

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CARLOS SOARES BARBOSA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO O
PROFISSIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O CONSÓRCIO SOCIAL DA
JUVENTUDE DO RIO DE JANEIRO.**

Rio de Janeiro
2009

CARLOS SOARES BARBOSA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL DE JOVENS: UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA
NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio
de Janeiro – UFRJ.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Leher

Rio de Janeiro
2009

CARLOS SOARES BARBOSA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL DE JOVENS: UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA
NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre, pelo
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roberto Leher
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dra. Anita Handfas
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dra. Lia Tiriba
Universidade Federal Fluminense – UFF

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, João e Maria, pelo estímulo constante ao longo da minha vida.

Ao Prof. Dr. Roberto Leher, pela compreensão, estímulo, incentivo, confiança, enfim, por todo o processo e a forma como conduziu a orientação dessa pesquisa. Meu muito obrigado!!

Às Profs. Dras. Lia Tiriba e Anita Handfas, pelas presenças na banca examinadora, meu profundo respeito.

A Prof. Neise Deluiz que, com sua ternura jamais perdida, me ensinou a disciplina e o rigor do ofício da pesquisa. Indubitavelmente, o nascimento do pesquisador em mim deve-se muito a você!

Ao Prof. Dr. Carlos Nelson Coutinho (FSS/UFRJ), por me fazer acreditar nas aulas da disciplina Teoria Política que ainda é possível lutar por uma sociedade menos desigual.

A Solange Rosa de Araújo, secretária do PPGE/UFRJ, pelo carinho e a mão estendida desde o primeiro dia em que entrei neste Programa de Pós-Graduação.

A Regina Celia Speigel Marinho, companheira de sala de aula do PPGE/UFRJ, pelo incentivo, ainda que involuntariamente, para a finalização deste trabalho.

Aos meus alunos, ex e atuais, com quem sempre aprendi e partilhei o prazer de lecionar, estudar, pesquisar, compreender e rejuvenescer.

[...] um homem se humilha se castram seu sonho
Seu sonho é sua vida e vida é trabalho
E sem o seu trabalho o homem não tem honra
E sem a sua honra se morre, se mata.

Não dá pra ser feliz! ... Não dá pra ser feliz!

(Gonzaguinha – Guerreiro Menino)

RESUMO

O estudo tem como objeto a formação do jovem trabalhador no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), resultando de pesquisa qualitativa realizada nos anos de 2007 e 2008, em três Organizações Não-Governamentais (ONGs) do Rio de Janeiro. Após analisar as reformas políticas, econômicas e educacionais efetuadas no Brasil na década de 1990 e o estado de vulnerabilidade social dos jovens, o objetivo é examinar as concepções que as referidas organizações têm sobre a qualificação profissional e em que medida essas ações contribuem para a geração de trabalho e renda e melhores condições de exercício da cidadania dos jovens. Inserida no paradigma da Teoria Crítico-Social, a pesquisa utilizou como instrumentos de coleta de dados entrevistas semi-estruturadas, realizadas com as coordenadoras, e grupos focais, realizados com os jovens, inclusive egressos. Fundamentada nos teóricos que problematizam a relação “trabalho e educação” na perspectiva da racionalidade emancipatória, baseadas nas idéias de Marx e Gramsci e articuladas com autores contemporâneos, como Saviani, Frigotto, Mézaros, Kuenzer e Leher, os resultados indicaram que as ações de qualificação profissional se conduzem pela perspectiva da Teoria do Capital Humano e do Capital Social com o objetivo de desenvolver nos jovens uma sociabilidade que os torne capazes de adaptar-se a sociedade do não emprego, conformar-se com contratos de trabalho por tempo determinado e em viver na precariedade, no estado permanente de exceção, cumprindo o PNPE/ CSJ a função reservada às políticas focalizadas de alívio à pobreza, de contenção da questão social e garantia da governabilidade.

Palavras-chave: Educação Profissional. Juventudes. Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE).

ABSTRACT

This research inquired into the actions of professional qualification developed in 2007 and 2008 for three not-governmental organizations (ONGs), participants of the Nacional Program of Incentive to the First Job (PNPE) / Social partnership of Rio de Janeiro's political, economical and social changes occurred in Brazil on decade 90, principally at the moment of the reform's state apparatus. The research based on the paradigm of the critical theory, with qualitative abordage, having utilized like instruments of information's collect interviews semi—estructured, realized with the geral and pedagogical co-ordination of the three investigated ONGs, and the focal group, realized with youngs, students and people go out, of two entities. The theoretical fundamentation to the analysis of the investigated entities' actions showed the job's conceptions and education firmmed in the critical matrix, through Marx and Gramsci, and others, like Saviani, Frigotto, Mézaros, Kuenzer e Leher. The results indicated that the actions of professional qualifications of the executor's entities – PNPE/ CSJ of the theory of human's capital, with the objective to adequate the youngs to the precarization of the job and to society from people don't have employ, occasionating them the search of new alternatives of insertion, the undertaker spirit and your auto-responsabilization for the not-insertion in the formal market job, executing PNPE/ CSJ the reserved function to the focalized political of alleviation to poverty, that is contain the social convulsion and guarantee the governability.

Key-words: Profissional Education, Youth, PNPE

LISTA DE SIGLAS

ACB- Ação Comunitária do Brasil
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAA – Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CNBB – Confederação Nacional de Bispos do Brasil
CNER – Campanha Nacional de Educação Rural
CSJ – Consórcio Social da Juventude
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador
FBR – Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião
FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMAC – Instituto Imagem e Cidadania Rio de Janeiro
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MNCA – Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PEA – População Economicamente Ativa
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional
PNA – Programa Nacional de Alfabetização

PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE CIVIL NO PERÍODO DE HEGEMONIA NEOLIBERAL: SOCIEDADE CIVIL, ONGs, PÚBLICO x PRIVADO.	21
1.1 Sociedade Civil: discussão do conceito.....	22
1.2 A Esfera Pública Não-Estatal e a Parceria Público-Privada.....	32
1.3 As Organizações Não-Governamentais (ONGs) e o “Terceiro Setor”	36
1.4 Capital Social e Governabilidade.....	40
2 SITUAÇÃO DO TRABALHO NA JUVENTUDE	47
2.1 A Relação Trabalho-Escola Vivida pelos Jovens Trabalhadores Brasileiros.....	48
2.2 O Crescimento da Vulnerabilidade Social dos Jovens Trabalhadores.....	54
3 POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA A JUVENTUDE: UMA “PRIORIDADE” SEM POLÍTICAS PÚBLICAS.	57
3.1 A EJA nas Décadas de 1930 e 1940.....	58
3.2 A EJA no Contexto do Nacional-Desenvolvimentismo e da Teoria do Capital Humano: as décadas de 1950 e 1960.....	60
3.3 A Educação de Adultos no Contexto do Período Autoritário: alfabetização e tecnicismo (1964/ 1984)	65
3.4 O Ajuste Estrutural da Década de 1990: as políticas sociais e a educação básica sob o ideário neoliberal	70
3.5 A Política de EJA a partir dos Anos 1990: focalização, descentralização e desregulamentação	84
3.6 O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Consórcio Social da Juventude (CSJ)	93

4. ANÁLISE DA POLÍTICA DO PNPE/CSJ: AS ONGs NO CAMPO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.	98
4.1 Objetivos e Finalidades das Ações de Qualificação Profissional na Concepção das Entidades Executoras.....	99
4.2 Capital Social e Governabilidade: a efetividade política e social das ações de qualificação profissional.	111
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133

INTRODUÇÃO

Historicamente, a educação básica de jovens e adultos (EJA) – compreendida como uma educação pública, gratuita, laica, universal e com padrão unitário de qualidade – tem sido marcada pela falta de compromisso político por parte do poder público. A falta de comprometimento dos governos pode ser evidenciada pela caracterização da EJA como uma modalidade de educação paralela à educação elementar comum e invariavelmente aligeirada e minimalista. Evidência disso é que, até a década de 1940, ela praticamente não tinha sido considerada pela legislação educacional brasileira (HADDAD, 1987). Se tomarmos como base a análise das políticas públicas em vigor nos últimos anos, percebemos que as reformas constitucionais implementadas na década de 1990 complementaram o movimento de reforçar a EJA como uma educação de segunda classe (SAVIANI, 1997).

Alguns autores, como Di Pierro (2001) e Romão (2002), ressaltam a constituição de uma nova identidade da EJA ao longo dos anos 1990, o que vem despertando a atenção de muitos pesquisadores de diversos centros de produção do conhecimento em todo o país. Revisando a literatura percebe-se, porém, que alguns dos seus aspectos despertam maior interesse dos pesquisadores, como a alfabetização de adultos e a questão da formação de professores. Outras linhas de investigação cruciais como a atuação das organizações da sociedade civil no campo da educação de jovens e adultos têm sido objeto secundário de estudos que enfocam o chamado “Terceiro Setor”¹ e as políticas públicas de qualificação profissional, a partir dos anos 1990².

Embora, no Brasil, a participação dessas organizações no campo educacional não seja um fato exclusivo dos anos 1990, como assinalam Oliveira e Haddad (2001), essa articulação intensifica-se com a crescente hegemonia do neoliberalismo e com a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96. Contudo, são poucos os estudos dedicados à investigação da educação de jovens e adultos fora dos espaços formais e institucionalizados. Tal lacuna e o escasso diálogo acadêmico entre as áreas de “Trabalho e Educação” e “Educação de Jovens e Adultos” tornam incompleta nossa compreensão das políticas públicas voltadas para a

¹ O termo “Terceiro Setor” é hegemônico na literatura, tendo sido construído a partir de um recorte em esferas: Estado (“primeiro setor”), mercado (“segundo setor”) e sociedade civil (“terceiro setor”). Como veremos adiante, diversos autores, como Montañó (2007), evidenciam o caráter ideológico de tal recorte. Em geral, segundo Landim (1998), as instituições pertencentes ao Terceiro Setor são: as organizações não-governamentais, fundações, entidades filantrópicas (beneficentes ou de caridade), associações, sindicatos e outras organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

² Os trabalhos de Ventura (2001), Ataíde (2001) e Santos (2004), entre outros, confirmam isso.

formação desse grupo social, principalmente por considerarmos as novas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil com os ajustes estruturais implementados no país.

Com o objetivo de contribuir para a ampliação do conhecimento ao privilegiar um recorte até então pouco aprofundado nas pesquisas científicas, este estudo investiga as políticas de formação profissional destinadas aos jovens trabalhadores com baixa escolaridade, entre elas, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) - Programa federal criado pela Lei 10.748 de 22 de outubro de 2003, estruturado em diversas linhas de ação. Entre essas ações, privilegiamos como objeto de estudo o Consórcio Social da Juventude (CSJ), cujo propósito é promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens de 16 a 24 anos, com prioridade àqueles que em virtude de suas condições sócio-econômicas têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho, com destaque para quilombolas e afrodescendentes, indígenas, egressos de unidades sócio-educativas, em conflito com a lei, portadores de necessidades especiais, trabalhadores rurais e jovens mães (BRASIL, MTE, TERMO DE REFERÊNCIA, 2003).

O Consórcio Social da Juventude foi implementado no Rio de Janeiro desde a sua primeira etapa, em 2004, logo, em 2007, foi executada a quarta etapa cuja meta foi qualificar 2000 jovens e inserir 600 no mercado de trabalho. Para isso, 17 Organizações Não-Governamentais (ONGs)³ foram selecionadas como entidades executoras recebendo em torno de 100 mil reais cada uma para a realização dos cursos de qualificação. Através de convênio com o MTE, a seleção e coordenação das ações das entidades executoras constantes do Plano de Trabalho ficam sob a responsabilidade da entidade âncora. Desde a implantação quem ocupa a função de entidade âncora é a organização não-governamental Ação Comunitária do Brasil (ACB/RJ), fundada há 40 anos por um grupo de empresários, que também atua como entidade executora no Programa.

Em 2008, as políticas de juventudes foram reestruturadas com a unificação de seis programas federais já existentes, passando a se chamar Projovem. O CSJ junto com os programas Juventude Cidadão e Escola de Fábrica formaram o Projovem Trabalhador. O presente estudo, no entanto, focaliza exclusivamente o CSJ/RJ, posto que o trabalho de campo realizou-se em 2007,

³ Entre elas estão a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM), Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO), Instituto Beneficente Brasil-Itália, Instituto de Qualidade e Vida (IQUAVI) e Grupo de Aposentados e Pensionistas Unidos Venceremos (GAPUVE), Instituto Imagem e Cidadania (IMAC).

período anterior à referida reestruturação.

