalhou com 2,5 mil monitores em 27 estados.

Ainda, em 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso cria o Fundo de Amparo à Pobreza que financiou o Projeto Recomeço com duração de 2001 a 2003, tendo como objetivo transferir para Estados e Municípios selecionados, recursos para a escolarização de

jovens e adultos nos “bolsões” de pobreza do país. Esse programa transferiu recursos para os participantes do Programa Brasil Alfabetizado e encerrou suas atividades em 2003.

Neste governo também observamos o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano – Agente Jovem - de 2001, possuía como objetivo principal a inserção e reinserção de jovens de 15 a 17 anos à: família, ao sistema de ensino e a vida comunitária. Tal ação, supostamente tenderia a redução dos índices de violência, uso de droga, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez na adolescência.

Esses jovens deveriam ser oriundos de família com renda per capita de meio salário mínimo, que estivessem fora da escola, sob medida protetiva, socioeducativa ou em liberdade assistida, ou proveniente de vulnerabilidade social. Nesse programa 10% da vagas deveriam ser destinadas a portadores de necessidades especiais de todas as ordens.

Os adolescentes recebiam em forma de bolsa-incentivo R\$65,00 (sessenta e cinco reais) mensais financiados pelo Ministério de Desenvolvimento Social, durante 12 meses em que estivessem no programa que funcionava em horário contrário ao horário escolar, adquirindo aspectos de complementaridade.

Como resultado desse programa, em 2005, contabilizava 4.501 Núcleos de Agente Jovens em 1.711 municípios que atenderam 112.536 jovens num custo de 112.535.819,94 reais, sendo estes dados do Ministério do Desenvolvimento Social nesse governo.

3.6 POLITICAS DO GOVERNO LUIZ INACIO LULA DA SILVA-2003/2010.

Consideramos para fins de estudo o período de 2003 a 2006 refere ao primeiro mandato de presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Neste podemos destacar: o Programa Brasil Alfabetizado, o Projeto Fazendo Escola, o Projeto Escola de Fabrica, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos – PROJOVEM e o Programa Nacional de Integração Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, implantados pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD.

O Primeiro Brasil Alfabetizado implantado em 2003 voltou-se ao processo de alfabetização no Brasil destinado a jovens de 15 anos ou mais. Sua perspectiva foi alfabetizar em oito meses com carga horária de 240 a 320 horas.

O Governo Federal repassou recursos financeiros a estados e municípios, empresas privadas, universidades, entidades não governamentais e instituições civis para a realização dessa ação. Esses recursos destinavam-se a formação de alfabetizadores e sua remuneração. Em contrapartida, essas instituições forneciam materiais e recursos didáticos, materiais de apoio, espaço físico, alimentação e apoio pedagógico.

Pedagogicamente guardava similaridade com o Programa de Alfabetização Solidária (PAS) desenvolvido no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e mais uma vez não rompe com a lógica assistencialista apresentada em outros programas e projetos, bem como confirma seu caráter emergencial desvinculado de uma sistematização de educação que pressupõe sua continuidade.

Rummert enfatiza sobre o Programa:

Dados apresentados pelo IBGE/PNUD 2005 (IBGE 2006) demonstravam o fato de que, dois anos após a implantação de nova "campanha", e tendo sido gastos um total de 330 milhões no biênio 2003-2005 a queda percentual no número de analfabetos absolutos situou-se no reduzido patamar de 0,3%. (RUMMERT, 2007, p.37)

O Programa Fazendo Escola buscou apoiar os Sistemas Estaduais e Municipais quando estes promovessem o atendimento aos Jovens e Adultos. Instituído em 2003, possuía como objetivo escolarização de jovens e adultos, agora, circunscrito aos denominado “bolsões” de pobreza no país. Os recursos eram oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que vincula recursos em relação aos números de alunos matriculados com referencia de, no máxima R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por aluno, destinados a contratação, remuneração e formação continuada de professores, aquisição e impressão de materiais didáticos, fornecimento de material escolar e compra de gênero alimentício para os alunos. Encerrou suas atividades após a aprovação do Novo Fundo da Educação Básica (FUNDEB).

Em 2004, surge o Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego –PNPE- Lei nº 10.940 sob a responsabilidade de execução estava o Ministério do Trabalho e Emprego que objetivava a criação dos postos de trabalho para jovens ou prepara-los para o mercado de trabalho ou ocupação alternativa, através da geração de renda, configurando essas ações como inclusoras sociais.

Buscou atender jovens entre 16 a 24 anos desempregados e ou sem vínculos empregatícios anteriores, pertencentes a famílias possuidoras de renda per capita de meio salário mínimo e que estivessem cursando o Ensino Fundamental ou Médio.

Estruturou-se sob a realização de cinco ações principais:

- 1- **Subversão Econômica** – As empresas que contratassem jovens receberiam seis parcelas de 250,00 (Duzentos e cinquenta reais) por vaga criada;
- 2- **Programa Juventude Cidadã** – incorporou aspectos do Serviço Civil Voluntário, tinha como objetivo a profissionalização, formação em direitos humanos, prestação de serviços comunitário e elevação de escolaridade de jovens. Possuiu duração de seis meses com 600 horas/aulas e auxílio financeiro de 120,00 (cento e vinte reais);
- 3- **Consórcio Sociais da Juventude** – consistia na parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego e Organizações não Governamentais, que deveriam promover a formação social e a capacitação profissional por um período de quatro meses. Os jovens que fizessem parte deste consórcio através de suas entidades deveriam fazer 100 horas de trabalho voluntário e receberiam vale-transporte e uma bolsa auxílio de 150,00 (cento cinquenta reais), bem como deveriam ser inserido no mercado de trabalho na ordem de 30% do público atendido;
- 4- **Empreendedorismo Juvenil** – Constituía na associação de qualificação profissional e crédito empresarial através da linha de financiamento proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador na ordem de 100 milhões de reais;
- 5- **Projeto Soldado Cidadão** – Criado em 2004, sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, tinha como meta principal a capacitação dos jovens egressos do serviço militar para a sua inserção no mercado de trabalho.
- 6- **Programa Escola de Fábrica** – Criada em 2005 visava à inclusão social de jovens de baixa renda que estivessem na faixa etária de 16 a 24 anos. Ofereceu cursos de iniciação profissional ministrados em unidades formadoras no próprio ambiente das empresas, com duração de 6 a 12 meses com carga horária mínima de 600 horas e com bolsa auxílio de 150,00 (cento e cinquenta reais). Em 2006 atinge a meta de atendimento a 40 mil jovens com certificação.

7- **PROEJA** – O Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos tinha como principal objetivo ofertar escolarização em nível médio, o que configurava o seu caráter de continuidade escolar conjugada a profissionalização com a certificação em nível médio técnico. Propôs a formação geral com carga máxima de 1.600 horas e a formação profissional com carga mínima de 2.400 horas. Deveria atender jovens de 21 anos mínimos, profissionalizando-os na vocação econômica de cada região o que definiria a titulação de suas certificações. Deveria se executado pela rede federal de educação associada a empresas, instituições e entidades, por meio de parcerias firmadas com o Ministério de Educação e o Sistema S. Em 2006, contava com 34 Centros Federais de Educação e Tecnologia (sede-CEFETs), 36 Unidades descentralizadas desses centros, 44 escolas técnicas e agrotécnicas federais e outras 30 instituições vinculadas as Universidades Federais.

Em 2007, o governo federal lança o Programa de Inclusão de Jovens sob a coordenação da Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional da Juventude. Com a nomenclatura de PROJOVEM esse programa unifica os programas: Agente Jovem, Projovem, Saberes da Terra, Consorcio Social da Juventude e Escola de Fabrica, e subdivide-se em: PROJOVEM Adolescente Urbano, PROJOVEM do Campo, e PROJOVEM Trabalhadores.

Visava atender alunos jovens de 18 a 24 anos sem vinculo formal de trabalho que tivessem terminado a 4º serie do Ensino Fundamental e não concluído a 8º serie. Ofereceu bolsa auxilio de R\$ 100,00 (cem reais) quando o aluno possuísse 75% das aulas frequentada.

Conjugava elevação de escolaridade e qualificação profissional e sua futura inserção no mercado de trabalho. Possuiu uma vertente de inserção comunitária com o estudo do planejamento e execução de ação comunitária de interesse público.

Assim, os programas citados visavam de maneira abrangente atender as exigências apontadas nos estudos como PNAD e IPEA.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicilio (PNAD), no período entre 1995 e 2001, o numero de matriculados na faixa etária de 15 a 24 anos expandiu de 11,7 milhões para 16,3 milhões. Em números absolutos, significou um

aumento médio de 4,6 para 7,6 milhões. No entanto manteve a distorção “idade e série cursada”. Em 2001, 8,4 milhões de estudantes na faixa etária correta estavam cursando o Ensino Fundamental, igualmente, considerando a idade de 14 anos como ideal, porém verificou-se que 50% sofrem de algum tipo de atraso escolar.

Os dados do PNUD de 2005 revelaram que, dos 18 milhões de pessoas entre 15 a 19 anos, apenas 45,5% estavam matriculados no Ensino Médio. Porém, mais de 50% dos jovens em idade para cursar o Ensino Médio (15 a 18 anos) estavam fora desse nível, seja porque ainda cursam o Ensino Fundamental ou ao concluíram não deram prosseguimento ou porque abandonaram o Ensino Médio.

Em outra perspectiva, o Analfabetismo decresceu de 65,3% em 1990 para 13,6% em 2000 que correspondeu a 16.295 milhões de brasileiros. Vale enfatizar o que Anísio Teixeira em 1971 já assinalava: “essa preocupação com os números absolutos é o que importa, não nos devemos vangloriar com os percentuais em queda”. Pois em 2000, portanto dez anos depois, a população analfabeta, em números absolutos representa duas vezes e meio o número de 1990.

Em outro campo, o Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA) em 2007 realizou pesquisa mostrando a instabilidade no sistema de financiamento da educação, considerando que ele não segue um processo contínuo de crescimento. A ampliação muitas vezes se dá em períodos eleitorais, seguida imediatamente de uma queda: por exemplo, em 2002, o gasto com a educação em relação ao produto interno bruto (PIB) era de 1,13%, em 2003, 1,07%; em 2004 e 2005, 0,95% e em 2006, passou para 1,03%, conforme podemos observar na tabela 1 abaixo.

Tabela 01 - Estimativa do percentual do investimento público direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino – Brasil 2000-2009

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB						
	Total em todos os Níveis	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,3	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	4,5	3,8	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2008	4,7	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7
2009	5,0	4,3	0,4	1,6	1,6	0,7	0,7

Fonte: Inep/MEC

Neste momento é importante também, ressaltarmos as Conferências Internacionais de Educação e Adultos e no âmbito nacional os Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos. Esses movimentos nos parametrizam sobre as reivindicações e os avanços nesta modalidade de educação, bem como fornecem sugestões que podem embasar políticas públicas.

A primeira Conferência Internacional de Educação de Pessoas Adultas – CONFINTEA realizada pela UNESCO - ocorreu em 1949, em Elsinore na Dinamarca. Após o período das discussões foi recomendados pelos delegados, que os conteúdos curriculares fossem específicos para o ensino de adultos e que possuísse um caráter funcional, ligado a realidade do aluno e que levasse em conta as condições de vidas das populações, se constituído em uma educação aberta, sem pré-requisitos.

Os delegados solicitaram dos governos ali representados um aumento significativo da oferta de vagas para esta ação educacional, assim como, que fosse exercitado o espírito de tolerância, em relação à vida do aluno, assim como, a educação deveria interconectá-lo com outros alunos, até de outros países, de modo a criar situações de paz e entendimento.

A segunda CONFINTEA aconteceu em 1960 em Montreal, Canadá. Nesta foi decisiva a discussão sobre o papel dos Estados frente à Educação de Adultos. Os participantes que compareceram possuíam relatório sobre: Natureza, Objetivo e Conteúdos da Educação de Adultos, Educação Cidadã (in civics), Lazer e Atividades Culturais, Museus e Bibliotecas, Universidades, Responsabilidade para com a Educação de Adultos, Urbanização e Educação das Mulheres

O principal resultado desta segunda Conferência foi à consolidação da Declaração da Conferência Mundial de Educação de Adultos que contemplava um debate sobre o contexto do aumento populacional, de inserção de novas tecnologias, da industrialização, dos desafios das novas gerações e tomava a aprendizagem como tarefa mundial, onde os países mais abastados devessem cooperar com os menos desenvolvidos.

Em 1972, na cidade de Tóquio Japão houve a terceira edição da CONFINTEA. Nesta foram abordadas as temáticas de Educação de Adultos e Alfabetização, Mídia e Cultura. Concensuou-se que a Educação de Adultos teria como elemento essencial a aprendizagem ao longo da vida e que seria importante realizar esforços para fortalecer a democracia em todos os países. Porém, alertava para que a não diminuição das taxas de analfabetismo conduziram a níveis de desigualdades sociais a serem enfrentados mundialmente.

O relatório final concluiu que a Educação de Adultos é um fator crucial no processo de democratização e de desenvolvimento econômico, social e cultural das nações, e deveria ser entendido na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida.

A quarta conferência CONFINTEA abordava a temática “Aprender é a chave do mundo” em Paris - França, no ano de 1985. Definiu o direito de escolarização como o direito a aprender a ler e escrever, a questionar e analisar, imaginar e criar, ler o próprio mundo e escrever a história, ter acesso aos recursos educacionais e desenvolver habilidades individuais e coletivas. Esta reunião foi incisiva sobre as ausências e lacunas das ações governamentais de vários países ao cumprimento do direito a escolarização de milhares de cidadãos, o Brasil, inclusive.

A V CONFINTEA foi realizada em 1997, em Hamburgo-Alemanha. Nesta o tema da aprendizagem de adultos apresentava-se como ferramenta necessária para maior participação social; como direito que pode consolidar outros direitos civis.

Neste evento registrou-se uma intensa mobilização de ONGs e do movimento de mulheres, com a participação do REPEM - *Red de Educación Popular entre Mujeres* e do GEO, mesmo que sem direito a voto.

Em 2003 realizou-se reunião para o Balanço Intermediário da V CONFINTEA de 1997 em Bangcoc- Tailândia. Influenciado pelo clima de Fórum Social Mundial os Estados-membros da UNESCO foram convocados a reexaminarem os compromissos assumidos na Conferência de 1997, quando se responsabilizaram pela implantação da Agenda de Hamburgo, bem como discutiram pontos a tratar na VI CONFINTEA.

Em 2009 a sexta CONFINTEA foi realizada no Brasil, no estado do Pará, cidade de Belém, com o objetivo de discutir sobre políticas e promoção da aprendizagem de adultos e educação não formal em âmbito global. Como resultado em seu relatório final aponta que os governos devam “entender que a educação de adultos não é nem um luxo, nem um extra opcional”. O comprometimento governamental deve ser percebido quando da tratativa do assunto nas agendas governamentais.

Este relatório apontou, também, para a necessidade de um monitoramento e de acompanhamento comparado da educação de adultos em diferentes países. E apontou que a educação de adulto não será possuidora de um processo próprio de execução enquanto possuir, o que denominou de “sub-financiamento crônico”.

Conclamou por ações que envolvam o setor privado, ONGs, e, em alguns contextos, a comunidade internacional e esclareceu que ações mutuas geram expectativas de recursos e financiamento para educação de adultos em vários países.

E conclui que é necessário o acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas, tanto por estudiosos quanto pela comunidade de professores e alunos.

No Brasil, inicia-se em 1996, um movimento dos setores interessados no processo de alfabetização através dos Fóruns que discutiam a Educação de Jovens e Adultos. O primeiro Fórum de Educação de Jovens e Adultos foi realizado no Estado do Rio de Janeiro, em 1996.

A Comunidade Brasileira, através de representantes dos movimentos sociais atendeu a convocação da UNESCO para a organização de reuniões locais e nacionais preparatórias à V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos, que aconteceu em Hamburgo, Alemanha, em julho de 1997.

Nesta primeira ação identificou-se a desarticulação de ações e instituições, bem como ficou explícito a desarticulação entre as esferas de poder federal, estadual e municipal, apontando, ainda, a falta de informações sobre aspectos pedagógicos, financeiros e legais e um profundo desejo, por parte dos participantes, de estruturar um espaço que possibilitasse a troca de experiências e a construção de parcerias, apesar das diferenças existentes de cunho político-pedagógico, conforme o relatório final do evento.

O Fórum do Rio de Janeiro impulsionou a ideia de um Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – ENEJA, anual, que vem ocorrendo desde 1999, o primeiro no Rio de Janeiro; seguido por Campina Grande, na Paraíba, em 2000; o terceiro em São Paulo, em 2001; o quarto em Belo Horizonte, Minas Gerais, em 2002; o quinto em Cuiabá, Mato Grosso, em 2003; o sexto em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em 2004, o sétimo em Luziânia, Goiás em 2005; o oitavo em Recife, Pernambuco, em 2006; o nono no Paraná-Curitiba/Pinhão, em 2007; o décimo em Rio das Ostras, estado do Rio de Janeiro, 2008, o décimo primeiro em Belém do Pará, 2009; o décimo primeiro novamente no estado do Rio de Janeiro, em 2010 e o décimo segundo em Salvador-Bahia, em 2011.

O maior avanço registrado consiste em uma interlocução entre os representantes dos diferentes segmentos sociais que atuam na Educação de Jovens e Adulto e o MEC. Tal fato, esta sendo nitidamente percebido quando da articulação de parcerias, bem como na formulação e efetivação de ações na área. Como resultado podemos também, citar a ocupação de um lugar na Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos – CNAEJA, assim como em um colegiado de representantes com o qual o Ministério da Educação tem dialogado permanentemente.