Entendendo que a escolha do objeto de estudo por parte do pesquisador responde sempre aos estímulos da relevância social, mas também pessoal, a escolha do CSJ como objeto de estudo encontra-se coerente às minhas inquietações acadêmicas e as pesquisas que venho participando desde a graduação de História realizada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no início da década de 1990, quando fui bolsista do Programa de Iniciação Científica do CNPq ao participar da pesquisa intitulada “O Movimento Operário a Luz dos Processos Criminais”, sob a orientação da Professora Doutora Lená Medeiros. A preocupação sobre as questões dos trabalhadores teve continuidade no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em História do Brasil, realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF), onde, no final daquela década, investiguei os mecanismos de controle sobre as classes dos trabalhadores no período recente pós-abolição, sob a orientação do Professor Doutor Marcos Alvito.

As experiências adquiridas como professor do ensino fundamental, médio e EJA da rede pública de ensino do Rio de Janeiro me levaram a pensar sobre o (re)significado do papel social da educação nestes tempos de mudanças políticas e econômicas. Mudanças que ocasionam um viés cada vez mais economicista e mercantil à educação, devido ao fato de economistas e empresários estarem assumindo a função de produtores legítimos de políticas educacionais, seja por ocuparem posições importantes com este fim – como, por exemplo, o economista Paulo Renato nomeado com Ministro da Educação no governo de Fernando Henrique Cardoso – seja por meio da ingerência das agências fomentadoras internacionais, como o Banco Mundial. Ocorre que torna-se consenso a denominada crise entre a escola e o mundo do trabalho, não conseguindo a escola cumprir mais as promessas de inserção profissional e ascensão social. Vive a escola a “era das incertezas”, como bem salientou Canário (2002), agravada pelos alarmantes índices do desemprego mundial cujas matizes são bem mais dramáticas nos países do capitalismo dependente. Nestes, torna-se cada vez mais hegemônico a culpabilização por parte dos jovens das camadas populares pelo fracasso no seu percurso escolar, bem como pelas mazelas sociais por eles vivenciadas, entre elas, o desemprego. Nesta perspectiva, a oferta de cursos de qualificação profissional é sempre vista por este segmento da população, assim como para a grande maioria da sociedade (e aí incluem-se os professores), como a grande saída para o desemprego. Por essa razão, o objetivo geral da presente pesquisa é examinar o PNPE/CSJ verificando a natureza e o caráter de suas ações para a ampliação da escolaridade, o exercício da cidadania e para a geração

de trabalho e renda de jovens trabalhadores.

Quanto aos procedimentos metodológicos, entendendo o paradigma conforme concepção descrita por Guba (*apud* ALVES-MAZZOTTI, GEWANDSZNAJDER, 2000, p. 132), “um conjunto básico de crenças que orienta a ação”, neste estudo utilizamos como eixo norteador os princípios do campo da Teoria Crítico-Social, entendendo que o pensamento crítico procura a superação das dicotomias entre sujeito e objeto, ciência e sociedade, onde o sujeito do conhecimento é um sujeito histórico que se encontra inserido em um processo igualmente histórico que o influencia (*ibid.*). Esse paradigma, ainda segundo Guba, apresenta os seguintes pressupostos: ontológicos, uma perspectiva crítico-realista; epistemológicos, uma visão que incorpora o subjetivismo, mas o critica para alcançar uma correta objetividade, em que o critério de verdade é o real e onde os valores do pesquisador estão presentes em todo processo de investigação; e metodológico, posto que a pesquisa fundamenta-se no método crítico dialógico, transformador, com o objetivo de aumentar o nível de consciência dos sujeitos, com vista à transformação social.

A presente pesquisa se insere no campo da Teoria Crítico-Social e, desse modo, o referencial teórico que orientou todas as etapas da pesquisa está baseado nos teóricos que problematizam a relação “trabalho e educação” na perspectiva da racionalidade emancipatória (voltada para a elevação da escolaridade, educação para o exercício da cidadania e outras dimensões que constituem a vida do trabalhador), fundamentadas nas idéias de Marx e Gramsci e articuladas com autores contemporâneos como Saviani, Frigotto, Mézaros, Kuenzer, Leher, contrapondo-se frontalmente à perspectiva da racionalidade instrumental (cuja dimensão é operacional, voltada para a preparação imediata para o trabalho), presente na matriz liberal (SINGER, 1996).

Tratando-se de pesquisa qualitativa, nosso objeto de estudo é constituído por três organizações sociais participantes do PNPE/CSJ: a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião (FBR), a Ação Comunitária do Brasil do Rio de Janeiro (ACB/RJ) e o Instituto Imagem e Cidadania Rio de Janeiro (IMAC/RJ). A escolha dessas entidades como objeto de estudo ocorreu por meio de alguns critérios. Primeiro porque, como o CSJ prioriza jovens que em virtude de suas condições sócio-econômicas têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho, como afro-descendentes, egressos de unidades sócio-educativas, em

conflito com a lei, e jovens mães, selecionamos as entidades que trabalhavam exclusivamente com esse perfil de jovens, realizando os cursos, inclusive, nas próprias comunidades onde moram. Daí a escolha da ACB/RJ e da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião (FBR). A escolha da ACB/RJ justifica-se também por considerarmos importante investigar as ações da entidade executora que também atua no Programa como entidade âncora, como é o caso da ACB/RJ. Segundo, porque em face da desregulamentação dos direitos trabalhistas garantidos na Constituição, consideramos ser bastante interessante investigar a ação de uma ONG no campo da qualificação profissional com experiências em ações na garantia dos direitos humanos, como é o caso da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. Essa experiência lhe possibilita um posicionamento crítico diante da política neoliberal e da transferência de responsabilidade do Estado para organizações da sociedade civil?

Outra razão para a escolha da Fundação Bento Rubião como nosso objeto de estudo foi o fato de oferecer suas oficinas de qualificação profissional aos jovens em conflitos com a lei. Considerando que o Programa destina-se ao atendimento de jovens em situação de vulnerabilidade social, a população privilegiada pela Fundação Bento Rubião encontra-se duplamente vulnerável, não só pelos riscos sociais comuns à juventude brasileira, mas, fundamentalmente, pelas dificuldades de reintegração social vivenciadas por pessoas que cometeram algum ato infracional, devido à forte estigmatização e ao preconceito social, entre outros motivos.

A escolha do IMAC/RJ como objeto de estudo ocorreu durante a realização da pesquisa empírica desenvolvida na ACB/RJ e na Fundação Bento Rubião. Como já estávamos investigando duas entidades cujas ações se desenvolviam dentro de comunidades consideradas áreas de risco no Rio de Janeiro devido à presença do narcotráfico, consideramos importante investigar uma entidade cujas ações se realizavam no chamado “asfalto”, localizada em uma área de fácil acesso, o que favorece a circulação dos jovens residentes em diferentes regiões da cidade. Partimos do pressuposto de que o fato de estarmos investigando ações pedagógicas do Programa que se realizavam em espaços que oportunizam experiências muito semelhantes aos jovens, poderia suscitar uma análise “enviesada” e “tendenciosa” ao final da pesquisa. Daí a razão para a escolha do IMAC/RJ, localizada em Vila Isabel, próximo aos bairros da Tijuca e Maracanã.

ACB/RJ participou do Consórcio realizando as oficinas de artesanato, assistente de cabeleireiro, costura, empreendedorismo, serigrafia, modelagem, cabelo afro, manicura e

gastronomia para 125 jovens, nas suas sedes comunitárias da Cidade Alta (Cordovil) e da Vila do João (Complexo da Maré). A Fundação Bento Rubião ofereceu para 100 jovens, alguns em conflito com a lei, cursos de auxiliares de construção civil (pedreiro armador, ladrilheiro e electricista) nas localidades de Praia Rasa (entre Cabo Frio e Búzios) e Miguel Couto (Nova Iguaçu) e de protagonismo juvenil, na Favela da Rocinha e Vila Aliança (Bangu). Já o Instituto Imagem e Cidadania do Rio de Janeiro (IMAC), localizado em Vila Isabel, ofereceu para 60 jovens, oficinas de fotógrafo e editor de jornal popular.

Os sujeitos da pesquisa foram os coordenadores e alunos - cursistas e egressos - das referidas entidades. Para a seleção dos alunos cursistas utilizamos uma amostragem baseada nas categorias de gênero (quantitativo equânime entre homens e mulheres) e faixa etária (com representantes de jovens de todas as faixas etárias a quem o CSJ se destina). Quanto aos egressos, a opção metodológica de trabalhar com este grupo se justifica pelo propósito de verificar os impactos dos cursos no desenvolvimento de uma dimensão econômica (trabalho e renda) e dimensão político-social (exercício da cidadania).

O trabalho de campo desta pesquisa se dividiu em quatro etapas. A primeira consistiu em levantamento e seleção de fontes primárias, isto é, análise de documentos oficiais sobre o PNPE e o CSJ, bem como o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com vistas à identificar os objetivos e as concepções de qualificação profissional na perspectiva do governo Lula e a articulação entre essas orientações e as ações das entidades pesquisadas.

A segunda etapa consistiu em entrevistas semi-estruturadas realizadas com as coordenadoras (geral e pedagógica) das entidades, a fim de compreender os significados produzidos sobre os cursos ministrados, além de aclarar dúvidas suscitadas pela análise documental. Na terceira etapa foi realizada a técnica do grupo focal, formado por 10 alunos em cada grupo - atuais e egressos. Embora um dos critérios para a seleção da Fundação Bento Rubião como nosso objeto de estudo tenha sido o fato de garantir algumas vagas em suas oficinas a jovens que cumprem medidas sócio-educativas, na pesquisa de campo não buscamos identificar esses jovens. Para a seleção dos egressos utilizamos uma amostragem aleatória do público atendido pelas ONGs investigadas.

Cabe ressaltar que encontramos muitas dificuldades para a realização do trabalho de campo, corroborando com a afirmação de Zago (2003, p.293) de que “o trabalho de campo dificilmente vai se desenrolar conforme planejado e desse modo está sujeito a sofrer um processo

de constante construção”. Algumas das dificuldades foram: a falta de “espaço na agenda” das coordenadoras para realização das entrevistas - justificada por elas pelo volume de trabalho -; o desinteresse de algumas delas em nos atender; a periculosidade de algumas comunidades onde os cursos são desenvolvidos, principalmente em Vila Aliança (Bangu) e Cidade Alta (Cordovil), fazendo-nos esperar o momento certo e o “consentimento” para entrarmos na comunidade para realização das entrevistas, do grupo focal e observação das aulas; dificuldades de contato com o grupo de ex-alunos para realização do grupo focal de egressos.

Devido à tais dificuldades e tendo em vista que os cursos acontecem somente durante cinco meses por ano, geralmente de julho a novembro, realizamos a pesquisa empírica no primeiro ano do Curso de Mestrado a fim de evitar imprevisibilidades que pudessem comprometer a viabilidade desse estudo, caso não conseguíssemos a realização da segunda e terceira etapas da pesquisa no segundo semestre de 2008. Assim, as entrevistas com as coordenadoras foram realizadas em 06/10/2007, 31/10/2007 (FBR), 10/09/2007 (IMAC) e 16/11/07 (ACB/RJ), ao passo que o grupo focal com os jovens da Vila Aliança (Bangu) da Fundação Bento Rubião foi realizados em 07/11/07 e com os do IMAC em 16/11/07. Já o grupo focal com os egressos da Fundação Bento Rubião foi realizado em 09/11/07.

A última etapa da pesquisa foi reservada para a consolidação dos dados, cuja análise foi feita por meio da análise crítica do discurso, considerando os aportes teóricos de Fairclough (2001). Buscamos articular os dados coletados com os marcos teóricos apresentados neste projeto e dos comentários do pesquisador, atento à dialética da materialidade histórica.