Portanto, consideramos o Encontro Nacional de EJA um espaço a mais em que se exercita a convivência com as diferenças e com modos de pensar a EJA, produzindo, democraticamente, respostas a questões candentes que precisam ser tratadas em nível nacional e articuladas em todo o país, alterando o quadro das políticas, ainda fortemente marcadas, nos níveis locais, por concepções escolares presas às praticadas nas escolas regulares para crianças. O campo do conhecimento vivenciado por jovens e adultos no mundo exige renovação permanente e formulações curriculares adequadas às necessidades básicas de aprendizagem desses sujeitos.

Assim, iniciamos as considerações finais desta introdução sobre a Educação de Jovens e Adultos que se constitui para o Programa PROEJA em sujeito da política. Acreditamos como Soares (2001), que se avolumam os contingentes de analfabetos considerando absolutos ou funcionais ou excluídos ou resultado da distorção idade série, que perfazem um total de 70 milhões de brasileiros (ao somarmos de forma absolutas todas as distorções), o que se constitui em problema cujas proporções não podem ser minimizadas ou desconsideradas. Dito de outra forma, no Brasil, a constante busca por melhores índices de desenvolvimento sem a tratativa eficiente e eficaz desse problema, que perpassa todos os setores sociais, faz com que os índice somente se movem sem necessariamente significar melhoria.

Neste contexto situa-se esse trabalho que pretende analisar o processo de implantação do PROEJA, que trata da proposta de profissionalização conjugada a continuidade de escolarização para a população de jovens e adultos. Tal, proposta caminha sobre uma Teoria de Estado que orienta e configura as políticas de todas as ordens. Assim, trataremos de Teoria de Estado no Capítulo 1 e sobre o processo de implantação de política pública no Capítulo 2.

3.7 A INTERSECÇÃO ENTRE ENSINO MÉDIO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: PROEJA

Retrospectivamente, a nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional destinou a Seção V à modalidade de Educação de Jovens e Adultos, onde constava os art. 37 e 38.

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àquele não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º. Os sistemas de ensino assegurarão de gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º. O Poder Público viabilizará e estimularão acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

Art. 38. Os sistemas manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de ensino regular.

§ 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.

§ 2º. Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos.

De forma simplificada designou quem faz parte desta modalidade educacional, ou seja, os que não tiveram acesso e ou não deram continuidade ao seu processo de escolarização na idade regular e formal, podendo fazê-lo de forma gratuita nas redes de ensino municipal ou estadual. Esses sistemas educacionais ao ensejar ações a essa modalidade de ensino devem considerar “seus interesses, condições de vida e de trabalho”, para tal, podem propor ações integradas e complementares as modalidades de ensino, preferencialmente com o ensino profissional.

Porém, com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que priorizou as quatro primeiras séries do ensino fundamental, tendo como meta incluir os alunos aos seis (06) anos de idade e assim gradativamente estender o Ensino Fundamental para nove (09) anos, foi excluída toda ação ligada à escolarização tardia, analfabetismo e educação continuada. O mesmo Fundo exclui de sua base de cálculo as matrículas do Ensino Supletivo o que desestimulou os Estados e Municípios à sua prática sob o discurso da ausência de recursos.

Esse era o contexto para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos quando o PROEJA foi lançado oficialmente em 24 de junho de 2005, por meio do Decreto nº 5.478 (BRASIL, 2005), que foi substituído pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Além desse decreto, outros atos normativos que fundamentam o PROEJA são os Pareceres CNE/CEB nº 16/99, nº. 11/2000 e nº. 39/2004 e as Resoluções CNE/CEB nº. 04/1999 e nº. 01/2005. Os fundamentos, conceitos e princípios relativos à proposta estão contidos no Documento-Base PROEJA (2006), elaborado por um grupo de educadores e pesquisadores designados pelo MEC, por meio de portaria ministerial.

Em 17 de Abril de 1997, publica-se o Decreto Lei nº. 2.208 que regulamentava os artigos da LDB referente à Educação Profissional. Nele, notamos logo nos princípios uma desconexão entre os aspectos sociais da vida e o mundo do trabalho, pois estes princípios demarcam os limites da lei quando solicita um pré-requisito escolar para a sua execução o que chama de *articulação ao sistema regular*. Portanto, destina somente os treinamentos operacionais e as qualificações profissionais para os jovens e adultos trabalhadores, que não estejam cursando ou tenham concluído o Ensino Médio.

Institui no Art. 08 a modularização de ensino como estratégia curricular, assim, abdica do processo de integralização dos conteúdos em nível técnico. É imprescindível frisar, neste momento (final dos anos 1990), que as ações referentes ao Ensino Técnico da rede estadual de ensino sofreram uma contração nacional com extinção de 90% dos cursos técnicos. Assim, o referido Decreto Lei se destinaria enfaticamente as Escolas Técnicas, bem como ao sistema “S” e ao ensino privado. Mas foi revogado pelo Decreto Lei nº 5.154 de 23 de julho de 2004.

O Decreto último citado regulou os artigos de 39 a 41 da LDB, estes referentes à Ensino Profissional. Mantiveram-se algumas prerrogativas do Decreto anterior e explicita as formas nas quais se articula a educação profissional técnica em nível médio ao Ensino Médio:

I- integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;

II- concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnico de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, pode ocorrer:

a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

b) em instituição de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades disponíveis, ou

c) em instituição de ensino distintas, mediante convênios de intercompletaridade, visando o planejamento e o desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;

III-subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

Visando ampliar as ações educacionais de atendimento a modalidade de Educação de Jovens e Adultos decreta-se a Lei nº. 5.478 de 24 de Junho de 2005, que *institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e a Adultos - PROEJA* . Este logo foi revogado em favor do Decreto Lei nº. 5.840 de 13 de julho de 2006, devido ao primeiro citado necessitar de melhorias para que pudesse ser implantado nas devidas Instituições Escolares Federais.

Uma das principais objeções diz respeito a determinar a reserva de dez por cento do total de vagas de ingresso ao EJA, tendo como referencia o quantitativo de vagas do ano

anterior, Outra foi a carga horária **máxima** de mil e seiscentas horas cumulativas distribuídas em: no mínimo, mil e duzentas horas para a formação geral e no mínimo duzentas horas para a formação profissional.

Também, não apresentava a possibilidade de articulação com outras entidades e deixava a cargo das escolas a estruturação e execução das ações.

Foi revogado em favor do Decreto nº 5.840 de 2006 que *institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, e dá outras providências*. Este novo decreto solicitava a construção prévia de projeto pedagógico integrado único, bem como a articulação com: instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais; com entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical, Sistema S, entre outros.

Este decreto instituiu como carga horária mínima mil e quatrocentas horas cumulativas, sendo no mínimo, mil e duzentas para a formação geral, e no mínimo, duzentas horas para a denominada habilitação profissional técnica.

Este decreto foi estruturado pelo Documento Base elaborado pela equipe da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério de Educação, tendo como título *Programa Nacional de Integração Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA*. Visava articular de forma integrada ou concomitante duas modalidades de ensino: o Ensino Médio e o Técnico. A forma integrada é aquela em que o estudante tem matrícula única e o curso possui currículo único, ou seja, a formação profissional e a formação geral são unificadas. Na forma concomitante, o curso é oferecido na mesma instituição em horários separados ou em instituições distintas, isto é, em uma escola o estudante terá aulas dos componentes da Educação Profissional e em outra do Ensino Médio.

Pelo presente documento a estratégia educacional deverá ser exercida visando promover a interseção dos conhecimentos entre o Ensino Médio e a Educação Profissional. Para Kuenzer (1998, p.225), tais políticas deveriam conduzir à conscientização do educando do seu direito de participação efetiva na construção da sociedade, através da educação e do trabalho, articulado ou não ao eixo econômico desenvolvido pelo governo.

Foi elaborado também, para servir de estratégia para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica efetivada pelo decreto nº 6.950 de 24 de abril de 2007, ampliando a atuação das antigas Escolas Técnicas Federais que se transformaram em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), passando a promover o PROEJA junto com as suas outras áreas, a saber; o Ensino Médio, Técnico, Tecnológico, Ensino Superior de Graduação e Pós-Graduação.

O Documento *Programa Nacional de Integração Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA* - inicia citando a descontinuidade de políticas para Educação de Jovens e Adultos. Podemos avançar na análise acrescentando que para além da descontinuidade esta a ausência de um pensamento sistêmico para a superação do analfabetismo no Brasil, sendo este um problema mais profundo que a descontinuidade de programas.

O próprio documento aponta ações que podem potencializar essa modalidade educacional, tais como: “sistematização de financiamento; previsão orçamentária com projeção de crescimento da oferta em relação à demanda potencial e continuidade das ações políticas para além da alternância dos governos.” (p.23)

Pontua como sujeitos desta política: “negros, quilombolas, mulheres, indígenas, camponeses, ribeirinhos, pescadores, jovens, idosos, subempregados, desempregados, trabalhadores informais”. E afirma como objetivo maior “a formação, no seu sentido lato, com acesso ao universo dos saberes e conhecimento científicos e tecnológicos produzidos historicamente pela humanidade, integrado a uma formação profissional que permita compreender o mundo, compreender-se no mundo e nele atuar na busca de melhoria das próprias condições de vida e de construção de uma sociedade socialmente justa”.

O Documento *Programa Nacional de Integração Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA* apresenta dados oficiais que o justificam, tais como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE) de 2002, onde dos jovens entre 18 a 24 anos apenas 23,3% - 5.388,869 tinham emprego no mercado de trabalho formal no mesmo ano. Em relação ao PNAD/IBGE – 2003- somente 13 % do total da população do país concluiu o Ensino Médio. Enfatiza que a distorção idade-série e idade conclusão contribuíram para o aumento da população destinada a modalidade de Educação de Jovens e Adultos. E acrescenta que, pelos dados do PNAD/IBGE -2003- seria necessário

garantir acesso a alfabetização, ao ensino fundamental e a educação profissional a 62 milhões de jovens e adultos.

Apresenta como princípios a serem seguidos quando da construção dos projetos pedagógicos dos cursos:

- a inclusão da população em suas ofertas educacionais;
- inserção orgânica da modalidade de EJA integrada à educação profissional nos sistemas educacionais públicos;
- universalidade do Ensino Médio;
- trabalho como princípio educativo;
- condições geracionais de gênero, de relações étnico-raciais como fundantes da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais;

Podemos observar a proposta de integralidade através das formas pontadas para a execução dos cursos:

- 1- Educação profissional técnica integrada ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos.
- 2- Educação profissional técnica concomitante ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos.
- 3- Formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ao ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos.
- 4- Formação inicial e continuada ou qualificação profissional concomitante ao ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos.
- 5- Formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos.
- 6- Formação inicial e continuada ou qualificação profissional concomitante ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos.

Sobre as cargas horárias consta no Decreto: destina-se a mínima de mil e quatrocentas horas para a formação inicial e continuada de trabalhadores, sendo no mínimo, mil e duzentas horas para formação geral; e no mínimo, duzentas horas para a formação profissional.

Os cursos de educação profissional técnica de nível médio, deverão executar carga horária mínima de duas mil e quatrocentas horas, onde a destinação de, no mínimo, mil e duzentas horas para a formação geral; e carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional técnica; e a observância às diretrizes curriculares nacionais e demais atos normativos do Conselho Nacional de Educação para a educação profissional técnica de nível médio, para o ensino fundamental, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos.

De forma específica apresenta também três documentos norteadores distintos quanto a seus fins educacionais que são: Formação Inicial e Continuada para o Ensino Fundamental, Educação Profissional Técnica de Nível Médio para o Ensino Médio e a Educação Profissional e Tecnológica Integrada à Educação Indígena.

O Documento - *Formação Inicial e Continuada para o Ensino Fundamental* - destina-se a jovens e adultos trabalhadores, colocando-o na centralidade do processo educacional e considerando seus referenciais de espaço, tempo e a sua diversidade sociocultural. Distingui-se por considerar o trabalho como princípio educativo, evitando as dicotomias entre o conhecimento científico e o conhecimento do senso comum e entre teoria e prática. Baseia-se na articulação entre ciência e tecnologia para a integração entre a Educação Básica e Profissional.

Aponta como novas demandas na formação do trabalhador:

- maior conhecimento científico e tecnológico;
- exercitação do raciocínio lógico e da capacidade de abstração;
- capacidade de redigir e compreender textos;
- maior iniciativa, sociabilidade e liderança;
- maior capacidade de lidar com problemas novos, criatividade e inovação;
- capacidade de solidariedade, de organização e de atuação em grupo;
- consciência dos próprios direitos; e
- capacidade de tomar decisões.

Como orientação aos projetos pedagógicos, a serem elaborados, aponta que os currículos devem ser construídos a partir do conjunto das relações sociais estabelecidas: pelos trabalhadores, setores produtivos e a sociedade. Explicita que nestes projetos

pedagógicos os princípios, programas e metodologias não se constituem apenas em uma série ordenada de conteúdos e aponta que devem ser considerados:

- a) Princípio da aprendizagem significativa, onde o um novo conhecimento relaciona-se com os anteriormente construídos, ou seja, com os conhecimentos prévios.
- b) Princípio de respeito ao ser e aos saberes dos educandos, considerando suas identidades e culturas particulares, bem como sua prática no trabalho e nas vivências extra-trabalho.
- c) Princípio de construção coletiva do conhecimento viabilizadas pelo educador e compartilhadas entre o grupo de alunos. A construção coletiva de conhecimento contribui para tornar os conteúdos significativos para o grupo, possibilitando avanços cognitivos e afetivos.
- d) Princípio da vinculação entre educação e trabalho, onde exercite a construção de conhecimentos e atitudes ligados à emancipação humana, à cidadania e ao trabalho, através da participação na vida social, política, cultural e para a inserção ou reinserção digna no mundo do trabalho.
- e) Princípio da interdisciplinaridade, onde o conhecimento passa a ser *processo*, para a construção de uma rede de diálogo entre as disciplinas.
- f) Princípio da avaliação como processo que passa a ser entendida como diagnóstica e orientadora do planejamento, com vistas a promover a aprendizagem e avanços dos alunos e alunas.

O destaque no documento sobre Educação Profissional Técnica de Nível Médio são os seis princípios apresentados que sintetizamos, a seguir:

- 1- O papel e compromisso que entidades públicas integrantes dos sistemas educacionais têm com a inclusão da população em suas ofertas educacionais.
- 2- Inserção orgânica da modalidade EJA integrada à educação profissional nos sistemas educacionais públicos.
- 3- Universalização do Ensino Médio que deverá consolidar saberes, suas linguagens e formas de expressão para viver e transformar o mundo.
- 4- O trabalho como princípio educativo e ação transformadora no mundo, de si, para si e para outrem.

5- A pesquisa como fundamento da formação do sujeito e de sua autonomia intelectual.

6- Considerações sobre as relações de gênero, e étnico-raciais como fundantes da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais.

Em relação ao documento sobre a Educação Profissional e Tecnológica Integrada à Educação Indígena destacamos:

a) A formação profissional em consonância com os contextos, significados e necessidades indígenas considerando como prioritárias o envolvimento coletivo, comunitário, o desenvolvimento de projetos sociais visando uma autonomia econômica, sua autodefesa, e sua autovalorização.

b) A participação das comunidades indígenas na formulação dos objetivos curriculares, bem como na especificação dos conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

c) Cada grupo deverá ter liberdade de definir o projeto político-pedagógico, considerando as particularidades de cada escola indígena, na organização escolar por séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de período de estudo ou por critério de idade, competência ou outros critérios;

d) Considere as características regionais e locais da sociedade e da cultura, da economia e da clientela de cada escola;

e) O Ensino deve-se basear na troca de experiência e saberes sistemáticos e conhecimento empírico, garantindo aos índios, suas comunidades e povos, o acesso a outras informações de caráter científico, nacional e indígenas.

Porém, os documentos denominados de Formação Inicial e Continuada para o Ensino Fundamental, Educação Profissional Técnica de Nível Médio para o Ensino Médio e a Educação Profissional e Tecnológica Integrada à Educação Indígena trazem como aspecto inerente o currículo integrado. Vejamos portanto, como se estrutura.

3.8 SOBRE O CURRÍCULO INTEGRADO

Iniciamos apontando alguns aportes sobre a Educação de Jovens e Adultos, destacando primeiramente o seu caráter dinâmico que configura a formação continuada ou conforme a V CONFINTEA em 2003, “educação ao longo da vida”. Tal afirmação reforça as funções reparadora e equalizadora, presentes no texto do Parecer CNE/CEB nº. 11/2000, onde é atribuído ao Estado o dever de assegurar o direito de todos à educação.

Ainda no Parecer CNE/CEB nº. 11/2000 apresenta-se a função qualificadora que :

compreende a perspectiva da formação para o exercício pleno da cidadania, por meio do desenvolvimento do pensamento crítico e autônomo de cidadãos participativos, conscientes de seus direitos sociais e de sua compreensão/inserção no mundo do trabalho, entendido como elemento fundamental ao processo de omnição de homens e mulheres e de produção cultural.(MEC, 2007).

Portanto, uma proposta de continuidade de escolarização para essa modalidade de Educação de Jovens e Adultos passa necessariamente por um currículo integrado. Este consiste em uma inovação pedagógica que considera os diferentes sujeitos sociais para os quais se destina e o mundo do trabalho, no qual vivem, considerando também, os saberes produzidos neste e em outros espaços sociais dos alunos. Refere-se, também, a uma integração entre o saber e o saber-fazer. Portanto, esse currículo, pode compreender a integração entre uma formação humana mais geral em nível médio e a formação profissional.

Nesta parte do trabalho ponderamos sobre a categoria currículo integrado constante nos documentos do Ministério de Educação: PROEJA-FUNDAMENTAL, PROEJA-MÉDIO e PROEJA-INDÍGENA.