Além das dificuldades de contato descritas acima, existiram também aquelas concernentes à apropriação do campo por parte do sujeito/pesquisador, o que foi ocorrendo gradativamente, à medida que realizávamos as entrevistas, os grupos focais e observávamos algumas aulas, quando nos foram permitidas. A escolha da terceira entidade - o IMAC - deu-se em decorrência dessa aproximação maior com o campo e dos questionamentos advindos dele, quando percebemos que estávamos trabalhando com grupos muito semelhantes, tanto na origem social, quanto no fato dos cursos realizarem-se nas comunidades onde os jovens mora(va)m. A partir de então, a empiria nos atentou para as “brechas” e as “possibilidades” existentes no Programa. O presente trabalho segue essa sequência, e é esta a razão das referidas “possibilidades” serem retratadas somente na segunda sessão do capítulo reservado à análise dos dados. Isso não significa que a primeira parte da análise negligencia ou secundariza os aporte

teóricos trabalhados no primeiro capítulo, e sim que o fato de compreendermos a sociedade civil com base em Gramsci - como arena de lutas de diferentes interesses e projetos societários em busca de hegemonia - não invalida a constatação de algumas ONGs, representadas por seus gestores, conceberem a qualificação profissional, o Programa e a sua participação nele de modo semelhante. Como veremos no último capítulo deste trabalho, a dialética unidade-diversidade se opera nos discursos e ações das entidades pesquisadas, pois ao tempo em que há uma diretriz comum a ser seguida pelas participantes do PNPE/CSJ, elas são constituídas por sujeitos diferentes (fundadores, coordenadores, educadores, jovens), além de apresentarem objetivos e missões fundacionais diferentes.

Diante do exposto, estruturamos o presente trabalho em quatro capítulos. Como o PNPE/CSJ é um Programa de parceria público-privado, no primeiro capítulo delineamos o quadro teórico da pesquisa por meio da definição de conceitos importantes para o presente estudo, tais como, sociedade civil e parceria público-privada. Nele, veremos o modo como o conceito de sociedade civil foi sendo ressignificado pelos intelectuais do capital e utilizado por meio da parceria público-privado para a desmobilização política, mudando radicalmente a concepção gramsciana de sociedade civil, deixando esta de ser concebida como arena de confronto, para se transformar em espaço da colaboração.

Seguindo as recomendações do Banco Mundial, nos anos 1990 diversas organizações da sociedade civil voltaram-se para a qualificação de jovens e adultos de baixa renda e escolaridade. Dentre essas organizações, as ONGs são os interlocutores privilegiados para a parceria. Como a pesquisa se voltou para as ações de três ONGs participantes dos Consórcios Social da Juventude na função de entidades executoras, dedicaremos parte deste capítulo para análise das Organizações Não-Governamentais, a legalização de sua entrada no campo educacional e seus vínculos com a política neoliberal, uma vez que grande parte delas sobrevive com recursos públicos.

No segundo capítulo apresentaremos, por um lado, o quadro das vulnerabilidades dos jovens brasileiros, notadamente o desemprego e o trabalho precário, agravado, principalmente, pelas reformas no âmbito estatal e, por outro, evidenciaremos a crescente desresponsabilização do Estado com as questões sociais e a falta de compromisso com uma política efetiva de geração de trabalho e renda, o que causa efeitos perversos para a população brasileira, principalmente aos jovens de baixa renda e escolaridade.

No terceiro capítulo abordaremos o histórico da educação de jovens e adultos (EJA) evidenciando o quanto esta modalidade foi marcada pela falta de compromisso político por parte do poder público; considerada uma educação de segunda classe, paralela à educação elementar comum. Tendo em vista as diferentes experiências desenvolvidas por variadas entidades, buscaremos manter um diálogo entre a EJA e a área de trabalho e educação, pois entendemos que a educação de jovens e adultos é a educação dos trabalhadores, educação esta historicamente marcada pelos interesses pragmáticos econômicos e políticos. Apresentando a EJA uma nova identidade, heterogênea, fragmentada e complexa, na última sessão deste capítulo reservamos a descrição do CSJ, a quem se destina, objetivos e operacionalização.

O último capítulo estará dedicado à análise das ações das entidades executoras. Focaremos nossa atenção na análise dos dados do trabalho empírico buscando (1) identificar os objetivos do CSJ e avaliar seus nexos com a situação do trabalho da classe trabalhadora jovem; (2) analisar os objetivos e finalidades das ações de qualificação profissional na concepção das entidades executoras; (3) analisar as políticas para a educação de jovens das classes trabalhadoras empreendidas pelo Estado, enfatizando a relação público x privado/governabilidade, além de (4) avaliar, na perspectiva dos alunos, os impactos das atividades no desenvolvimento de uma dimensão econômica (trabalho e renda) e dimensão político-social (concebida como exercício da cidadania). Na conclusão, o estudo retoma as perguntas orientadoras e as examina à luz do estudo teórico e empírico, enfatizando os objetivos e finalidades de ações como o PNPE/CSJ, desenvolvidas por meio da parceria entre Estado e sociedade civil, no contexto do governo Lula, cuja marca central é a despolitização e a desmobilização.

Cabe-nos salientar que o presente estudo possui as limitações próprias de uma pesquisa de Mestrado, realizada no prazo de dois anos conforme as normas vigentes a serem seguidas pelos Programas de Pós-Graduação. Por isso, como todo trabalho científico, trata-se da análise de um “recorte” da realidade sem a pretensão de se constituir como um conhecimento universal e absoluto, pois reconhecemos a provisoriedade do conhecimento científico. Sua relevância reside na contribuição as áreas de “trabalho e educação” e “educação de jovens e adultos” não só por analisar as ações pedagógicas realizadas fora do *lócus* privilegiado pelas pesquisas acadêmicas nestes campo – a fábrica e a escola, respectivamente -, mas também por investigá-las pela perspectiva do capital social. Além de contribuir para as análises sobre as políticas do governo Lula destinadas à jovens e adultos trabalhadores, sobretudo, das camadas populares.

1 AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE NO PERÍODO DE HEGEMONIA NEOLIBERAL: SOCIEDADE CIVIL, ONGs, PÚBLICO x PRIVADO.

Como o objeto de estudo da presente pesquisa é o Consórcio Social da Juventude (CSJ) cuja execução ocorre por meio da parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil, para melhor delimitação de nossa temática faz-se necessário debruçarmos sobre alguns conceitos importantes, tais como, sociedade civil, ONGs e parceria público-privada. Desse modo, na primeira parte deste capítulo nos deteremos no conceito de sociedade civil, evidenciando o quanto o conceito gramsciano sofreu profundas alterações por meio dos intelectuais orgânicos do capital, transformando-se de um conceito que, na tradição crítica, indicava lugar de conflitos e contradições, em uma noção em que a sua polissemia assume um caráter relativista, sendo assim incorporado nos discursos de diferentes atores sociais, com diferentes matrizes ideológicas.

Tal modificação semântica atende aos propósitos do sistema de parceria público-privado, homogenizando os diferentes projetos societários e as diferentes organizações sociais, tratadas pelo poder público como parceiras e colaboradoras. Das organizações da sociedade civil, as ONGs são as entidades privilegiadas no estabelecimento de parcerias com o Estado. Por essa razão e pelo fato de atuarem no PNPE/CSJ como entidades executoras de ações de qualificação profissional, dedicamos uma parte deste capítulo para discutirmos a atuação das organizações não governamentais no atual contexto neoliberal.

A última parte deste capítulo reservamos para a discussão do capital social e da governabilidade, uma vez que as mudanças efetuadas no plano econômico e social após o ajuste estrutural dos anos 1970/80 e, sobretudo, a crise do Plano Real, em 1998 e 2002, exigiram das classes dominantes novas técnicas de governabilidade. Como veremos, diante da crescente pauperização de grande parte da população brasileira, a governabilidade só é possível com a formação de uma nova sociabilidade em que as pessoas por si mesmas, ou por associações comunitárias e/ou voluntárias, se perceberem capazes de sobreviver com o suporte de políticas assistenciais desvinculadas das políticas sociais centradas no trabalho. Nesse novo contexto, a presença do Estado (social) perde centralidade em função das parcerias com inúmeros entes privados que medeiam as políticas de alívio à pobreza, financiadas pelo poder público.

1.1 Sociedade Civil: discussão do conceito

No atual contexto de hegemonia das doutrinas e valores neoliberais a expressão sociedade civil ganhou enorme destaque; sendo enfatizada nos documentos de diversas matrizes ideológicas. A necessidade de (re)fortalecê-la, (re)dimensioná-la e (re)afirmá-la tornou-se consenso nos discursos de diferentes atores: dos *experts* do Banco Mundial e de demais agências do capital internacional aos de líderes de diversas organizações sociais. Ponto de um consenso surpreendente, considerando a diversidade de sujeitos que a reivindicam como central, cabe-nos compreender, no contexto de reformas estruturais e de internacionalização do capital, o sentido que a sociedade civil adquire nos discursos desses diferentes sujeitos históricos, a fim de desvendar o porquê de forças políticas distintas, e suas expressões intelectuais, compartilharem um mesmo sentido hegemônico de sociedade civil no qual o seu caráter de sociedade burguesa desaparece do campo de análise, permitindo a consolidação da idéia de que esta esfera é desprovida de contradições estruturais.

A problematização da sociedade civil brasileira não pode ser feita de forma desvinculada das reformas implementadas nas décadas de 1980 e 1990 nos países capitalistas centrais e dependentes, respectivamente. Entre elas, estão as reformas do Aparelho do Estado que conduziram para a construção de uma nova forma de organização do Poder e das relações entre Estado e sociedade civil. Uma breve abordagem histórica da relação Estado-sociedade nos ajuda melhor compreender as mudanças realizadas pelas políticas neoliberais não só na relação, mas fundamentalmente, no conceito de sociedade civil e nas armadilhas por elas criadas, como por exemplo, a desresponsabilização do Estado com os direitos sociais transformando-os em serviços e/ ou em mercadorias, o enfraquecimento do público e a mudança no conceito de cidadania.

Para Hobbes (FONTES, 2006), o Estado tinha a função precípua da garantia da vida em sociedade. Partindo da premissa de que a natureza humana era agressiva, pois era marcada pela escassez (a fome e a insegurança), Hobbes concebia o Estado construído por meio do pacto celebrado entre os homens e o Soberano. Os homens outorgariam a um dentre os homens - o soberano - o atributo singular do exercício da violência para que fosse assegurada a pacificação entre eles. Neste sentido, para o referido teórico, a vida social só fora possível ao se criar um contrato social (normas/direitos) que viesse limitar essa natureza humana - o que ficaria sob

responsabilidade do Estado. Segundo Fontes (2006), é a esse pacto que se corresponderia o termo “sociedade civil” - quase equivalente a “Governo” e “Estado”.

Tendo como base a noção de propriedade, Locke amplia de forma ambivalente o conceito de sociedade civil. Para ele, “todos os homens são membros da sociedade, quando se trata de serem governados, e que somente a integram os proprietários, quando se trata de governar” (MACPHERSON, 1979). Em Locke, portanto, não há um conceito forte de contrato como em Hobbes. Em um contexto marcado pela consolidação das normas civis e a evolução das trocas comerciais, nas formulações teóricas desse teórico o tema central é o da liberdade, não só a liberdade da troca (comércio), mas também de algo próprio à vida. Para ele, nada poderia restringir o exercício da liberdade e para isso a propriedade era condição necessária para esse exercício. Logo, enquanto para Hobbes a função do Estado (Governo) seria a garantia da vida e da propriedade, para Locke ele existe para preservar a propriedade, isto é, a riqueza, a vida e a liberdade.

Wood (2003) mostra que enquanto nos séculos XVI e XVII a sociedade civil era, geralmente, sinônimo de sociedade política - o Estado visto como a coisa pública -, no século XVIII, com a constituição de um mercado mais bem desenvolvido e com o avanço do sistema de relações de cunho capitalista, foi se configurando a oposição conceitual entre Estado e sociedade civil. Assim, à medida que a economia foi sendo pensada como esfera autônoma separada do Estado – absolutista -, foi se dando o fortalecimento da noção de sociedade civil como Smith a concebeu, isto é, como espaço da economia burguesa – com autonomia, porém não independente do Estado.

Para Hegel, o Estado é o organizador da economia e da sociedade civil. No entanto, sua concepção de Estado e de sociedade civil é bem mais complexa, pois “figura como um ideal a atingir, uma possibilidade, um momento ético que deveria incorporar a liberdade individual” (FONTES, 2006, p. 207). Neste sentido, em Hegel, a sociedade civil “constitui o momento intermediário entre a família e o Estado. É a esfera das relações econômicas e, ao mesmo tempo, de sua regulamentação externa. É, conjuntamente, “sociedade burguesa e Estado burguês” (BOBBIO, 1982, p. 30).