No documento PROEJA-FUNDAMENTAL, o currículo integrado solicita uma reorganização curricular, onde os componentes curriculares e seus conteúdos possam ser integrados com base na integração entre os saberes de formação geral e os saberes de formação profissional. Considera que esses componentes curriculares e seus conteúdos devam “permitir ao aluno uma melhor compreensão de si, do outro, do mundo natural e social e do momento histórico em que está inserido”, bem como possibilitar “uma melhor

compreensão dos problemas sociais, políticos, econômicos e ambientais vividos pelas crianças, jovens, homens e mulheres na contemporaneidade”(MEC, 2007).

Neste documento a ação de integração é vista como forma superadora da fragmentação histórica existente dentro dos componentes curriculares que compõem a educação formal, bem como, os componentes curriculares do ensino técnico.

Salienta ser imperioso considerar a complexidade do mundo. E sendo a educação a ciência capaz de organizar os conhecimentos sobre este mundo, se faz necessário, formas integradoras de apropriação do mesmo, que permitam o entendimento de sua totalidade com objetivo de “ preservação da integridade do pensamento”, no aluno.

Ventila que na prática essa integração pode se dá pelo processo de interdisciplinaridade, onde a organização por áreas temáticas é um método e as atividades: projetos de estudos, projetos de intervenção ou de empreendimento, temas geradores, pesquisas e outros, são um meio. Portanto, a categoria integração abrange a interdisciplinarização epistemológica, de conteúdos, de metodologias e de práticas educativas.

No documento PROEJA-MÉDIO o item Parâmetro Curricular inicia com uma tratativa semântica da palavra *integrar*, onde aponta o seu sentido de completude, de compreensão das partes no seu todo ou da unidade no diverso. Portanto, reconhece a necessidade de juntar o que historicamente foi separado, a saber, os conhecimentos formais dos técnicos. E assim admiti que a educação possui estatuto de totalidade social, isto é, deve-se considerar em um currículo que se quer integrado, as múltiplas mediações históricas que compõe a produção de conhecimento e a vida do aluno.

O documento PROEJA-MÉDIO pontua que é necessário “Abdica-se da formação para o mercado de trabalho, para assumir a formação integral dos sujeitos, como forma de compreender e se compreender no mundo”. Nesta proposta, o aluno ocupa a centralidade do processo educacional, e devem ser considerada sua história e seus saberes bem como, suas condições concretas de existência. Em contrapartida os alunos devem estar abertos a inovações e comprometidos com os objetivos da modalidade a ser cursada. Assim, constituem-se em agentes participe no processo de produção coletiva de um projeto social, a saber, a sua escolarização, conscientes da sua condição de inacabamento enquanto seres humanos em permanente processo de formação.

Neste processo os Professores assumem papel de mediadores e articuladores da produção coletiva do conhecimento. Comprometidos com a proposta, devem atuar de forma criativa e engajada.

A concepção do projeto político-pedagógico deve se basear em princípios, fundamentos, parâmetros e critérios que considerem o conhecimento sobre o aluno, sobre as instituições das quais faz parte, bem como deve vincula-se ao mundo do trabalho, onde a educação profissional possa integrar diferentes formas da educação ao mundo do trabalho, à ciência e à tecnologia.

Manfredi considera sobre o exposto:

a educação profissional tem uma dimensão social intrínseca, ela extrapola a simples preparação para uma ocupação específica no mundo do trabalho e “postula a vinculação entre a formação técnica e uma sólida base científica, numa perspectiva social e histórico-crítica, integrando a preparação para o trabalho à formação de nível médio”. (MANFREDI, 2003, p.54)

Prosseguimos expondo a síntese sobre os fundamentos políticos-pedagógicos que norteiam a organização curricular para o cumprimento dessa política e que constam no documento PROEJA-MÉDIO (2007):

- a) A integração curricular visando à qualificação social e profissional articulada à elevação da escolaridade, construída a partir de um processo democrático e participativo de discussão coletiva;
- b) A escola formadora de sujeitos articulada a um projeto coletivo de emancipação humana;
- c) A valorização dos diferentes saberes no processo educativo; d) A compreensão e consideração dos tempos e espaços de formação dos sujeitos da aprendizagem;
- e) A escola vinculada à realidade dos sujeitos;
- f) A autonomia e colaboração entre os sujeitos e o sistema nacional de ensino;
- g) O trabalho como princípio educativo.

Deste consideramos que o norteador mestre é o *trabalho como princípio educativo*, pois pretende superar a dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual, visando incorporar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo, de forma a fazer com que os trabalhadores sejam capazes de atuar como dirigentes e cidadãos. (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2005, p. 84).

No Parâmetro Curricular referente ao PROEJA-INDÍGENA a orientação metodológica centra-se na problematização dos conhecimentos baseada na aquisição dos

conceitos sobre a prática da cidadania. Tal atitude permite a reflexão, a crítica e o conhecimento indispensável à construção de prática profissional.

Para este documento, o currículo integrado visa à construção de conceitos decorrentes de sucessivas aproximações do educando ao objeto da aprendizagem, dentro da perspectiva histórica do indígena.

Podemos verificar nestes documentos que a integração curricular proposta centra-se teoricamente no princípio educativo do trabalho de forma a considerando os aspectos ontológico e histórico do trabalho que tende a organizar a educação através de uma base unitária, visando superar o cartesianismo histórico que dicotomiza a educação em uma ciência que se aprende diferente da realidade em que vive.

Remetemos o termo [integrar] ao seu sentido de completude, de compreensão das partes no seu todo ou da unidade no diverso de tratar a educação como uma totalidade social, isto é, nas múltiplas mediações históricas que concretizam os processos educativos [...] Significa que buscamos enfocar o trabalho como princípio educativo, no sentido de superar a dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual, de incorporar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo, de formar trabalhadores capazes de atuar como dirigentes e cidadãos. (CIAVATTA, 2005, p. 146)

Entretanto, não podemos admitir que integração entre conhecimentos científicos e tecnológicos seja entendida pela simplificação da justaposição de disciplinas, ou até pela perspectiva da simultaneidade dos conhecimentos científicos, tanto de cunho geral quanto específicos.

O processo de integração pressupõe o repensar das práticas de ensino, de planejamento e de avaliação, onde previamente, o aluno deve ser informado da concepção histórica e dialética do mundo, para a compreensão do hoje e do devir, da mesma maneira compreender o custo do passado para o futuro.

Porém, o principal objetivo do currículo é dar condições para que uma educação emancipadora se processe através do princípio educativo do trabalho. Para tal, deve-se entender o trabalho no capitalismo e suas implicações sociais.

A integração curricular deve acontecer em nível de planejamento onde as diversas disciplinas se integram completando-se e ampliando-se sem perder as características próprias, como coloca Sacristán:

devemos superar as fronteiras artificiais do conhecimento especializado e integrar conteúdos diversos em unidades coerentes que apoiem uma aprendizagem mais integrada, para que se possa oferecer aos alunos algo com sentido cultural e não mero retalhos de saberes justapostos. (SACRISTÁN, 2000, p. 299)

Um currículo integrado passa pelo conhecimento integrado, ou seja, pela integralização dos conhecimentos fragmentados. A Escola deveria promover instrumento dinâmico que indivíduos e grupos possam usar para refletir questões de suas vidas. Assim, o conhecimento adquire status de poder, pois dota às pessoas de controle sobre as suas próprias vidas.

Quando o conhecimento é visto como uma simples coleção de fragmentos e retalhos de informação e destrezas organizados por disciplinas separadas, a sua utilização e o seu poder estão confinados pelas suas próprias fronteiras e, por isso mesmo, diminuídos. Por exemplo, a definição de problemas e os meios de os abordar estão limitados ao que é conhecido e considerado problemático no seio de determinada disciplina. Quando se perspectiva o conhecimento de uma forma integrada, torna-se possível definir os problemas de um modo tão amplo tal como existem na vida real, utilizando um corpo abrangente de conhecimento para os abordar. (BEANE, 1997, p 56)

Vale ressaltar que ao problematizar a realidade podemos nos servir dos conhecimentos tácitos trazidos pelos alunos. A junção destes conhecimentos: científico e popular, e do dia a dia não só fornece novos significados ao currículo, mas permiti acrescentar novos pontos de vista, uma vez que, apresenta outros aspectos para o compreensões da realidade.

Ao inclui o conhecimento tácito do aluno os conduzimos a possibilidade de aprenderem a organizar a realidade e a utilizá-la em prol de se e os dotamos de poder para procurarem soluções inteligentes para os problemas com os quais se deparam.

Assim, o currículo integrado passa determinantemente pela problematização dos assuntos científicos e pela reflexão sobre eles pelos alunos. O procedimento didático mais eficiente seria o projeto, onde os esquemas de significação e experimentação serão testados conduzindo a um processo democrático da resolução de problemas.

Assim, chegamos a finalização deste capítulo, onde verificamos que o processo de integração iniciado com a Lei nº. 5.692/71, que propôs integrar o Ensino Médio e o Ensino Profissional. Esta primeira resultou em fracasso e foi revogada revertendo ao ensino separado destas duas modalidades. O fracasso se deveu entre outros motivos: a ausência de laboratórios, de professores para a área técnica, de recursos efetivos para a implantação da

política. Porém, aumentou de forma considerável o número de matrícula para o nível médio e conseqüentemente provocou a expansão da rede física, em forma de sala de aulas.

A afirmação acima demonstra a relevância desta pesquisa, pois, ao propor uma nova integralização entre o Ensino Médio e o Ensino Profissional, o governo deveria considerar as dificuldades existentes no passado e o processo de implantação ser calcado na superação destas dificuldades, sob pena de se repetir a história.

A seguir apresentamos as apropriações empíricas referentes a implantação da política pesquisada, obtida quando da visita às escolas que estão promovendo o PROEJA, no Estado do Amazonas, e através da aplicação de instrumentos de coleta de dados aos alunos; bem como, conseguimos dimensionarmos o processo de implantação, que segue sendo abordado no capítulo 4.

CAPITULO 4: ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA E OS DADOS COLETADOS.

Iniciamos esse capítulo apresentando as considerações metodológicas da pesquisa. Tomamos como base teórica a triangulação explicitada por: Triviños (1987), Gaskell (2008), Corbin & Strauss (2008), Cervo (2007), Bogdan & Biklen (1994) e Flick (2009). Classificamos a pesquisa como qualitativa, pois o elemento a ser observado é o processo no qual se desenvolve o problema. Portanto, a descrição e o estudo do contexto são fatores preponderantes.

Triviños (1987, p 125) situa a pesquisa qualitativa como transversalizada por três bases teóricas: a estrutural-funcionalista, a fenomenologia, e o materialismo dialético. Porém, não cogitamos a assunção de nenhuma dessas linhas de forma pura, pois, dependendo das referências bibliográficas, dos instrumentos de coleta de dados e das conclusões apresentadas, a pesquisa apontará mais para uma ou outras das três teorias apresentadas.

Para Triviños (1987, p 125) os traços fundamentais da pesquisa são: a natureza política do(s) fenômeno(s) a serem estudados; os conhecimentos gerados historicamente e o ser humano envolvido nesse processo. Intrínseco a esses traços está a “rejeição de neutralidade do saber científico” a ser exercido pelo pesquisador.

Assim, caracterizamos este estudo como uma pesquisa qualitativa porque sua estrutura se constitui de uma base descritiva que caracteriza as ações, os sujeitos e os ambientes de forma histórico-estrutural. Essas descrições adquirem corpus de dados da pesquisa e o pesquisador transforma-se em interpretador dessa realidade.

O aspecto interpretativo exercido pelo pesquisador se baseia num movimento indutivo-dedutivo e exige uma prática social, que incidirá na ampliação da análise com vista à construção de uma totalidade de pensamento sobre o objeto a ser pesquisado.

Outra característica da pesquisa qualitativa diz respeito à busca da maior representatividade do grupo a ser estudado, não somente visando resultados quantitativos, mas objetivada a gerar resultados e entendimentos qualitativos a partir de um maior número de pesquisados.

Entretanto, Triviños (1987, p 117) solicita que seja superada a relação quantitativo-qualitativa, em prol da assunção de teorias que se complementam. Portanto, os processos históricos presentes na pesquisa estão presentes na descrição do contexto onde o problema se dinamiza e principalmente nos significados da ação dos sujeitos envolvidos no processo e que dele fazem parte direta e indiretamente.

Com esse encaminhamento a pesquisa aqui apresentada descreve a realidade histórica na qual está emersa a implantação da política educacional para jovens e adultos. Nesse caso, a descrição do processo de implantação pode ser entendida como uma ação política eivada de significados aparentes, subjacentes e objetivos.

Os significados perpassam pela interpretação da realidade posta e pela aplicação da intuição nos delineamentos que não são visíveis. Para o pesquisador cabe definir a priori a sua compreensão de homem e mundo, e nessa pesquisa em particular, qual a concepção e finalidade do Ensino Médio, da Educação Profissional e da Educação de Jovens e Adultos.

As interpretações se darão com base na técnica de triangulação que consiste em dirigir nosso interesse, em primeiro lugar, aos processos e produtos centrados no sujeito; em seguida aos elementos produzidos pelo meio do sujeito que tem a incumbência de atingir a comunidade e por último, nos processos e produtos originado por essa estrutura.

Classificamos como sujeito da pesquisa o Programa PROEJA e tomamos como elementos de construção do status do sujeito o processo de implantação deste Programa a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96 e de seus pareceres, decretos e resoluções complementares. E por último, a relação entre o Estado e a Política que se apresenta nesse Programa.

Para nós, em um dos vértices deste triângulo está o PROEJA, enquanto política de escolarização e profissionalização. Nele incidirá a implantação para que possamos identificar o aporte de um currículo integral.

Da mesma forma em outro vértice, esta o processo de implantação da política educacional que deve ser entendido através da observação sistemática das ações nas instituições, bem como da leitura do referencial bibliográfica pertinente.

A propedêutica da pesquisa encontra-se no levantamento bibliográfico onde identificamos as categorias de intersecção epistemológica entre a Educação de Jovens e Adultos, o Ensino Médio e a Educação Profissional, bem como a consulta aos estudos

realizados e publicados nesta área. Nesse levantamento bibliográfico identificamos os princípios fundantes em que se ancoram a implantação de políticas públicas educacionais em forma de programa ou projetos.

A contextualização do Programa se deu de forma descritiva, no período governamental em que surge, o que aponta para os objetivos visíveis e invisíveis da elaboração do programa. O Processo de Implantação da política nos fornece a forma que assumem conceitos pedagógicos presente no programa. A parte empírica se desenvolveu através da aplicação de instrumento de coleta de dados, nesse caso, questionário e entrevistas.

Também, nesse ângulo emergem as questões teóricas que podem ser estruturadas através da documentação oficial e dos instrumentos legais, bem como de uma plataforma teórica que referencie os conceitos abordados.

A pesquisa assim, vai se estruturar nos instrumentos que utiliza para prospectar o campo de estudo. Optamos pelo levantamento do perfil do aluno através de questões objetivas para serem escolhidas e marcadas. Também, realizamos entrevistas, com um roteiro de perguntas, cujas respostas foram transcritas pela pesquisadora. Na Pesquisa Qualitativa esses dois instrumentos servem ao mesmo propósito: escrever as impressões do respondedor sobre determinado assunto, para a partir daí, o pesquisador interpretar e esboçar as suas impressões de forma dedutivas e ou indutiva.

A entrevista caracteriza-se por ser uma técnica que nos permitir levantar pontos de vista e perspectivas diferenciadas sobre assuntos e fatos onde os atores sociais atuam. Gaskell (2008, p 65) pontua:

O emprego da entrevista qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes é o ponto de entrada para o cientista social compreender as narrativas dos atores em termos mais conceptuais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações. A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos específicos. (GASKELL, 2008, p. 65)

A conclusão, portanto, constitui o terceiro vértice do triângulo e compreende os sentidos percebidos nas respostas dos entrevistados. Esse sentido deve ir além das falas aparentes. Para isso utilizou-se a técnica da construção de uma matriz com linhas que são os objetivos e finalidades da pesquisa. As respostas dadas devem ser entendidas a partir de sua proximidade ou distancia destes itens. Somente assim, o pesquisador pode levantar as

contradições inerentes ao processo e expressas em atitudes e opiniões, buscando uma racionalização conclusiva.

Consideramos assim, para efeito da elaboração do questionário as orientações estabelecidas por Gil (1987, p.134):

- a) as questões devem ser preferencialmente fechadas, mas com alternativas suficientemente exaustivas para abrigar a ampla gama de respostas possíveis;
- b) devem ser incluídas perguntas relacionadas ao problema proposto;
- c) não devem ser incluídas perguntas cujas respostas possam ser obtidas de forma mais precisa por outros procedimentos;
- d) deve-se levar em conta as implicações da pergunta com s procedimentos de tabulação e análise dos dados;
- e) devem ser evitadas perguntas que penetrem na intimidade das pessoas;
- f) as perguntas devem ser formuladas de maneira clara, concreta e precisa;
- g) deve-se levar em consideração o sistema de referência do entrevistado, bem como o seu nível de informação;
- h) a pergunta deve possibilitar ma única interpretação;
- i) a pergunta não deve sugerir respostas;
- j) as perguntas deve referir-se a uma única ideia de cada vez;
- k) o número de perguntas deve ser limitado;
- l) o questionário deve ser iniciado com as perguntas mais simples e finalizando com as mais complexas;
- m) as perguntas devem ser, dispersadas, sempre que houver possibilidade de “contaminação”;
- n) cuidados especiais devem ser tomados na apresentação gráfica dos questionários, tendo em vista facilitar seu preenchimento;
- o) o questionário deve conter uma introdução que informe as razões de determinam a realização da pesquisa e da importância das respostas para atingir seus objetivos;

4.1 O PROBLEMA

A princípio, o problema é o modelo de implantação adotado para que a ação descrita no Decreto nº. 5.840, de 2006 e os documentos governamentais do Ministério de Educação produzidos pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, cujos títulos são respectivamente: “Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio” e “Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos” se estabeleçam como ação educacional continua dos IFETs.