Reconhecendo a impossibilidade de deixar toda a humanidade fazer seu metabolismo só no mercado, uma vez que ele não é capaz de garantir condições mínimas de igualdade e, conseqüentemente, da garantia do direito a vida, Hegel trabalha com a idéia de um Estado ético,

capaz de garantir uma sociedade civil que assegure a liberdade e a vida. Trata-se de um Estado civilizatório, posto que desempenha tarefas positivas no campo social - a garantia do direito à vida. Por isso, para Hegel, o Estado deve ter um caráter universal. Mas a possibilidade da preservação da liberdade individual e da universalidade do Estado só é possível com o surgimento de uma nova classe e de uma esfera inteiramente nova - a economia autônoma. É nessa esfera que o público e o privado se encontrariam (WOOD, 2003).

Enquanto para Hegel o Estado é determinante pelo fato de ser universal, Marx nega⁴ este caráter universal e determinante do Estado. Para ele, tendo o Estado sua origem na divisão da sociedade em classes, existindo somente quando e enquanto existir essa divisão, sua função consistiria exatamente em “conservar essa divisão, assegurando que os interesses particulares de uma classe possam se impor como o interesse universal da sociedade” (COUTINHO, 1987, p. 63).

Assim como o Estado, para o referido teórico, a sociedade civil também é particularista, pois se estrutura a partir dos interesses da classe burguesa. No entanto, ao se estruturar com a consolidação do modo de produção capitalista, para Marx, a sociedade civil – reino das relações econômicas - é o fator determinante e o Estado – comitê das classes dominantes, “poder de opressão de uma classe sobre a outra”- o elemento subordinado (MARX, 1988).

Tentando compreender a complexidade do poder nos países ocidentais nas primeiras décadas do século XX, onde o Estado não era de todo coercitivo como nos países orientais, Gramsci formulou uma interpretação muito original e proposital sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil. Aprofundando a teoria marxista sobre o Estado⁵, Gramsci supera a concepção restrita do Estado de instrumento nas mãos da classe burguesa e o concebe como expressão de uma correlação de forças contraditória, que se apóia em um equilíbrio de compromisso entre grupos heterogêneos.

Ao enriquecer, ampliar e concretizar as descobertas essenciais de Marx, Gramsci elimina qualquer tipo de análise instrumental do Estado. Operando numa época histórica marcada pela socialização da política em que a esfera política restrita, que era própria dos Estados elitistas -

⁴ Para Wood (2003), Marx secundarizou uma análise importante de Hegel que não pode ser secundarizada, a de que o Estado cria meios de intervir na vida social (através das políticas sociais) com vistas a garantir o direito a vida. Portanto, ele não é só coercitivo. Embora exerça a função de controle e coerção, o Estado também alargou a esfera dos direitos (liberdade civil, educação pública, certas formas de proteção ao trabalhador).

⁵ Cabe lembrar, como bem salienta Coutinho (1987), que a percepção do aspecto repressivo como aspecto principal do fenômeno estatal na teoria marxista corresponde à natureza real do Estado com que Marx se defrontou. O Estado moderno, com suas múltiplas determinações ainda não havia explicitado plenamente.

autoritários e liberais -, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ampliada – resultado da criação do sufrágio universal e dos movimentos de massa – o autor, introduz um novo dinamismo entre sociedade e Estado.

O teórico italiano elabora o conceito de Estado “ampliado” - que incorpora sociedade política e sociedade civil. Como “sociedade política” designa o conjunto de aparelhos através dos quais as classes dominantes detêm e exercem o monopólio legal ou de fato de violência; a “sociedade política” tem seus portadores materiais nos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e á imposição das leis. São os aparelhos nos quais Marx e Engels, em 1848-1850, e depois Lênin, concentraram a atenção.

Como “sociedade civil”, Gramsci entende como o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses dos diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias. Os portadores materiais da “sociedade civil” são o que Gramsci chama de “aparelhos “privados” de hegemonia”, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política, compreendendo, assim, o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc (COUTINHO, 1987).

Neste sentido, sociedade civil de Gramsci é diferente da sociedade burguesa de Hegel e Marx. Cria este conceito – sociedade civil - para definir uma nova esfera do ser social, pois viu algo que era embrionário em Hegel e Marx. E como a realidade havia se complexificada daquela de Hegel e Marx, a sociedade civil é uma característica distintiva das sociedades onde existe um grau elevado de socialização da política. O fato novo, segundo Gramsci, é que a esfera ideológica ganhou uma autonomia material e funcional em relação do Estado. É essa independência material que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (Estado em sentido restrito). Em Gramsci sociedade civil é arena de lutas de classe. Não é o mundo das organizações desinteressadas e sim um dos territórios de luta de classe, já que ocorre na sociedade política e na sociedade econômica⁶.

⁶ Neste sentido, o sistema educacional é sociedade civil. O fato de ser publicamente financiado não quer dizer que ele tenha que reproduzir as ideologias da classe dominante. Tanto nas escolas como nas igrejas há uma disputa por hegemonia em seus interiores. O mesmo ocorre com as ONGs, embora algumas possam ser tratadas como empresas.

Para Gramsci não dá para fazer a disjunção entre Estado e sociedade civil, uma vez que estão simultaneamente separados e articulados. Logo, em sentido amplo, o Estado é definido como sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia escudada pela coerção” (COUTINHO, 2008). Ambas as esferas servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista. Mas varia o modo de encaminhar essa conservação ou transformação. No âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, isto é, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção. Portanto, a tese do Estado ampliado constitui-se em uma tese anti-economicista e antiliberal, pois supera não só a fase econômico-corporativa das análises de Marx, como também a separação entre a sociedade política e sociedade civil, própria das teorias liberais.

Sem negar a existência do aparato coercitivo, Gramsci compreende o domínio burguês, não pela imposição, mas pelo consentimento. O Estado é o organizador deste consenso (a hegemonia do capitalismo) e a sociedade civil o *locus* de disputa pelo consenso entre o bloco histórico⁷ e os subalternos, disputa esta que ocorre nos diversos aparelhos de hegemonia. Para Wood (2003, p.125), a hegemonia é atingida quando “os interesses corporativos particulares superam os limites de corporações de um grupo puramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados.”