De outra forma, diríamos que o problema consiste em verificar como se desenvolve o processo de implantação de uma política educacional e, a partir daí, identificar em que tipologia se enquadra, podendo desta maneira relacionar modelos de implantação e sucesso da ação política.

Acreditamos ser definidor o processo de implantação para o sucesso de um programa educacional e, por conseguinte, de uma política, pois será nele que poderemos corrigir equívocos teóricos ou dimensionais. Portanto, o problema também revela que tipo de educação esta sendo adotado para a população de jovens e adultos. Nesse momento é oportuno citar especificidades contidas nessa formação:

- 1- possibilitar a continuidade de escolarização da população jovem e adulta, geralmente, trabalhadores, em nível médio;
- 2- profissionalizar a população jovem e adulta de forma a se inserir e ou se manter no mercado de trabalho.

Também, apontamos sua execução pela esfera federal nas antigas Escolas Técnicas Federais, que atualmente atendem pela nomenclatura de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), conforme Decreto Lei nº 6.950 de 24 de Abril de 2007.

Empiricamente, o estudo se estrutura em três níveis: a continuidade do processo educacional de jovens e adultos; a política a ser investigada nessa pesquisa que se propõe a atender três níveis ou modalidades de ensino; e a relação entre Estado - Política Educacional Pública na fase de implantação.

Os aspectos fenomenológicos na pesquisa desvelam o significado e a intencionalidade proposta pela política, bem como, os aspectos dialéticos estão presentes quando se aborda a estrutura histórica e contextual na qual está imersa. De forma conclusiva apontamos as contradições entre a causa e os efeitos da implantação de tal política.

As questões suscitadas são: Quais as ações desenvolvidas para a implantação da política? Se estas atendem aos estudos do processo de implantação de políticas públicas? Como se implantou a categoria “integralidade” no programa? E finalmente como esse processo de implantação pode ser classificado nos estudos teóricos?

Para Kliksberg (1998, p.35): “Um problema é uma questão que pergunta como as variáveis estão relacionadas” e “Exige que o problema seja tal que implique possibilidades de testes de forma empírica”.

Nessa pesquisa emergem relações entre as modalidades de Ensino Médio e Profissional naquilo que se complementam e se integram, bem como, naquilo que as

distingue; relação também entre a estrutura executora do Programa e os sujeitos submetidos quer sejam do quadro gerencial, financeiro, pedagógico ou alunos.

4.2 DA PARTE EMPÍRICA DA PESQUISA.

O período estudado compreende o ano de 2006, quando iniciam as ações, até o ano de 2010, quando nas instituições investigadas algumas turmas foram certificadas. Nessa parte da pesquisa apresentamos os dados e os resultados quantitativos. Os dados foram coletados pelo questionário aplicado aos alunos dos cursos técnicos. Também, realizamos entrevistas com os diretores dos Institutos pesquisados e com seus Coordenadores do Programa PROEJA. As considerações dessas entrevistas seguem condensadas ao final deste capítulo.

Vale ressaltar que neste momento o Instituto pesquisado passa pelo processo de implantação do Decreto que amplia suas funções e lhe atribui outro perfil. Isto é, da centenária Escola Técnica que promovia o Ensino Técnico passam a se estruturar como um instituto universitário que promove o Ensino Médio e ou Técnico, formal e regular, bem como o Ensino Médio e ou Técnico, para a população de jovens e adultos, o Ensino Superior, as Especializações Lato- Sensu e outros cursos.

Pontuamos que esse Instituto passa pelo aumento de seus objetivos e atividades tanto em extensão quanto em profundidade.

Iniciamos por entrevistar o Diretor da Instituição e os Diretores dos Campi, bem como aos Coordenadores Pedagógicos responsáveis pela implantação dos cursos. Apresentamos o projeto de pesquisa, bem como, solicitamos autorização para aplicar o questionário aos alunos.

No prosseguimento marcamos a aplicação dos questionários aos alunos. Nesse texto apresentaremos primeiro o perfil dos alunos para depois nos determos nas falas do quadro técnico sobre a implantação do PROEJA.

O questionário (anexo 1 e 2) visava identificar o perfil social do aluno. Foi aplicado no reconhecimento do campo, e na segunda forma, mais simples, após ajuste em relação a alguns itens.

As questões levantadas na entrevista com os Diretores e Técnicos centrava-se no processo de implantação, buscando questionar os envolvidos sobre: o histórico da ação, a formação do grupo de implantação, a relação estabelecida com o Ministério da Educação via Secretaria responsável pela ação de implantação do Programa, o seu nível de participação na formulação do projeto pedagógico do curso ou cursos envolvidos. Da mesma maneira, questionamos como se introduz uma nova ação em uma estrutura educacional. As questões da entrevista seguem apresentadas no anexo 3.

O reconhecimento de campo foi realizado em março de 2009. Neste momento apresentamos a pesquisa ao Diretor da primeira Unidade - Sede e solicitamos permissão para entrevistar o corpo técnico e aplicar o questionário aos alunos matriculados. Após, retornamos à campo para a continuidade das ações nas demais Unidades Escolares com a revisão dos instrumentos de coleta de dados em agosto de 2010.

O lócus desta pesquisa foi o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) - no Estado do Amazonas, nos pólos onde o programa PROEJA estava implantado, ou seja, nas cidades de Manaus (capital); no Município de Coari - sede do pólo de extração do gás natural pela PETROBRAS, e no Município de São Gabriel da Cachoeira - área fronteiriça de gerência municipal indígena. É importante comunicar que essas ações são ampliadas e no ano de 2012, outros pólos-campi já se encontram estabelecidos com suas respectivas atividades e com novas turmas do PROEJA.

Assim, a pesquisa abrange na cidade de Manaus¹: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas – Unidade Sede, localizada no centro da cidade de Manaus; a Unidade Distrito, localizada no Polo Industrial de Manaus e Unidade Zona Leste (Escola Agrotécnica), localizada na Zona Leste da cidade de Manaus.

Também realizamos atividades em Coari, cidade situada no Rio Solimões a 363 km da cidade de Manaus, onde se encontra o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Coari e em São Gabriel da Cachoeira, cidade localizada na Bacia do Alto Rio Negro a 842 km da cidade de Manaus, onde tem o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Gabriel da Cachoeira, antiga Escola Agrotécnica de São Gabriel da Cachoeira.

Iniciamos descrevendo as cidades de forma a entendermos a relação entre o desenvolvimento econômico e a educação.

Iniciemos pela breve abordagem econômica do Amazonas, que se insere historicamente ao processo nacional em quatro momentos importante, conforme estudo de Stella (2009). Um primeiro momento classificado como formação da base primário-exportadora (1616-1929). Nela por mais de três séculos a região permaneceu predominantemente extrativista e agropecuária, cuja ação estava direcionada ao exterior. Por mais, que pese esforços do governo central em promover um processo de integração ao resto do país essas ações eram sem intensidade e extremamente direcionadas.

A Amazônia Colonial, periodizado de 1616 a 1808, teve como evento significativo o povoamento português na região. Em 1750 ocorreu o reconhecimento da posse portuguesa sobre o território amazônico o que possibilitou a implantação de políticas de valorização econômica mercantilista. Ocorreu a integração do Estado do Grão-Pará e Maranhão formando uma metrópole. Em 1808, foram abertos os portos brasileiros, sendo este o evento que permitiu a instalação do Porto de Manaus, reconhecido como ponto regional importante para o desenvolvimento local.

A Convenção Anglo Portuguesa de 22 de outubro de 1807 decidiu a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil e em 1808, D. João determina a abertura dos portos no Brasil. A Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 enviada pelo príncipe regente D. João VI ao Conde da Ponte, governador da Bahia dizia que "sejam admissíveis nas Alfândegas do Brasil, todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias, transportadas em navios estrangeiros que se conservam em paz e harmonia com minha Real Coroa, ou em navios dos meus vassallos "...” que não só os meus vassallos, mas também os sobretidos estrangeiros possam exportar para os portos que bem lhes parecer, a benefício do comércio e da agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaisquer gêneros coloniais, à exceção do pau-brasil e outros notoriamente estancados...." .

Num segundo momento podemos verificar ações efetivas de integração do Estado do Amazonas a economia internacional através da extração e exportação da borracha, entre o período de 1808 a 1927. Sobre este período Stella cometa:

Entre 1808 e 1850, houve uma queda nas exportações gerais e um contexto de crise, recuperada com o surgimento da borracha na pauta de produtos da região. Entre 1851 e 1886 a exportação do produto alcançou e manteve-se na casa dos milhares de toneladas. A partir de 1887 passou à casa das dezenas de milhares, chegando ao apogeu em 1912. Entre 1913 e 1929, a região enfrentou uma nova crise e acomodação, e finalmente, outra crise encerrou o período: a mundial de “1929”. (STELLA, 2009)

Neste período o Amazonas experimentou o seu primeiro apogeu que pode ser constatado hoje, no projeto arquitetônico do centro histórico. Historiadores da Amazônia Colonial pontuam que neste momento nasce a cidade como "polis", cujas decisões políticas se enraizaram historicamente em todos os setores: econômicos, sociais e políticos, promovendo o seu desenvolvimento.

O terceiro momento que merece destaque é o de integração com o mercado interno brasileiro (1930-1970). Nele ocorreram as principais mudanças na região registradas nos documentos e na legislação específica a época. É necessário frisar as mudanças ocorridas no Brasil após 1930, quando se alterou o padrão de acumulação para um modelo industrializante através do incentivo a indústria de base. Este momento impulsionou a reorientação da base primário-exportadora da Amazônia e do Estado do Amazonas visando atender o mercado nacional.

Nos anos de 1966 e 1967, foi lançada a “Operação Amazônia”, que implantou a Zona Franca de Manaus, encerrando um período de estagnação econômica. Porém, as informações mais significativas estão presentes no Censo de 1970.

O processo descrito acima é introdutório ao quarto momento onde identificamos uma intensificação da integração (1970-2000). Neste período ocorreram transformações estruturais na economia regional, onde são iniciadas grandes obras e expandidas às forças produtivas no estado com a implantação do Distrito Industrial composto de varias fabricas nacionais e internacionais.

Na primeira metade da década de 1970, a economia brasileira apresentou grande crescimento, denominado de “milagre econômico”, e mesmo com a desaceleração na segunda metade da década, a manutenção dos investimentos fez com que este crescimento fosse o mais significativos da economia nacional no século XX.

Nas duas próximas décadas, de 1980 a 2000, observamos o amadurecimento dos investimentos, e no que pese as crises do período, a região passou por um processo de

intensificação da integração. No Amazonas as principais ações foram à ampliação das instalações do Distrito Industrial e do comércio da Zona Franca de Manaus, bem como a implantação de grandes projetos agropecuários e minerais.

Neste período ocorreu um forte crescimento demográfico com ocupação rural e urbana desordenada. O resultado seria um processo de desmatamentos necessário à abertura de estradas principais e vicinais, pastagens e construção de grandes obras de infraestrutura, que se transformaram em desastres ambientais e desencadearam conflitos sociais vinculados ao problema agrário.

Ousamos afirmamos que o período de 1930 a 1980 abarca a origem de problemas contemporâneos da região como o desmatamento pela expansão da fronteira agropecuária, extração madeireira e mineral, e a forte ameaça de retorno ao modelo primário-exportador, baseado nos grandes latifúndios do agronegócio, conforme Stella:

Desse modo, entende-se que apenas a utilização racional e sustentável de seus recursos, preservando a biodiversidade e a soberania nacional é o caminho adequado para o desenvolvimento da Amazônia. Não se pode também deixar de mencionar que atualmente vivem 15 milhões de brasileiros no Norte, a maior parte em áreas urbanas, sem a infraestrutura e a qualidade de vida compatível com outras regiões do país.

Portanto, ao se referir ao meio-ambiente amazônico é importante lembrar também de suas populações, e da necessidade de sua inclusão social. (STELLA, 2009)

Pelo exposto observamos, a diminuição do peso do setor primário nessa fase demonstrado pela ascensão do secundário através do aumento da indústria extrativa mineral e de transformação, especialmente da Zona Franca de Manaus e dos projetos de mineradores. Portanto, a integração do Amazonas esteve inserida em um processo maior de integração econômica do país como um todo. À medida que o Brasil foi se industrializando e se urbanizando, o capitalismo chegava à região amazônica, que se transformou profundamente.

Hoje, considerando-se a primeira década do século XXI, o Amazonas tem uma das áreas de floresta amazônica menos devastada, na ordem de apenas 2%. Os governos têm procurado incentivar o chamado desenvolvimento sustentável, voltando-se para a preservação do legado ecológico. A valorização do manejo da floresta como fonte de renda contribuiu para que o Amazonas enfrentasse o desafio de reduzir o desmatamento na ordem de 21% em 2003, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Tal ação

destoa de outros estados da região norte que apresentam taxas de desmatamento na ordem de até 47%.

A indústria amazonense se baseia na produção de aparelhos eletroeletrônicos, de motocicletas, químico-farmacêutica, gráfica, relojoeira, de equipamentos para informática (computadores e impressoras), televisores e monitores para computadores, inclusive de LCD e plasma, cinescópios, telefones celulares, aparelhos de som, DVD players, aparelhos de ar condicionado, bicicletas, indústria de transformação de minerais, de beneficiamento de matéria prima vegetal (inclusive madeira) e alimentícia, extrativismo vegetal, extração e processamento de petróleo e gás natural, agricultura, pesca, mineração, pecuária e ecoturismo.

Conforme o Relatório Anual da Suframa - 2010, a indústria concentra-se na cidade de Manaus, que detém o 6º maior PIB entre os municípios brasileiros, em consequência principalmente, do crescimento do Polo Industrial de Manaus e da movimentação de gás natural e petróleo. O faturamento anual dessa indústria é de 18,9 bilhões de dólares, com exportações superiores a 2,2 bilhões de dólares. São mais de 450 fábricas de grande, médio e pequeno porte e mais de 500 mil empregos diretos e indiretos.

Os principais produtos do extrativismo vegetal são: madeira, borracha, castanha-do-pará, cacau, essências, óleos de copaíba e andiroba, piaçava, coco, açaí, e bacuri. A extração mineral continua se expandindo e os produtos mais importantes são: bauxita, ferro, sal-gema, manganês, linhita, ouro e cassiterita, diamantes, níquel, cobre, calcário, gipsita, chumbo, caulim e estanho nos municípios de Presidente Figueiredo e Novo Aripuanã. A extração de petróleo e gás ocorre no campo de Urucu, em Coari, com processamento e distribuição a partir da REMAN – Refinaria de Manaus.

Na agricultura os principais produtos são: juta, malva, guaraná, mandioca, banana, cana-de-açúcar, feijão, laranja, cacau, cupuaçu, milho e pimenta-do-reino; enquanto a pecuária apresenta gado bovino, suíno e bubalino em pequena escala. O sul do estado é a área mais utilizada para o desenvolvimento da agricultura e pecuária, nos municípios de Apuí, Humaitá, Novo Aripuanã e Manicoré, e também tem destaque nos municípios de Autazes e Careiro da Várzea.

O ecoturismo, com crescimento médio de 6% ao ano, é o segmento que mais se expande, conforme dados da Fundação Getúlio Vargas de 2010. Nesse segmento operam hotéis de selva de nível internacional, que oferecem excursões e outras atividades na floresta amazônica, além de empresas de cruzeiros fluviais e de pesca esportiva.

O Amazonas também é colocado na posição de 11º estado mais rico do país, de enorme importância para o crescimento econômico do Brasil, por ser um estado com grandes relações econômicas internacionais.

O quadro acima apresentado justifica a necessidade de uma estrutura educacional condizente à manutenção e ampliação desse processo em consonância com um projeto de desenvolvimento educacional nacional. Portanto, a relação educação e desenvolvimento econômico deveriam orientar os projetos educacionais com vistas a reforçar a relação Trabalho e Educação quer seja numa plataforma econômica capitalista ou outra.

A seguir apresentamos o relato referente ao município de Coari. Iniciamos com uma descrição sucinta do município, abordando aspectos históricos, sua formação humana, seu aspecto populacional e econômico.

A cidade de Coari é a quinta maior cidade do Amazonas. Localizado no Rio Solimões entre o Lago de Mamiá e o Lago de Coari, tem sua formação étnica composta pelas nações indígenas dos Catuxy, Jurimauas, Passés, Irijus, Jumas, Purus, Solimões, Uaiupis, Uamanis e Uaupés.

Em 1759, a aldeia foi elevada a lugar com o nome de Alvelos. Em 2 de dezembro de 1874 foi elevada à categoria de Vila de Coari, e em 2 de agosto de 1932 à condição de município.

A partir de 1990, teve sua importância significada devido ao estabelecimento da plataforma da Petrobrás localizada na localidade de Urucu, de onde se extrai petróleo e gás natural. No local foram construídos gasodutos que levam gás até as cidades de Manaus e de Porto Velho.

A produção de petróleo na Plataforma de Urucu gira em torno de 53.500 bbl/d e de gás natural chega a 10 milhões de m³/d, em 2007. Em abril de 2011, a Agência Nacional de

Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) informou que a Plataforma de Urucu transformou-se na maior produtora de gás do país. O gasoduto que ligou a cidade de Coari a cidade de Manaus com 450 km de distância aproximadamente, foi entregue em 2010.

A população de Coari é de 75.909 habitantes, segundo as estimativas do IBGE/2010, distribuídos em: 65,39 % na área urbana; 34,61 % na área rural. Deste total 51,94 % homens e 48,06% mulheres.

Economicamente possui o setor primário constituído pelo cultivo de mandioca, feijão, coentro, pepino, maxixe, pimenta e couve-flor em períodos temporários. Na cultura permanente destaque maior para a produção de banana, limão, goiaba, mamão, cupuaçu e maracujá. Na pecuária conta com criatório de gado do tipo: Mestiço e Nelore. No Extrativismo Vegetal destaca-se a produção e extração de madeira, bem como a extração do cacau, castanha-do-pará e sorva. No setor secundário destaca-se a indústria madeireira e a produção de tijolos, produtos alimentícios, processamento do pescado e produção de gelo.

A cidade de São Gabriel da Cachoeira esta situada a 852 km da cidade de Manaus. É um município na Bacia do Alto Rio Negro, no extremo noroeste do estado do Amazonas cujos limites são: ao norte a Colômbia e a Venezuela, ao sul e a oeste o município de Santa Isabel do Rio Negro, em parte do sul com o município de Japurá e a leste a Colômbia.

Dentro do município encontra-se o Parque Nacional do Pico da Neblina com uma área de 2.260.344,00 (ha) ou 22.603 km². O perímetro do parque é de 1.040.602,768 metros (1.040 km) de extensão.

O município de São Gabriel da Cachoeira é maior em extensão que os estados de Alagoas, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, e Sergipe. Possui também delimitações de terras indígenas, tais como: Alto Rio Negro; Médio Rio Negro I, II e III; e Rio Téa com um total de 109.185 km² representando 7 % do Estado do Amazonas.

Considerado área de segurança nacional pela lei federal nº 5.449/68 devido a sua condição de fronteira, em 2009, passou a ter prefeito e vice-prefeito indígenas. Através de processo eleitoral democrático os munícipes elegeram o Sr. Pedro Garcia, da etnia Tariana, para prefeito; e André Baniwa, da etnia Baniwa, para vice-prefeito. No município, nove de

cada dez habitantes são comprovadamente indígenas. É o município com maior número de indígenas no país, e o único município brasileiro possuidor de quatro línguas oficiais, a saber: o português, o Nheengatu, o Tukano e o Baniwa, línguas tradicionais faladas pela maioria dos habitantes, dos quais 85% são indígenas.

A economia primária do município é a mais significativa e baseia-se na agricultura de subsistência, através do plantio de mandioca, banana, abacaxi, abacate, batata-doce e o limão.

É relevante citar que na sede do município encontra-se a 2ª Brigada de Infantaria de Selva (2º Bda Inf SI) do Exército Brasileiro; o 5º Batalhão de Infantaria de Selva (5º BIS); a 21ª Companhia de Engenharia de Construção (21ª Cia e Cnst) e o Destacamento do Controle do Espaço Aéreo de São Gabriel da Cachoeira (DTCEA-UA), todos dedicados aos cuidados da fronteira do país.

Durante a década de 1990, a taxa geométrica de crescimento anual da população de São Gabriel da Cachoeira foi de aproximadamente 4%. Em 2010, essa população é estimada em 41.885 habitantes, segundo o censo demográfico do IBGE. A maior parte desses habitantes fazem parte etnias indígenas como, por exemplo, os Arapaço, Baniwa, Barasana, Baré, Desana, Hupda, Karapanã, Kubeo, Kuripako, Makuna, Miriti-tapuya, Nadob, Pira-tapuya, Siriano, Tariano, Tukano, Tuyuka, Wanana, Werekena e Yanomami. São Gabriel da Cachoeira é o município com maior concentração de diferentes etnias indígenas do país.

As diversas comunidades indígenas distribuem-se nos bairros da sede municipal, no núcleo urbano de Iauaretê e ao longo dos rios que cortam o município como, o Waupés, Içana, Xié, Tiquié e Negro. São mais de 400 pequenas comunidades que vivem em Terras Indígenas.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Gabriel das Cachoeiras, iniciou suas atividades como Escola Agrotécnica Federal de São Gabriel da Cachoeira (EAFSGC) criada pela Lei 8.670 de 30 de junho de 1993, sendo transformada

em autarquia federal pela Lei 8.731 de 16 de novembro de 1993. Em 1995 houve o ingresso da primeira turma de alunos no curso Técnico em Agropecuária.

A partir do ano de 2003, após o I Seminário de Educação Profissionalizante do Alto Rio Negro, a Escola Agrotécnica diversificou sua oferta de cursos, criando os cursos Técnicos em: Secretariado, Administração, Contabilidade, Informática, Meio Ambiente e Recursos Pesqueiros, objetivando articular ação da escola à outras políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da região do Alto Rio Negro.

No ano de 2005, com a realização do I Seminário Interinstitucional "Construindo Educação Indígena na região do Rio Negro" promovido pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro - FOIRN, iniciou-se o diálogo intercultural que resultou na parceria entre a EAFSG e o movimento indígena organizado.

Realizamos o Reconhecimento de Campo no IFET Manaus – Unidade Sede, entrevistando o Diretor da Unidade, a Coordenadora do PROEJA para a Região Norte e a Coordenadora de Curso. O relato dessas entrevistas encontra-se ao final nesse capítulo, bem como o resultado total dos dados coletados com os alunos que responderam o questionário. Iniciamos apresentando os percentuais quantitativos do Reconhecimento de Campo. Oportunamente informamos que a análise conclusiva encontra-se ao final deste capítulo considerando uma totalidade de resultado com algumas especificidades contidas na turma de Técnico em nível médio em Meio Ambiente com Habilitação em Desenvolvimento Sustentável Indígena.

A escolha por um grupo grande de alunos se deve ao fato de aplicarmos o questionário a todos os presentes, para não utilizamos nenhum critério de separação, devido ao número de faltas dos alunos e a dinâmica do currículo, por exemplo, por estarem realizando experiências em laboratórios separados em equipe. Assim, aplicamos o questionário a todos os disponíveis. Tal ação, teoricamente se justifica, pois não utilizaremos critérios específicos quando da análise dos resultados finais considerando todos como um conjunto de alunos do Estado do Amazonas.

Segue abaixo a listagem dos cursos realizados nas Unidades Sede, Distrito Industrial e Zona Leste:

- Técnico em Nível Médio em Construção Civil com Habilitação em Edificação na modalidade EJA.

-Técnico em Nível Médio em Mecânica modalidade EJA.

-Técnico em Nível Médio em Eletrônica modalidade EJA.

-Técnico em Nível Médio em Meio Ambiente em Habilitação em Desenvolvimento Sustentável na modalidade EJA

-Técnico em Nível Médio em Tecnologia em Informática com Habilitação em Manutenção e Suporte em Informática na modalidade EJA.

No município de Coari os títulos dos cursos são:

- Técnico em Nível Médio em Construção Civil com Habilitação em Edificação na modalidade EJA

- Técnico em Nível Médio em Gestão e Negócios com Habilitação em Administração na modalidade EJA

No município de São Gabriel da Cachoeira os títulos dos cursos são:

- Técnico em Nível Médio em Gestão e Negócios com Habilitação em Administração na modalidade EJA

- Técnico em Nível Médio em Meio Ambiente com Habilitação em Desenvolvimento Sustentável Indígena.

Informamos neste momento que a turma de curso Técnico em nível Médio em Meio Ambiente com Habilitação em Desenvolvimento Sustentável Indígena esta sendo realizada na localidade de Tapira-Ponta onde todos os alunos pertencem a nações indígenas diferentes. Identificamos sete etnias: Tukanos, Barassano, Dessanos, Tarianos, Piratapuias, Baniwas e Barés. Com faixa etária de 17 a 43 anos, vindos de quinze comunidades ao longo dos rios do município.

4.3 RESULTADO DO PERFIL DOS ALUNOS

Nesta pesquisa ao optarmos pela aplicação de um questionário contendo questões objetivas buscávamos levantar o perfil do aluno considerando os percentuais relativos a cada questão. O modelo do questionário segue anexo.

A análise qualitativa nasce das interpretações do pesquisador de forma dedutiva e ou indutiva, pois pretende compreender os sentidos contidos nas respostas dos entrevistados. Assim, o pesquisador pode identificar as contradições inerentes ao processo expressas em atitudes e opiniões, para com elas construir uma conclusão.

O universo de alunos matriculados era de 473 e a amostra de alunos foi composta de 318 questionários respondidos, adotando 3% de desvio conforme estudos estatísticos.

Iniciamos identificando a presença da mulher na ordem de 45,2% e 54,7% de homens. Considerando a educação histórica destinada a mulheres, assim como as áreas técnicas para as quais os cursos são destinados, observamos este valor como favorável, o que pode incidir na inserção deste gênero no mercado de trabalho. Podemos também afirmar, que esse crescimento decorre da busca da mulher em se estabelecer como pessoa economicamente ativa na sociedade, muito mais por necessidade do que por escolha.

Como dado secundário temos que, do percentual de mulheres 44% estavam na faixa de idade de 19 a 25 anos. São mulheres jovens que tiveram seu itinerário escolar interrompido e voltam a participar do processo escolar pretendendo concluir o ensino médio e técnico.

Os homens constituem um grupo de 54,7% do total e estão mais presente na faixa etária de 26 anos ou mais na ordem de 36%, portanto, são pessoas que estavam há muito tempo afastadas da escola regular.

A predominância é de casados na ordem de 50,8% em relação a solteiros mas identificamos deste total 15% desempregados, o que fragiliza sobremaneira a família e aponta para uma situação de fragilidade que envolve mulheres e crianças. Dos 45,2% de solteiros identificamos uma predominância na faixa de idade de 15 a 25 anos de idade, porém, um taxa de 60% desempregados.

A condição de registro civil foi colocado na pesquisa com objetivo de levantar de forma direta a condição de cidadão. Temos 98,8% de alunos com carteira de identidade e cadastro de pessoa física (CPF), bem como título de eleitor e carteira de trabalho, na ordem de 78% e 79% respectivamente, mas quando verificamos a participação no Programa de Integração Social (PIS) e no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mais conhecido pela sigla PIS/PASEP, que são contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas, com objetivo de financiar o pagamento do

benefício de Seguro Desemprego, Abonos de Classe Profissional e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados; verificamos somente 36%. Esse dado nos fornece uma informação histórica: somente 36% dos alunos tiveram a carteira do trabalho assinada ao longo da vida.

Em relação a participação em benefícios sociais temos que na capital Manaus: 76% dos alunos utilizam vale-transporte, o que não é verificado no municípios de Coari e São Gabriel da Cachoeira. Constatamos que o transporte público nos municípios praticamente inexistente, pois o transporte de pessoas é predominantemente feito por motocicletas, o denominado moto taxi.

Em relação ao total de alunos, aproximadamente 20% participam do Programa Bolsa Família do governo federal. Acreditávamos que a participação dos alunos seria maior nesse programa, pois somos conhecedores de como esse programa pode beneficiar a condição de subsistência das famílias de baixa renda.

Em relação as condições estruturais: 70% dos alunos moram em casas próprias, e tem acesso a 100% do fornecimento público de energia elétrica. Mas, somente 63% tem acesso ao serviço de fornecimento público de água; 16% tem acesso a água através da captação em poços próprios e 21% pagam a terceiros para obter água. Acreditamos que essas condições incidem historicamente no ingresso e permanência dos alunos na escola em todos os níveis no Estado do Amazonas. Podemos sugerir que Programas como o PROEJA devam considerar essas condições nos locais em que forem implantados pois certamente sofreram com seus reflexos na escola.

Em relação à faixa etária identificamos a distribuição de 5% do total de alunos na faixa de 15 a 18 anos; 42% na faixa de 19 a 25 anos; e 54% na faixa 26 anos ou acima. Vale ressaltar que o Decreto nº 5.840 de 2006 e os documentos norteadores do PROEJA, utilizados quando da confecção dos projetos pedagógicos, apresentam como norma o limite de idade de 25 anos.

Entretanto, os IFETs do Estado do Amazonas favoreceram o retorno ao processo de escolarização de cidadãos com mais idade, desconsiderando essa norma e permitindo a entrada de todos que os procurassem. Tal atitude deve ser considerada de forma nacional, pois existe uma população com mais idade que está presente e disponível ao processo de

escolarização. Verificamos isso através dos estudos realizados com a população que participa da modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Neste momento devemos enfatizar que o processo didático desta população com mais idade é diferenciado. O quadro de professores e técnico pedagógicos devem considerar essa especificidade quando da construção dos projetos pedagógicos. É imperioso que as especificidades, da modalidade educativa de jovens e adultos, sejam entendidas por toda a estrutura escolar, sob pena de haver um destrutivo processo de evasão.

Os alunos do EJA são pessoas que foram massacradas socialmente. Cada história de vida é a história de um sobrevivente. Esperar que os desempenhos escolares fossem comparáveis aos dos alunos jovens que ainda não trabalham e possuem faixa etária de 15 a 18 anos é, a meu ver, crueldade pedagógica.

Sobre o histórico escolar dos alunos temos que de 1º a 4º série: 75% iniciaram no ensino regular e 25% em processos especiais de ensino. Constatamos que ao longo da vida escola esses alunos foram abandonando a escola regular e ao voltarem, somente são aceitos em programas e ou projetos que promovem a escolarização de jovens e adultos. Identificamos assim, que 40% dos alunos já iniciaram seu processo de escolarização em idade avançada.

Na análise referente ao processo de escolarização de 5º a 8º série temos que 50,6% já iniciam em programas de EJA e 42% permaneceram no ensino regular. Ao cruzarmos esses dados com o de idades temos como resultado que do total de alunos pesquisado: 10% estavam fora da escola nos últimos três (03) anos, correspondentes na pesquisa a 2005, 2004 e 2003. Portanto, 90% dos alunos estavam a mais de três (03) fora da escola. Esse escala cresce à medida que a idade do aluno cresce. Quanto mais idade mais tempo longe da escola.

O quadro apresentado neste levantamento aponta para a necessidade de se identificar o perfil de alunos logo no início do processo de implantação da política ou do curso. Pois, esse perfil adquire caráter norteador na construção dos projetos pedagógicos dos cursos a serem implantados. Infelizmente, nessa pesquisa não observamos o levantamento do referido perfil do aluno por parte de nenhuma das escolas pesquisadas.

4.4 RESULTADO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM A EQUIPE TECNICO PEDAGOGICA.

Iniciamos ressaltando que os Institutos pesquisados passam pelo processo de implantação do Decreto Lei nº 6.950 de 24 de Abril de 2007, que amplia sua função, buscando promover o atendimento de novos curso e novas certificações em nível superior, sem abandonar sua vocação histórica de formação para o ensino médio técnico.

Essa ação incide sobre o processo de implantação do Programa PROEJA, pois de modo geral registramos: deficiências na estrutura física interna e externa; desconhecimento do perfil social do novo público a ser atendido; desconhecimento do arcabouço científico que estuda as modalidades educativas inerentes a esse processo, de forma histórica; reestruturação administrativa confusa; ausência de processos de comunicação interna e externa; ausência de um quadro funcional atrelada a ausência de um novo organograma funcional; indefinidos e ou baixos níveis de delegação de poder, entre outros.

Porém, esse trabalho somente pode se apropriar dessas informações como contexto pois o objetivo primordial foi de tipificar o processo de implantação do Programa PROEJA. Mas, é imperioso afirmar que esse contexto é definidor do sucesso desse processo de implantação.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Amazonas atua na cidade de Manaus nas Unidades: Sede, Distrito, Zona Leste. Bem como, atua em atividades nas indústrias e em outras entidades públicas e privadas.

No interior do estado promove: Ensino Médio/Técnico em diferentes novos campi: Presidente Figueiredo, Maués, Coari, Labréa, Parintins, São Gabriel das Cachoeiras, Humaitá, entre outros.

Esses campi são escolas autônomas com seus respectivos polos de atendimento – técnico industrial e agrotécnico - que passam também, a se estruturar como uma universidade, sem deixar de atender ao Ensino Médio e ou Técnico, formal e regular, bem como o Ensino Médio e ou Técnico, para a população de jovens e adultos.

Assim, nos restringimos em entrevistar os diretores do campi de Manaus: Sede, Distrito e Zona Leste, e os diretores dos campi Coari e São Gabriel da Cachoeira, onde o

PROEJA estava em processo de implantação no período de 2006 a 2010, sendo cinco (05) funcionários efetivos com no mínimo sete (07) anos de trabalho.

Entrevistamos nove (09) Coordenadores Pedagógicos responsáveis pela implantação dos cursos. As entrevistas tinham um roteiro de perguntas que conduziam o respondedor a relatar de forma geral como estava se dando o processo de implantação do Programa PROEJA, caso necessitássemos de maiores esclarecimentos as perguntas se desdobravam em outras.

Os relatos foram estudados e separados em categorias classificadas em: estudo do projeto inicial, treinamento sobre o processo de implantação, planejamento da ação de implantação, organograma funcional com atribuição de responsabilidades, reuniões de acompanhamento; construção do projeto pedagógico e levantamento estrutural.

Através dos relatos tomamos conhecimento que, somente um entrevistado conhecia o projeto inicial, dele participando na fase de elaboração com sucessivos treinamento em Brasília - DF, os demais desconheciam o projeto inicial e não tiveram treinamento. Os coordenadores relatam que as determinações de implantação partem da Direção dos diversos Institutos.

Inexiste um pensar o planejamento da ação de implantação. O que baliza a ação pedagógica de implantação são as experiências anteriores destes funcionários, limitadas a verificação de salas e a seleção de professores para atuar nas disciplinas. Identificamos que eles desconhecem qualquer organograma funcional com atribuição de responsabilidades específico para a implantação do Programa.

Nas reuniões pedagógicas são tratados os assuntos de todos os níveis educacionais, pois estes níveis são administrados por horários, as ações do turno matutino são tratadas no turno matutino e assim sucessivamente. Não se nota especificidades no processo de implantação do Programa PROEJA como um todo.

Dos Diretores entrevistados todos afirmaram participar da construção do projeto pedagógico dos cursos junto aos Coordenadores Pedagógicos, porém, somente quatro (04) destes últimos citados afirmam participar dessa construção. Vale ressaltar que três (03) coordenadores são servidores federais concursados nos ultimo três (03) anos: 2008 2009 e 2010.

Todos afirmam como positiva as excelentes condições estruturais dos IFETs, o que favorece o processo de implantação. Porém, notamos que:

a) nenhum dos entrevistados tinha atuado na modalidade da Educação de Jovens e Adultos;

b) desconhecem a gênese da política que estão implantando;

c) não detém informações sobre processo de implantação de políticas de qualquer ordem;

d) possuem dificuldades de se comunicar com outros setores envolvidos.

Concluimos assim, que existe uma distância significativa entre os estudos científicos realizados sobre o processo de educação e a política elaborada para minimizar problemas sociais. Essa distância somente aumenta quando tomamos como análise a fase de elaboração e a fase de implantação da política.

Os setores governamentais que elaboram a política estão muito distantes das área de implantação se desconfigurando como grupo. Essa afirmação se torna importante quando se considera as distancias geográficas do Estado do Amazonas entre os setores que elaboram a política e os que implantam a política.

A elaboração do projeto pedagógico poderia reconfigurar essa cisão se os diretores tivessem a sensibilidade de conduzir esse processo, identificando suas fragilidades e estruturando a nova ação, desde o estudo científico necessário a um processo de implantação satisfatório até a assunção de responsabilidades estratégicas na execução.

Nesse momento é oportuno afirmar que o aluno a quem se destina a política não é entendido, pela estrutura educacional, como o elemento definidor da mesma.

Desta maneira encerramos as considerações decorrente do dados contidos no perfil dos alunos e o resultado das entrevistas, constatado a fragilidade do processo de implantação como um todo. Porém, como não há outra atividade dessa envergadura na esfera estadual ou municipal, essas ações adquirem caráter de importância regional onde todas as críticas tornam-se insignificantes.

CAP. 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos apresentando o objetivo desta tese que era de analisar o processo de implantação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, instituído em âmbito federal através do Decreto nº 5.840 de 2006, e executado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Amazonas - campi Manaus; campi Coari e campi São Gabriel da Cachoeira.

A presente análise busca identificar que tipo de modelo foi adotado no processo de implantação dessa política. Tal classificação tomou como base um quadro teórico resultante dos estudos sobre processo de implantação de políticas públicas.

Como problema, apontamos o modelo de implantação adotado para que a ação descrita no decreto se torne uma ação real. De outra forma, diríamos que o problema consistiu em verificar em como se desenvolveu o processo de implantação de uma política educacional e, a partir daí, identificar em que tipologia se enquadra. Acreditando ser definidor o processo de implantação para o sucesso de um programa educacional e, por conseguinte, de uma política, pois nele podemos identificar qual a relação entre o Estado e Política implantada. A relação apontada perpassa os estudos de política e legislação educacional.

Este trabalho também nos permitiu a compreensão do conceito de integralidade através do estudo sobre a integralidade pensada e executada no programa. Da mesma verificamos os conceitos legislativos de gratuidade, obrigatoriedade, universalidade e *fluides* da ação educacional, contidos no resultado do processo de implantação. A palavra *fluides* aqui citada pode ser entendida como a conclusão de estudos por parte dos alunos o que lhe permitiria seguir em novos níveis de estudo.

Por fim, o estudo contribuiu para o entendimento histórico da relação: educação, trabalho e desenvolvimento, que se apresenta como transversal na relação entre Estado e a Política Pública Educacional.

Portanto, didaticamente optamos por apresentar o Estado do Amazonas numa breve abordagem econômica, como fizemos ao apresentar os municípios nos quais os Institutos pesquisados atuam. Esta síntese nos conduz aos estudos sobre o levantamento de mercado contidos: na Pesquisa da Atividade Econômica Regional - PAER - de 2003, e no Censo

'Empresarial da Cidade de Manaus de 2010. Pontuamos assim, que uma política educacional destinada a formação profissional poderia orientar e ser orientada para a criação de oportunidades de emprego e renda visando minimizar as desigualdades sociais.

A seguir apresentamos nossas considerações: sobre a relação entre o Estado e a Política; sobre o programa implantado e classificamos seu processo de implantação. Expomos nosso entendimento sobre essas relações e concluímos com o entrecruzamento das falas dos envolvidos no processo de implantação.

O quadro econômico dos municípios apresentado no capítulo 4 justifica a necessidade de uma estrutura educacional condizente à manutenção e ampliação desse processo em consonância com um projeto de desenvolvimento educacional nacional. Portanto, a relação educação e desenvolvimento econômico deveria orientar os projetos educacionais com vistas a reforçar a relação Trabalho e Educação quer seja numa plataforma econômica capitalista ou outra.

Pinçamos duas ações que deveriam parametrizar todos os projetos de educação técnica para o Estado do Amazonas, são eles: a Pesquisa da Atividade Econômica Regional que se originou do contrato firmado em 1999, entre o Ministério da Educação e a Fundação SEADE, do qual resultou o *Estudos do Mercado de Trabalho como subsídio para a Reforma da Educação Profissional*, no âmbito do *Programa de Expansão da Educação Profissional*. Esse estudo tinha como objetivo traçar um perfil da estrutura produtiva e caracterizar a estrutura ocupacional dos estados brasileiros, focalizando questões relativas à demanda por mão de obra técnica. A pesquisa foi realizada em todas as Unidades da Federação, durante três anos. O outro documento é o Censo Empresarial da Cidade de Manaus de 2010. Estes estudos são os mais completos sobre as demandas e potencialidades regionais, diante de processo político de uma democracia plena e da estabilidade da moeda nacional.

A Pesquisa da Atividade Econômica Regional – PAER é um levantamento primário orientado pelo governo federal através do Ministério da Educação com o título "Estudos do Mercado de Trabalho como subsídio para a Reforma da Educação Profissional". Foi realizado pelo SEADE (Fundação de Sistema Estadual de Análise de Dados) dos estados que implantaram essa fundação. Visava caracterizar as atividades industriais e os setores de serviços para todos os Estados do Brasil, mediante coleta de dados diretamente nos estabelecimentos.

As informações obtidas identificaram aspectos sobre demanda de mão de obra técnica, pessoal ocupado, requisitos para a contratação de pessoal, requisitos de localização, gestão da produção e terceirização, origem e composição do capital das empresas, tecnologia da informação, meio ambiente, investimentos, entre outros.

Foi realizado na mesorregião geográfica centro amazonense, formada pelos municípios de Autazes, Coari, Itacoatiara, Iranduba, Manacapuru, Maués, Parintins, Tefé e Manaus em 2000.

Este estudo apontou que o Estado do Amazonas foi responsável por 2,66 % do Produto Interno Bruto Nacional para o ano de 2002 e contribuiu com 4,6 bilhões de reais em impostos.

O Relatório de Desempenho da Indústria Amazonense – 2002 - da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM) apresentou uma concentração de estabelecimentos industriais de diversos portes na ordem de 430 que geravam 53.000 empregos diretos e indiretos com uma taxa de crescimento dos últimos 15 anos (período de 1987 a 2002) de 416%, contra os 31% apresentado pela indústria do restante do país.

Informamos que a condição de incentivos ao Polo Industrial da capital Manaus encontra-se prorrogado até 2023.

A seguir descreveremos uma tabela que apresenta a contribuição numérica dos ramos de atividades econômicas

TABELA 2: CLASSIFICAÇÃO DOS RAMOS DE ATIVIDADES E SUA CONCENTRAÇÃO NUMÉRICA.

<i>Ramos de Atividades</i>	<i>Concentração numérica em 1997</i>	<i>Distribuição (%)</i>	<i>Taxa de crescimento a partir de 1992-%</i>
	<i>Nº Ab</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
- Indústria de Transformação	83	14,29	4,2
- Indústria da Construção	37	6,36	2,8
- Outras atividades industriais	05	0,93	5,8
- Comercio de Mercadorias	87	14,87	3,2
- Prestação de Serviço	100	17,20	4,6
- Serviços Auxiliares.	22	3,73	0,8
- Transporte ou Comunicação.	19	3,21	-2,3
- Serviços Sociais.	50	8,51	7,4
- Administração Pública	31	5,25	1,2
Outras Atividades.	06	0,99	-8,3
Total	439	88,3	3,3

FONTE : Fundação Seade. Pesquisa da Atividade Econômica Regional-PAER.
Ano -2000

Tais dados foram consultados nas RAIS- Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego que indicou uma altíssima concentração dos estabelecimentos na região mesorregião Centro Amazonense com 96,4% em relação a outras regiões do Estado.

Essa concentração tem seu significado expressivo na capital Manaus com 88,3% dos estabelecimentos.

O Relatório conclusivo PAER - 2003 apontou que a atividade econômica geral da mesorregião Centro Amazonense possuiu 8.319 estabelecimentos nas áreas de serviços privados e públicos, comerciais, industriais e agrícola que absorveram 229.667 trabalhadores formais distribuídos entre a administração pública com 30,36%, setor de serviços 27,7%, indústria de transformação 23,05%, comércio 12,77%, construção civil 3,86% e os empregos indiretos da indústria responderam por 1,46% das ocupações.

Do perfil educacional o documento apresentou dois dados importantes à nossa análise levantados no ano de 2003. Primeiro: 88,46% era a necessidade ocupacional (captação de mão de obra), em toda a atividade econômica, de profissionais de nível escolar médio com Habilitação em nível Técnico. Segundo: 89,14% era a taxa de ocupação (empregados) para os profissionais formados em nível técnico.

O grupo de ocupações com maior demanda no mercado era o de técnicos em Eletricidade, Eletrônica e de Telecomunicações na ordem de 53% e o maior captador o Polo Industrial de Manaus. Essa informação emergiu dos setores de recursos humanos das empresas visitadas, bem como de empresas específicas em recrutamento de mão de obra. Outra necessidade era a de Técnico Mecânico com 34% no ano de 2000.

Voltando ao documento Pesquisa da Atividade Econômica Regional – PAER temos que os ramos de atividades que mais cresceram no período de 1995 a 2000 foram: Alimentos e Bebidas (41,7%), Edição e Impressão (40,0%), Escritório e Informática (73,7%), Aparelhos Elétricos (50,0%), Eletrônicos e Comunicação (62,1%), Equipamentos Médicos e de Precisão (23,4%) e outros (36,5%).

Neste momento apresentamos os nichos econômicos apontados nos Estudos dos Cenários de Mercado – Governo do Amazonas -1995 e do Relatório de Desempenho de 1997 da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). São eles: Eletroeletrônicos, Químicos, Bebidas, Brinquedos, Madeireiro, Alimentício e Produção de papel e papelão.

Esse documento citava a necessidade de profissionais que atuem na área técnica mediana, no gerenciamento de processos e produtos e no autogerenciamento, bem como tivessem conhecimento no planejamento estratégico. As áreas citadas como em expansão ou potenciais eram: 1- Meio Ambiente; 2- Potencial Econômico da Biodiversidade; 3- Adequação Produtiva da

Indústria da Zona Franca de Manaus (Qualidade); 4- Extrativismo Mineral, Extrativismo Madeireiro e Derivados.

A duas primeiras áreas apresentavam uma necessidades técnica na pesquisa e produção de produtos ligada a fibras vegetais, óleos essenciais, farmacologia, animais silvestres, e formas integradas de manejos, assim como implantação de sistemas agro florestais e agroindustriais.

A terceira área se sustentava sobre a manutenção da estrutura econômica da Zona Franca de Manaus, agora com prorrogação até 2023, que necessitava manter níveis satisfatórios de competitividade e de expansão de mercado, com o compromisso de melhor contribuir na balança comercial através do aumenta na participação do mercado internacional das indústrias eletroeletrônica, mecânica, metalúrgica, equipamento de informática, química e petroquímica.

Na quarta área - Extrativismo Mineral, Extrativismo Madeireiro e Derivados - encontrava-se interligada as duas primeiras área citadas. Portanto, para elas a captação de recursos humanos buscava atender a necessidade de monitoramento solicitado em áreas de preservação. Também, deveria haver pessoal para dimensionar essas áreas, pois o denominado desenvolvimento econômico sustentável, deveria ter como objeto primordial minimizar os impactos ambientais da produção, o que pode ser realizado através de programas de manejo, reposição e preservação dos recursos da flora e da fauna amazônica. Como produtos a serem industrializados citava: laminados de madeiras, móveis e derivados.

A conclusão do estudo destes nichos econômicos apontou para a necessidade urgente de se formar mão de obra com conhecimentos sólidos e modernos capazes de interagir com a dinâmica do Polo Industrial de Manaus com vistas a ampliar a interação com outros municípios.

O setor de serviços é outra potencialidade apontada. Em Manaus, apresentava uma forte concentração de empresas nos segmentos que atendiam a indústria o que contribuiu significativamente para o crescimento do percentual de empregos indiretos, no processo denominado de *terceirização*. No setor de serviços foram identificados: alimentação, transporte e logística, e em menor número as áreas de hotelaria.

Diagnosticava a necessidade de contratação de funcionários que possuíssem conhecimentos em nível técnico nas diversas áreas já implantadas, assim como nas áreas vislumbradas como nichos econômicos futuros, o que ratifica a necessidade de políticas públicas educacionais destinadas a potencializar a condição de emprego e renda.

Portanto, o estudo apresentado no ano de 2003, apresentava de forma indireta as expectativas para a educação regional em todos os níveis e mais especificamente para o nível técnico e, poderia ter servido como norteador para a elaboração de políticas públicas educacionais regionais.

O Censo Empresarial do Município de Manaus/AM – 2010 fundamentou-se na realização de Pesquisa Cadastral Censitária na zona urbana da cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, tendo como público-alvo os pontos não residenciais da área de abrangência geográfica do estudo. Apresentamos aqui uma síntese com base na exposição dos objetivos específicos do Censo, nos dados sobre a população, sobre o faturamento das empresas e seu quadro funcional e o perfil dos gestores.

O Censo possuiu como objetivos específicos:

- Identificar e classificar as empresas instaladas, por setor e ramos de atividade.;
- Avaliar a situação geral das empresas, identificar itens que precisam ser melhorados e sua influência no desempenho dos empreendimentos;
- Identificar o perfil dos empresários da cidade de Manaus;
- Identificar as necessidades e interesses dos empresários em participar de projetos destinados a fomentar o desenvolvimento de pequenos negócios na cidade de Manaus.

No período de 1970 a 2000, a população total do Brasil cresceu em média 22,26%. No decênio 1970-1980, o crescimento da população atingiu a média de 27,78% e manteve-se estável com relação ao gênero, registrando ligeiro acréscimo para o gênero feminino (média de 1,12%). Nas décadas de 1990 e 2000, a população feminina cresceu em média 2,85%. Nos oito anos decorridos entre 2001 e 2008, a população brasileira teve um crescimento médio de 1,40%. Nesse período, o crescimento do gênero feminino foi superior ao do gênero masculino em 3,17%. A população brasileira registrou índices médios de crescimento de 2,66% no biênio 2003-2004 e de 3,11% no biênio 2007-2008. Essa análise confirma os resultados apresentados no levantamento dos alunos do curso do PROEJA.

A análise demonstrativa do Faturamento do Polo Industrial de Manaus considerou o período de 2005 a março de 2010. Assim, o faturamento apresentou -2,10% no primeiro trimestre de 2007, em relação a igual período de 2006; e -13,43% no primeiro trimestre de 2009, em relação a igual período de 2008. O primeiro trimestre de 2010 apresentou crescimento de 27,67% em comparação ao mesmo período de 2009.

Para esse período, 2005 a 2009, registrou-se 412 empresas em atividades no Polo Industrial de Manaus com a média mensal de 97.350 empregos.

Cabe observar os números registrados em 2008 (início da crise no mercado internacional): 106.896 postos de trabalho absorvidos por 418 empresas. No ano seguinte, 2009, o número de empregos reduziu-se em 13,37% e o número de empresas empregadoras, em 1,43%.

Com gestores dessas empresas tínhamos homens (57,9%) em sua maioria, casados (68,8%) e com ensino médio técnico completo (41,9%). Onde 41,9% dos proprietários ou dos principais gestores do empreendimento concluíram o ensino médio e 12,7% tinham curso superior completo.

Os dois documentos apresentados: Pesquisa de Atividade Econômica Regional-2000 e o Censo Empresarial da Cidade de Manaus-2010, somente confirmam a necessidade do estado em implantar processo de escolarização em nível médio técnico com vista a solidificar o desenvolvimento local. Apesar de não serem complementares em seus objetivos, o podem ser em uma análise conclusiva, considerando o crescimento da população como moderado, podemos centrar as preocupações em dar continuidade à escolarização dos adultos por meio da promoção do Ensino Médio Técnico visando manter o crescimento acontecido na última década. Os estudos confirmam o Polo Industrial de Manaus como o maior absorvedor de mão de obra, o que ratifica a necessidade do governo em investimento no setor educacional.

Porém, temos que dos estudos clássicos da economia, o desenvolvimento local não pode apoiar-se um único setor, no caso do Estado do Amazonas, o industrial, embora concentra 89% do PIB do estado. Deve-se, portanto, investir em educação para as áreas já apontadas na Pesquisa de Atividade Econômica Regional-2000, pois as informações se confirmam indiretamente no Censo Empresarial da Cidade de Manaus-2010. Nitidamente o PAER-AM em 2000, já apontava entre outras afirmações a necessidade de se formar gestores de empreendimentos de médio e grande porte. E essa formação passava pelo Ensino Técnico. A mesma necessidade apresenta-se no documento do Censo Empresarial da Cidade de Manaus em 2010.

Os aspectos econômicos apresentados do Estado do Amazonas, bem como os documentos citados podem ser usados para se pensar uma proposta de educação para jovens e adultos quer sejam trabalhadores ou não. Portanto é urgente dar continuidade ao processo de escolarização dessa população. Tal afirmação nos permite abrir análise sobre a relação Estado e Política, pois será ela que irá configurar todas as propostas educacionais.

Iniciamos análise da relação entre o Estado e Política abordando os estudos realizados por Theda Skocpol (1989). Entendemos que o micro poder funcional dos grupos sociais torna-se determinante quando estes participam de estudos e elaboração de políticas cujo objetivo seja a solução de problemas sociais. Essa determinação de poder esta posta no caráter autônomo dos funcionários estatais, que no seu isolamento, entendido aqui como algo adensado em si e separado das outras partes, pensa, elabora e determina a pratica de solução dos problemas postos.

Em uma tipologia de Estado Neoinstitucionalista Histórico, a autonomia é uma característica *a priori*. Ela possui uma conformação histórica que pode variar em período de tempo diferente. Essa autonomia é responsável pela dimensão das mudanças implantadas por esses grupo de atores, que constroem as mudanças estatais.

Para Marques (1997) a concepção do Estado como ator é delegada aos atores responsáveis pela elaboração da política que deveriam não subordinar seu pensamento a interesses presentes na sociedade. Melhor dizendo, o grupo pode ouvir os clamores, considerar os pedidos, mas será na autonomia solitária do grupo que as políticas serão forjadas.

Skocpol (1989) afirma que “são os funcionários de carreira, relativamente desvinculados dos interesses socioeconômicos dominantes, que colocam em marcha novas e determinantes estratégias estatais em época de crise”, confirmamos tal afirmação na pratica e acrescentamos que os convidados a participar da elaboração dessas políticas são imbuídos dessas autonomia e isolamento, a ponto de não verificarmos diferença entre os funcionários estatais e os convidados a participar dos grupos de elaboração e implantação.

Da mesma maneira constatamos que no Estado Neoinstitucionalista Histórico é necessário a formação de um quadro de funcionários que gozem de uma força organizativa interna e externa (nas organizações estatais existentes), conjugada a uma ideia de caráter ideológico sobre a possibilidade e a conveniência de utilizar a intervenção do Estado para assegurar a ordem política e promover o desenvolvimento econômico nacional.

Assim, concordamos com Skocpol (1989) que funcionários estatais são especialmente capazes de formular estratégias globais em longo prazo que transcendem as exigências iniciais. Portanto, permanecem na mira dos conglomerados capitalistas, guiados pelo afã de lucro. Entretanto deve-se considerar que, mesmo não sofrendo grandes influências externas, os funcionários estatais que formulam políticas fazem-no sempre em interesses de outrem. Mas, são

limitados pelos recursos econômicos disponíveis ao Estado dependente de fontes e de quantias ingressas. Essas fontes determinam o grau de flexibilidade possível de uma política. Constatamos que a capacidade do Estado esta diretamente relacionada aos recursos econômicos disponíveis, conjugado aos seus meios para captar e empregar recursos, para criar ou reforçar as suas organizações; para contratar pessoas e obter apoio político; para subvencionar iniciativas econômicas e para financiar programas sociais.

Portanto, a capacidade do Estado para alcançar seus objetivos está intrinsecamente ligada à capacidade de manter a integridade territorial, seus recursos econômicos e as pessoas de que dispõe para construir políticas.

Ao nos determo-nos em analisar o processo de implantação nos orientamos por Van Meter & Van Horn *apud* Villanueva (2003) classificam a capacidade de implantação de política de acordo com dois pontos: a dimensão das trocas requeridas e o grau de consenso em torno dessas trocas. Assim, ao analisarmos o do Decreto nº 5.840, de 2006, que “institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, verificamos que houve um dimensionamento confortável no sentido de fazer com que a instituição educacional recebesse alunos adultos, o que era sua pratica, bem como o investimento financeiro em estrutura física foi pequeno considerando que em muitos locais da pesquisa ela já existia e em outros atenderia não só a ação PROEJA, mas ao processo de ampliação das ações que consolidavam a implantação da proposta de Instituto Federais de Educação Tecnológica e Ciências.

Conjugada a dimensão das trocas requeridas para a implantação do PROEJA esta o grau de consenso que a autora desta tese classifica como questionável, pois desconsiderou o maior interessado - aluno. Porém, a questão seria como recrutar alunos para a construção de um projeto político pedagógico de curso sem que ele esteja no processo educacional, pois acredita-se que a construção de tal documento antecede a ação educacional sob pena de jamais ser concluído.

Pensamos que o projeto pedagógico de cada curso seja também um projeto político na medida em que aponta como objetivo maior a superação da condição social inicial do aluno. É imprescindível um diagnostico desse aluno para que seja planejada a ação educacional. Porém, reafirmamos a necessidade de um projeto político pedagógico anterior a esse momento.

Esse documento em sua gênese poderia estar mais perto de conceitos teóricos considerando o que foi e esta sendo produzido em pesquisa correlata. Assim, seria necessário um

processo de avaliação continuada que visa-se ampliar os elementos do projeto inicial. O dinamismo desse processo não torna o aluno desnecessário, muito ao contrario. Mesmo considerando que o grupos de alunos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos, não estivessem presente quando da elaboração dos projetos pedagógicos, estaríamos mais perto de identificar um perfil educacional coerente e necessário à implantação do programa se fossem considerados os estudos e pesquisas referentes a estes alunos.

O consenso necessário ao projeto de implantação inexistente entre sujeitos desconhecidos. O consenso se solidifica na medida em que os sujeitos se conhecem e reconhecem. O consenso é o elemento primordial na implantação de uma política. Pois, conduzem a trocas graduais que são mais passíveis de produzir bons resultados diminuem o impacto das decisões *top-down* através de uma metodologia de inclusão ao processo do novo, quer ele seja um aluno, um funcionário, um professor.

Da mesma forma, afirmamos que uma solução conflituosa, aponta para a fragilidade contida nos estudos das variáveis que envolvem o problema ou mostra que as disputas das forças que convergem para a solução não estão equânimes.

Assim, uma solução conflituosa, por mais que seja implantada de forma autoritária, tende a desintegra-se ou a gerar novos problemas sem, contudo, minimizar os iniciais. Tal fato, verificamos quando do recolhimento das falas dos alunos. Não constatamos um consenso sobre determinados aspectos dos cursos implantados e verificamos um conflito quando da busca de melhoria por parte dos alunos.

Neste caso em particular o consenso não foi estabelecido em relação aos objetivos e metas do Programa PROEJA. O envolvimento dos executores do programa conjugada a desresponsabilidade dos alunos conduzem a não assunção em atingir as metas propostas.

Outro elemento primordial a ação dos executores do processo de implantação é o modelo de comunicação. Essa comunicação se dará em forma de: reuniões diárias ou periódicas; do informe e relato dos processos de acompanhamento; da escrita de possíveis soluções que devem ser adotadas quando do surgimento de problemas padrões; da descrição de problemas ocorridos no processo, entre outros. Constatamos que os registros e a memória das ações são fundamentais para a continuidade e sucesso da fase de implantação. No campo de pesquisa não verificamos a ação descrita acima.

O processo de implantação de um programa sustenta-se sobre três aspectos: a descrição do que fazer e como; a distinção dos recursos; e a supervisão do processo. Porém, essas ações são transversalizadas pelo consenso em torno das metas a serem atingidas, pois, quanto maiores as mudanças no processo maior deve ser o consenso em fazê-la e vice-versa. A falta ou os níveis baixos de consenso comprometem significativamente a implantação de um política.

Assim, no processo de implantação a descrição do que fazer passa pelo estudo profundo do problema a ser tratado. O estudo do problema é que apontaria as metas a serem atingidas e dimensionaria os recursos econômicos a serem investidos para que a ação aconteça de forma concreta. Tristemente, no campo de pesquisa constatamos níveis muito baixo de conhecimento do problema que gera a modalidade de Educação de Jovens e Adultos conjugada a ausência de sólidos conhecimento sobre implantação de programa educacionais e frágeis conhecimentos sobre o que chamamos de sociologia da educação, melhor dizendo sobre para que serve uma política educacional.

O descrito acima compromete sobremaneira a ação da supervisão de implantação da política. Esta ação promove a dispersão em torno das metas e objetivos a serem atingidos.

Considerando a tipologia proposta por Elmore *apud* Villanueva (2003) para a classificação do modelo de implantação de política, sendo elas: a implantação como modelo de sistema; a implantação como processo burocrático; a implantação como ação do desenvolvimento organizacional e a implantação como resultado de conflitos e negociações. Classificamos o Decreto nº 5.840, de 2006, que “institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos PROEJA, como um processo de implantação como ação do desenvolvimento organizacional

Nesse modelo de implantação a centralidade da ação esta na autonomia e no controle que os Institutos Federais tem de suas ações. O que é constatado nas decisões do processo de execução. Tal ação deveria minimiza a hierarquia e facilitar a distribuição de responsabilidades, bem como promover a coesão do grupo de envolvidos. Entretanto, centra sua atenção no acompanhamento da construção de novas estruturas físicas e ou na manutenção das antigas, desconfigurando o seu poder de intervenção.

Ao consideramos as especificidades dos grupos funcionais, observamos enfaticamente a contratação de professores por módulos. Esse sujeitos apresentam-se ausentes ao processo de

implantação do programa e automaticamente não se responsabilizam pelo seu sucesso. Junto a este grupo esta a grande ausência do denominado grupo de alunos para a discussão do processo. Esse dois fatos invalidam a ação, fragilizando significativamente o processo de implantação.

Tomando as considerações de Dias & Matos (2012) sobre os aspectos críticos da fase de implantação classificados em três dimensões: institucional, organizacional e ambiental. Temos que na dimensão institucional esta a definição dos objetivos, metas e estratégias que: quando inadequado e longe de uma teoria, compromete a estimação do problema, bem como do esboço da solução deste. Constatamos o exposto na afirmação dos técnicos pedagógicos: "Nunca tínhamos tratado com alunos de EJA". Essa afirmação ratifica a necessidade de se conhecer o aluno para o qual a ação educativa é destinada, sob pena de comprometer todo o processo.

Por exemplo, não se admite cientificamente cunhar o aluno de EJA, trabalhador que estuda á noite de "preguiçoso" e "não comprometido". Deve-se é adequar a estrutura pedagógica a sua condição de trabalhador e tomar o seu cansaço como algo inerente ao processo.

O dimensionamento do grupo de envolvidos no processo de implantação do programa é de crucial importância. Da mesma maneira, deve-se considerar sua experiência na ação de implantar programas pois esta incide na fragilidade técnica e ou ausência de informações, bem como na resistência do grupo a mudança, ou a aceitar inovações e tarefas fragmentadas. O processo hierárquico também, pode dificultar a implantação na medida em que se ancora na ausência de comunicação entre os entes envolvidos. A falta de motivação ou a rotatividade funcional também foram elementos identificados ao longo da pesquisa.

A dimensão ambiental esta contida na participação efetiva daquele a quem se destina a política. No campo da pesquisa constatamos a dificuldade de participação dos alunos na decisão do processo de implantação. A ação de envolver o aluno na implantação da ação educacional potencializa o sucesso da mesma.

Abramovay e Castro (2003) e Zibas (2004) apontam algumas considerações que explicam porque os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio não foram implantados de forma satisfatória e infelizmente os constatamos novamente na implantação deste programa que pretende integrar ações destas duas modalidades de Ensino: o Médio e a Educação Profissional. Podemos citar itens que se repetem:

- material didático insuficiente;

- docentes sem tempo para estudos, conhecimento ou interesse na implantação do Programa;

- a Educação Continuada do professor em serviço foi irrisória;

- ausência de estudos de planejamento e processo pedagógicos por parte dos diretores e diretoras escolares, bem como os servidores administrativos;

Como positivo e relevante a ser citado está a elevação do número de matrícula. Porém, confirmado as palavras de Silva Junior (2002, p 233) que diz: o aluno sem um aporte político esclarecedor se tornaria "o cidadão produtivo: útil, mudo, competitivo e solitário". Da mesma maneira Kuenzer (1998, p.225), posiciona-se afirmando que tais políticas deveriam conduzir à conscientização do educando do seu direito de participação efetiva na construção da sociedade, através da educação e do trabalho, articulado ou não ao eixo econômico desenvolvido pelo governo.

Assim, concluímos que a elevação no número de matrícula não qualifica o processo de implantação do Programa PROEJA como de sucesso. Podemos apontar que a fragilidade está em não executar o que está preconizado nos documentos orientadores dos projetos pedagógicos:

- a inclusão da população em suas ofertas educacionais de forma que se possa classificar como universais;
- trabalho como princípio educativo;
- condições geracionais de gênero, de relações étnico-raciais como fundantes da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais;

Assim, podemos apontar como o Programa tratou dos conceitos legislativos de gratuidade, obrigatoriedade, universalidade e *fluides* da ação educacional, pois estes estão presentes quando se expõe os princípios da educação. Constatamos a gratuidade conjugada ao incentivo de fornecimento de uma bolsa de estudo que dava ao aluno o recurso de R\$ 100,00 (cem reais) em 2010. Em relação a este valor, vários foram os alunos que pleiteavam aumento, porém a equipe técnica não identifica relação desta bolsa com o desempenho do aluno.

Sobre o item universalidade, caracterizado pela proposta governamental de educação para todos, identificamos no PROEJA dois modelos: a baixa procura dos alunos por determinados cursos conjugada ao processo seletivo para outros cursos devido a alta procura. Como a pesquisa não analisa esse aspecto e seus condicionantes, seguem aqui somente relatado. Afirmamos, não haver universalidade nesse Programa.

Neste momento vale pontuar nossa defesa por um processo contínuo de escolarização, conforme apontado na CONFITEIA de 2010. Portanto, seria objetivo primordial da escola técnica promover o ingresso, a manutenção do aluno com vista a atingir a conclusão dos estudos nesse nível.

Nessa mesma linha está o aspecto de obrigatoriedade. O IFET do Estado do Amazonas implantou o programa PROEJA em todos os campi, mas essa obrigatoriedade pode ser classificada como institucional na oferta mas não na demanda. Isto é, o IFET do Estado do Amazonas ofertou essa ação em todos os campi, porém não a todos que procurassem, porque dependendo do título do curso pleiteado, haveria ou não processo seletivo para a formação de turma.

Sobre o item *fluidez* da ação educacional, entendida como a conclusão de estudos por parte dos alunos o que lhe permitiria seguir em novos níveis de estudo, temos o seguinte relato: ao final do curso o aluno deve cursar o estágio profissional, entregar relatório para receber a certificação. Essa ação torna-se individual gerando uma anomalia ao processo, a saber:

- a) alunos que terminam as disciplinas e não realizam estágio profissional e perdem o contato com a escola;
- b) alunos que cursam o estágio profissional e abandonam o contato com a escola;
- c) alunos que cursam o período de estágio profissional entregam a documentação referente, mas não entregam relatório de estágio o que invalida a certificação;
- d) alunos que fazem todo o processo e não entregam outras documentações e por isso não podem ser certificados (entendemos aqui como outros documentos a certificação de conclusão do ensino fundamental);

A situação acima apresentada nos conduziu a identificarmos uma turma com 36 (trinta e seis) alunos matriculados, onde somente 5 (cinco) tinham sido certificados. Esse exemplo nos mostra como se processa a *fluidez* do itinerário educacional, que não foi atingida com sucesso nessa turma e em outras.

Por fim chegamos aos conceitos de integralidade. O caráter de integração curricular proposta centrado no princípio educativo do trabalho que organizava a educação através de uma base unitária, rompendo com a dicotomia teoria e prática, não é alcançado. Fica comprometido pelo processo de modularização dos componentes disciplinares e pela ausência de conhecimento deste conceito por parte da equipe técnica. Vale ressaltar que muitos foram os técnicos

pedagógicos que afirmaram não terem sido treinados para o processo de implantação do Programa.

Assim, as considerações finais do estudo sobre o PROEJA, tomando como base conceitual uma Teoria do Estado e sua influência na formulação de políticas, não aponta para a superadora da condição inicial do indivíduo-sujeito da ação educacional. Assim, mantemo-nos no axioma de que o sujeito da política sofre devido à mesma não ser derivada de um pensamento sistêmico de Estado, nem capitalista, nem de qualquer outro. Portanto, esse sujeito rotaciona sobre o mesmo eixo, isto é, “anda sem sair do lugar”. Observamos tal ação quando o sujeito do programa recebe um conhecimento formal superficial devido à sua condição quantitativa de falta de horas, se junta a essa uma profissionalização desarticulada do mundo do trabalho globalizado, regido por um estado neoinstitucionalista definidor de políticas que atrelam capital mundial à provisão de ações sociais locais.

Entretanto, notamos aspectos inovadores da ação pedagógica implantada, ligado a existência de uma regulamentação devida e coerente. Apontamos como significativo os documentos que fazem abordagens pedagógicas específicas para grupos de alunos com características específicas.

Identificamos nos Projetos Pedagógicos dos cursos pesquisados a projeção de se utilizar um forte agregado tecnológico, o que pode resultar na produção de novas tecnologias, bem como em novos usos. Falta a devida articulação dessa projeção com o processo de implantação do curso.

Nesses Projetos Pedagógicos identificamos a proposta de ter o aluno como centralidade da ação educativa. Entretanto, não constatamos tal ação. Podemos assim, classificar a proposta pedagógica de irreal e inaplicável. Vale informar que constatamos um grande número de alunos que alcançaram o ingresso no mercado de trabalho por estarem cursando o nível técnico, mesmo que em áreas diferentes da de formação e em outros níveis que não o técnico.

Em relação aos conceitos pedagógicos tais como: trabalho, globalização e reestruturação produtiva, não verificamos uma abordagem significativa, nem um modelo teórico que os conduza. Alguns alunos e professores não tem um conceito sobre globalização e reestruturação produtiva.

Assim o currículo deveria ser processo e não fim. A introdução da realidade do aluno, das considerações sobre o contexto socioeconômico no qual ele vive deveriam construir uma

propedêutica política, onde o aluno pudesse entender onde está, porque está e para onde deseja projetar seu caminho, conhecedor da estrutura na qual está emerso.

Os documentos direcionados a comunidades indígenas apresentam caráter inovador por ter sido elaborado com a participação de várias lideranças indígenas representantes de suas comunidades, que trazem suas vivências para serem inseridas nos documentos governamentais oficiais. Tal atitude inicia o pensar de uma pedagogia indígena endógena, onde os que serão sujeitos do processo educacional decidam o seu caminhar.

Os aspectos retrógrados do currículo estudado dizem respeito a uma pedagogia tradicional enraizada no seio das escolas federais por todo o país, onde identificamos a vocação viciado pela realização de determinados cursos, sem a devida análise de novos contextos. Porém, essas escolas possuem quadros funcionais altamente capacitados sendo este um ponto positivo que pode projetar novas perspectivas.

Como elemento inibidor de uma ação concreta, esta a ausência da compreensão sobre a raiz histórica do problema da desescolarização do EJA, bem como, do processo político-econômico que permeia toda a ação educacional pública.

Portanto, deve existir o elemento que concede o direito ao cidadão de ter acesso a educação e ao trabalho e a motivação que o leva a cedê-lo. Este elemento é o Estado a quem cabe a proteção ao homem através da implantação efetiva de ações sociais coerentes e não somente o incentivo e proteção ao mercado, responsável em algumas instancias pelo agigantamento da estratificação social.

Esperamos que esta política educacional altamente elaborada não sirva somente para “azeitar” o fluxo de alunos e despressurizar a denominada demanda retida pela distorção idade série. Ou que não seja uma ação destinada somente a formar mão de obra destinada ao processo de industrialização para o qual o Brasil se projeta.

Finalmente concluímos que, quando a educação do cidadão for entendida, pelo seu caráter multidimensional, como meio para romper com a situação de pobreza e diminuir as desigualdades sociais, quando for entendida como processo contínuo e não como fim, está mais apontada para o êxito e ao sucesso.



PESQUISA - O PROEJA COMO POLITICA PUBLICA EDUCACIONAL: ANALISE DA IMPLANTAÇÃO.

Questionário 1

ALUNO

Caro Aluno,

Este questionário é parte da pesquisa sobre o programa PROEJA do qual você faz parte. Leia atentamente as informações e responda com a máxima coerência. Marque sempre um “x” na alternativa que melhor corresponda ao seu pensamento. Agradeço desde já o seu empenho. Você não precisa se identificar ou escrever seu nome em qualquer local deste formulário.

Numero de questionário:

--	--	--	--	--	--

I-Identificação local

SALA:		TURMA:		TURNO:	
-------	--	--------	--	--------	--

II-Característica do aluno:

1- Sexo: () Masculino () Feminino.

2- Data de nascimento: ____/____/____.

3-Local de nascimento: Estado - _____.

Cidade - _____.

4-Estado Civil: () Solteiro () casado () Viúvo .

5- Marque quais desse documento possui.

() RG/IG

() CPF

() Título de eleitor:

() Carteira de Trabalho.

() Certificado de Reservista.

() Carteira de associação

() PASEP

() PIS

() Outros

III- Característica de seus benefícios e moradia:

1- Marque os benefícios que possui:

() Carteira de meia Passagem

() Bolsa Escola

() Aposentadoria

() Pensão

() Bolsa Família

() Seguro-desemprego.

() Outros:

2-Domicílio: () Casa Quantos Cômodos()

() Apartamento Quantos Cômodos ()



- 3- Tipo de domicílio: () Próprio –pago.
() Próprio –pagando.
() Alugado.
() Cedido.
() Outros.

- 4- Água : () Rede pública.
0 () Poço próprio.
() Poço locado.
() outros.

- 5- Luz: () Rede pública.
() Concessão particular.
() outros.

IV- Característica de sua Escolaridade

- 1- Onde cursou Alfabetização/1º a 4º Serie/ Segmento 1-2:

- () Publica regular.
() Publica Projeto/Programa. Qual : _____
() Particular.

- 2- Onde cursou 5º a 8º Série/ Segmento 3-4 :

- () Publica regular.
() Publica Projeto/Programa. Qual: _____
() Particular.

- 3- Escreva os cursos de Qualificação Profissional Básica que realizou:

Titulo 1:	
Instituição	
Local:	
Horas:	
Titulo 2:	
Instituição	
Local:	
Horas:	
Titulo 3:	
Instituição	
Local:	
Horas:	

- 4- Curso no qual esta matriculado

Ano Matrícula:	
Titulo Técnico:	



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS-UNICAMP
FACULDADE DE EDUCAÇÃO-FE.
LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL-
LAPPLANE.
Rua Bertrand Russell, 801 – Cidade Universitária “Zeferino Vaz”
Caixa Postal – 6120 CEP 13081-970 – Fone: (0 xx 19) 3521-
5551/5572 e Fax : 5573. lapplane@unicamp.br

PESQUISA - O PROEJA COMO POLITICA PUBLICA EDUCACIONAL: ANALISE DA IMPLANTAÇÃO.

Roteiro da Entrevista

Diretores e Técnicos Pedagógicos

Função:

Formação:

Setor de Atuação:

Ano de Concurso:

Descrição da Atividade:

Atuação no Proeja:

Descrição de atividades referente ao Proeja:

Documentos Base:

Treinamento:

Projeto Pedagógico:

Acompanhamento do Processo de Implantação:

Estrutura Física do Instituto destinado ao PROEJA:

Pontos Positivos do PROEJA:

Dificuldades e Fragilidades:

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam e CASTRO, Mary Garcia. **Ensino Médio: Múltiplas vozes**. Brasília: UNESCO, 2003.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital**. 2.ed. Londrina, Paraná: Práxis, 1999.

ARAÚJO, Angela M.C. & TAPIA, Jorge R.B. **Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate**. *Cadernos do IFCH*, Campinas, n.º. 22, p. 47-62, Out. 1991.

ANDRADE, Aldair Oliveira de. **O perfil do trabalhador da indústria de eletroeletrônicos da Zona Franca de Manaus: características e transformações**. Dissertação de Mestrado. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2007 (mimeo).

BARATO, Jarbas Novelino. **Educação Profissional; saberes do ócio ou saberes do trabalho?**. São Paulo: Editora Senac, 2004.

BEANE, James. **Integração Curricular: a essência de uma democrático**. IN *Currículo sem Fronteiras*, v.3, n.2, pp. 91-110, Jul/Dez 2003. Disponível em: <[http:// www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)>

BEER, Max. **Historia do Socialismo e das Lutas Sociais**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1968.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e Educação Popular: a teoria e prática de Paulo Freire no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2008.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido se desmancha no ar; a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BEZERRA, Aldenice Alves. **A Escola Pública no Amazonas: as políticas de 1987 a 1994**. Manaus: EDUA, 2003.

BIANCHETTI, Robert G. **Modelo Neoliberal e Política Educacional**. São Paulo, SP: Cortez (Coleção questões da nossa época; v 64), 1996.

BOBBIO, Noberto, **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Zacarias Pereira. **A política educacional do Estado de São Paulo durante os governos do PMDB (1983-1994): a proposta partidária e sua execução**. Campinas, SP: Unicamp, 2001.

BOTELHO, André. **Aprendizado do Brasil : a nação em busca dos seus portadores sociais**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2002.

BOGDAN, Robert C. e BILKLEN, Sari Knoop. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução a teoria e aos métodos**. Porto, Lisboa: Porto Editora, 1994.

BRASIL, Ministério de Educação e Cultura. **Diretrizes para uma política nacional de Educação de Adultos**. Brasília: MEC, 1985.

BRASIL, “Decreto 2.208 de 17/04/97”, in **Diário Oficial da União**, de 18/04/97.

BRASIL, “Lei nº 9.343 de 20/12/96. Estabelece Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, in **Diário Oficial da União**, Ano CXXXIV, nº 248, de 23.12.96, pp.27.833.841, 1996.

BRASIL, MEC. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: 1993.

BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 2ed revisada. São Paulo, SP: Cortez, 1998.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. São Paulo, SP: Papirus, 1988, 470 p.

CARVALHO, Olgamir Francisco de. **Educação e formação profissional – trabalho e tempo livre**. Brasília: Plano Editora, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**.v1. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001.

_____ **Fim de Milênio**.-v3- São Paulo, SP: Ed Paz e Terra, 2000.

_____ **Poder da Identidade**.-v2- São Paulo, SP: Ed. Paz e Terra, 2001.

CATTANI, Antonio David. **Trabalho e Tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da (Orgs.). **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CIAVATTA, M. **A formação integrada: a escola e o trabalho com lugares de memória e de identidade**. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Org.) Ensino médio integrado: concepções e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

CORBIN Juliet & STRAUSS, Anselmo. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre, RS: Artmed-Bookman, 2008.

“CONSTITUÇÃO da República Federativa do Brasil”, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1988.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: EDUFF: (Brasília, DF): FLACSO, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96)**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DELEON, Peter. **Advice and Consent**. New York: The Russell Sage Foundation, 1988.

DERLIEN, Hans-Ulrich. **Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas**. Brasília: ENAP: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública - v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 52, n.1 (Jan-Mar/2001).

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DI MAGGIO, P. J. & POWELL, W.W. **The Iron Cage Revisited: Institucional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields**. In: DI MAGGIO & POWELL , W.W. . **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. **Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. *Cadernos Cedes*, Campinas-SP, ano XXI, n° 55, Nov,2001.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2002.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. *Lua Nova* , São Paulo: n.28/29,1993.

FÁVARO, Osmar (Org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. **Uma Pedagogia da Participação Popular**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo-SP, v. 20, n°. 59, 2005.

FERRETI, Celso João. **Formação profissional e reforma do Ensino Técnico no Brasil: Anos 90**. *Educação & Sociedade*. Campinas-SP, ano XVIII, n °.58, p. 225-268, ago.1997.

_____. **Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico**. *Educação & Sociedade*. Campinas-SP, v.21, n°. 70, p. 80-99, abril, 2000.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre-RS: Artmed, 2009.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas(Paraguaçu)**,

Filipas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolonias e Grácias, até os Severinos .3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAS, Luiz Carlos (Org). **Avaliação Educacional. Caminhando na contramão.** Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2009.

FRIGOTTO, G. **Trabalho e educação face a crise do capitalismo: ajuste neoconservador e alternativa democrática.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994.

_____ **Educação e a crise do capitalismo real.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Org.). **A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido.** *Educação & Sociedade*. Campinas: v.26, n. 92, p1087-1113, Out.2005

_____ **Ensino Médio integrado: concepções e contradições.** São Paulo: Cortez, 2005.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder: introdução à Pedagogia do Conflito.** 10.ed. São Paulo: Cortez, 1991.143p.

GASKELL, George & BAUER, Martin W. **Pesquisa Qualitativa com texto, Imagem e Som.** 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GERMANO, José Wellington. **Estado Militar e educação no Brasil (1964-1985).** São Paulo: Cortez, 1993.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1987.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Globalização Neoliberalismo e Direito no Brasil.** Londrina: Editora Humanidades, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos de Carcére: Maquiavél. Notas sobre o Estado e a política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HADDAD & DI PIERRO. **Escolarização de Jovens e Adultos.** *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, RJ: n°. 14; p 110-130, Mai/Jun/Jul/Ago. 2000.

HALL, Peter A, & TAYLOR, Rosemary C.R. **Political Science and The New Institutionalisms.** *Political Studies*, South Yorkshire, England, v.44,1996

HAM, Christopher, & HILL Michel. **The policy process in the modern capitalist state.** Prentice-Hall; 2 Rev Ed. 1993.

HAVEY, David. **Condições Pós-moderna.** 6.ed. São Paulo, SP: Editora Loyola, 1996.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1994.

HIRATA, Helena (Org). **Sobre o “modelo” Japonês: Automatização, Novas Formas de organização e de Relações de Trabalho**. São Paulo: Editora da USP, 1993.

HOBBSAWM, Eric. **O Mundo do Trabalho**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001.

JESSOP, Bob. **Accumulation strategies, State forms and hegemonic projects**. Kapitalistate-Working Papers on the Capitalist State.n.10/11, p.89-111,1983.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

KUENZER, Acácia Zeneide. **Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 3 ed.São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **O Ensino Médio agora é para vida: Entre o pretendido, o dito e o feito**. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.21, n°. 70, p. 15-39, Abril,2000.

_____. **A Educação Profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão**. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.27, n°. 96, Especial, p. 877-910, out, 2006.

LAFER. Celso. **O Sistema Político Brasileiro**. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 1975.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARQUES, Eduardo César. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. *BIB*, n°. 43, p.87-102, 1997.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo, SP: Editora Página Aberta,1995.

MIRANDA, Alair dos Anjos Silva de. **Educação de Jovens e Adultos no Estado do Amazonas**. Manaus, AM: EDUA, 2003.

MOURÃO, Arminda. **A Fábrica como Espaço Educativo - qualificação do trabalhador frente às exigências tecnológicas e organizacionais: Um Estudo de caso em uma fabrica da ZFM**. TESE de Doutorado. UCSP. 2002.

OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. **Reestruturação Produtiva e Qualificação Profissional na Zona Franca de Manaus**.Manaus,AM : Editora da Universidade do Amazonas, 2000.

_____. **Trabalho, Educação, Empregabilidade Gênero –**
Manaus,AM: Editora da Universidade Federal do Amazonas , 2009. 250 p.

OLIVEIRA, Sônia Selene Baçal. **A Formação Profissional do Técnico de Eletrônica frente às demandas de Qualificação das Empresas do Distrito Industrial de Manaus. Um Estudo de caso: A Escola Técnica Federal do Amazonas:** São Paulo (Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação na Universidade Federal de São Paulo), 1999.

OLIVEIRA, Sônia Selene Baçal. **O Programa Bolsa Família na cidade de Manaus: análise das dimensões da inclusão social e escolar.** Campinas, São Paulo (Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Educação na Universidade Estadual de Campinas), 2009.

PINTO, Álvaro Vieira. **Sete lições sobre educação de adultos.** 14 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época.** 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo** . 4ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. **Políticas públicas para Educação de Jovens e Adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade -considerações sobre o Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola.** *Revista Educar.* Curitiba-PR, Editora UFPR, n.º. 29, p. 29-45, 2007.

SACRISTÁN, José Gimeno. **O currículo: os conteúdos do ensino ou uma análise prática.** In: PÉREZ GÓMEZ, A. I. *Compreender e transformar o ensino.* 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000. Cap. 6,

SANTOMÉ, Jurge Torres. **O Currículo Oculto.** Porto, Portugal: Porto Editora, 1995, 221 p.
_____. **Globalização e Interdisciplinaridade – O Currículo Integrado.** Porto Alegre: Artmed, 1998.

_____. **A Educação em Tempos de Neoliberalismo.** Porto Alegre: Artmed, 2003:

SANTOS, Ágida Maria Cavalcante. **O processo de desativação das Escolas Estaduais no Estado do Amazonas.** Dissertação de Mestrado- 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1998.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1982.

_____. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELZNICK, p. **Leadership in administration**. Evanston, III.: Northwestern University Press, 1957.

SILVA, Jorge Gregório da. **Os Centros de Excelência Profissionais: o discurso sobre uma proposta para a educação de qualidade total no Estado do Amazonas**. Natal, RN: :Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2000.

SILVA Junior, J. dos R.: **Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do Governo FHC: o caso do ensino médio**. Educ. Soc. [online]. set. 2002, vol. 23, n.º 80.

SKOCPOL, Theda, **El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación social**. *Zona Aberta* .n. 50, jan-mar 1989.

SOARES, Leôncio (Org). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2005.

SOARES, Leôncio e SILVA, Isabel de Oliveira. **Sujeitos da educação e processos de sociabilidade. Os sentidos da experiência**. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2009.

SOUZA, Rosa Fátima de Souza. **O Direito à Educação: Lutas populares pela Escola em Campinas**. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 1998.

STELLA, Thomas Henrique de Toledo. **A integração econômica da Amazônia (1930-1980)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

STEPAN, Alfred e LINZ, Juan J. **A transição e consolidação da democracia : a experiência do Sul da Europa e da America**. São Paulo: Paz e Terra, 1999,

STEPAN, Alfred. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1980. 375 p.

HECLO, Hecló and WILDARVSKY, Aaron. **The private government of public money : community and policy inside British politics**. London : Macmillan, 1984.

THERÉT, Bruno, Jose Carlos de Souza Braga. **Regulação econômica e globalização**. Campinas, Sao Paulo: Unicamp/IE,1998.

THERÉT, Bruno. **As Instituições entre as estruturas e as ações**. *Lua Nova*, n.58, 2003.

TRIMBERGER, Ellen Kay. **Revolution from above: Military, Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru**. Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers, 1978.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Sofia Lercher. **Política Educacional em Tempos de Transição 1985-1995**. Brasília: Plano, 2000.

_____. **Política Educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

_____. **Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil - Império e República**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

VILLANUEVA, L .F. A. **El estudio de las Políticas**. México: Editorial Porrúa, 2003.

_____. **La implementación de las políticas –Antologias de Políticas Pública**. México; Editorial Porrúa, 2003.

_____. **La hechura de las políticas- Antologias de Políticas Pública**. México: Editorial Porrúa, 2003.

WEISS, Caral H. **Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?**. *American Journal of Evaluation*, v. 19, n.o. I, 1998.

WILDAVSKY, Aaron & MAY, Judith. **The police cycle**. Beverly Hills: Sage, 1978.

WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (org.), **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Associados: 2001.

ZIBAS, Dagmar. **Refundar o ensino médio? alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1067-1086, Especial - Out. 2005.

ZIBAS, Dagmar M. L., AGUIAR, Márcia Ângela da S., BUENO, Maria Sylvania Simões (orgs.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002.