Ao relacionar a problemática da sociedade civil à problemática da hegemonia, Gramsci elabora as estratégias necessárias para fazer a revolução nas sociedades ocidentais. Seu objetivo maior é “marcar o terreno de uma nova espécie de luta que levaria a batalha contra o capitalismo (WOOD, 2003, p.207)”. Em Gramsci, sociedade civil é um conceito, mas também um projeto político (NOGUEIRA, 2003). Com esta perspectiva, a sociedade civil ganha destaque em suas reflexões, pois compreende que não é só por métodos coercitivos-repressivos que se domina e mantêm-se no poder, mas também pela ideologia que cimenta os diversos interesses oriundos de diferentes classes sociais.

⁷ Quando Gramsci fala em bloco histórico está falando simultaneamente da economia e das superestruturas, isto é, da imbricação entre a esfera econômica e toda complexa superestrutura que existe na sociedade civil.

A teoria gramsciana de revolução (originária do novo conceito de Estado) contrapõe explicitamente à velha teoria de “revolução permanente” formulada por Marx e Engels, em 1848-1850, e seguida por Lênin. Enquanto para Lênin a revolução seria o meio necessário para destruição da máquina do Estado burguês, para o pensador italiano, nas formações sociais de tipo “ocidental”, onde há relação equilibrada entre “sociedade política” e “sociedade civil”, a luta de classe tem como terreno prévio e decisivo os aparelhos “privados” de hegemonia, na medida em que essa luta visa à obtenção da direção político-ideológica e do consenso. Ou seja, onde o Estado é restrito o movimento revolucionário se expressa através da “guerra de movimento”, isto é, como choque frontal. Onde o Estado já se ampliou, o centro da luta de classe está na “guerra de posição”, isto é, uma conquista progressista e processual.

Isso não significa que nesse processo não haja violência, mas sim que ela não é a única forma de revolução social, isto é, único meio para que se forme uma nova ordem social. Assim, afirmando que no “oriente” o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e “gelatinosa”, ao passo que no “ocidente” há uma relação equilibrada entre Estado e sociedade civil, no país que apresenta uma sociedade civil rica e pluralista, a obtenção de uma ampla hegemonia deve preceder a tomada de poder. Em outras palavras, para Gramsci, a classe que se propõe uma transformação revolucionária da sociedade deve ser dirigente antes de ser dominante.

Por isso, para o referido autor não adianta só tomar o Estado, posto que isso não garante o poder. A estratégia consiste em tomar posições em várias fortalezas na sociedade civil. Trata-se de uma guerra de posição, isto é, processo em que progressivamente vai se ocupando espaço (idem, ibidem) com o propósito de destruir as cassamatas inimigas (e não para melhor gerenciar a ordem social). É uma mudança essencial de estratégia, à medida que muda o eixo de luta dos trabalhadores, sendo aí fundamental a atuação dos intelectuais orgânicos das classes trabalhadoras em disputa pelo consenso (hegemonia) com os intelectuais orgânicos do capital (GRAMSCI, 1995). Esta luta diária, realizada nos diversos aparelhos mostra, para o autor, não só a possibilidade de se fazer a correlação de forças se alterarem em favor do trabalhador nas sociedades do tipo ocidental, como também ampliar a dimensão pública do Estado, ou seja, a construção do que ele chamou de Estado Ético.

Todavia, é preciso atentar para o fato de que a sociabilidade cotidiana está entranhada de mecanismos de coerção, fazendo com que a transformação social seja mais difícil. Assim, na sociedade civil, ao mesmo tempo em que se tem luta emancipatória há mecanismos de coerção,

daí ser o lócus das lutas de classe. Como assinala Wood (ibid.), a coerção é um dos mais importantes princípios constitutivos da sociedade civil, sendo as funções coercitivas do Estado ocupadas, em grande parte, na sociedade civil – local onde se disputam o poder e a dominação; “espaço de luta, governo e contestação” (NOGUEIRA, 2003, p. 224).

A expressão sociedade civil, sem dúvida, ganhou prestígio a partir das obras de Gramsci, constituindo-se na idéia central, no eixo estruturante de suas reflexões, como afirma Bobbio (1982). Mas a concepção gramsciana de sociedade civil não é hoje hegemônica. O que se verifica, atualmente, segundo Leher (2002), é um atrofiamento da noção de sociedade civil e a sua ressignificação desvinculada da esfera econômico-social, convertendo-se, neste sentido, em referência nos mais diversos discursos teóricos e políticos. Múltiplas entidades - ONGs, governos, Banco Mundial, movimentos populares - se valem desta expressão no sentido positivo, mas com propostas, interesses e significados distintos, confirmando a afirmação de Wood (2003) de que trata-se de um abrigo conceitual que a tudo cobre.

Nos interessa demonstrar os diferentes significados que o termo sociedade civil vem sendo construído nas últimas décadas pelos intelectuais orgânicos do capital com o objetivo de evidenciar a radical mudança operada no significado gramsciano de sociedade civil. Trata-se de noções ideológicas que compõem o que Bourdieu e Wacquant (2000) caracterizam como uma nova vulgata ou uma espécie de nova língua. Pode ser compreendida também como a própria materialização de uma concepção que se torna cada vez mais hegemônica, como veremos.

Na América Latina o conceito sociedade civil se difundiu no período em que quase todos os países do subcontinente estavam sob o regime da ditadura militar (MESCHKAT, 1999). Civil, neste contexto, passou a significar o que não era militar, ou seja, todo o oposto às arbitrariedades de um regime das Forças Armadas. Ao final da década de 1970, os descontentes com o regime passaram a buscar outros caminhos, não mais o da luta armada, para sobreviver e recuperar um espaço não ocupado pelo Estado militar. Formaram grupos e organizações, como os ligados à Igreja Católica e ONGs. A partir de então, segundo o autor (ibid.), o conceito sociedade civil adquiriu conotações correspondentes a esta conjuntura específica, isto é, de reconstrução dos laços de associação em espaços não muito politizados.

A condição indispensável para a superação do regime militar foi a criação de uma sociedade civil protagonizada pelos movimentos populares - em ação conjunta com as organizações das classes dominantes. Dreifuss (2006) mostra que, como era grande o consenso de

que a democracia seria forjada diante do recrudescimento dos movimentos populares de diversas matrizes (associações de moradores, de mães, de bases eclesiais, de pais de alunos, grupos ligados às atividades culturais, as atividades sindicais, entre outros), políticos profissionais da oposição não demoraram a restabelecer seu monopólio como representantes legítimos das aspirações do povo, passando a negociar um retorno à democracia sem uma ruptura com a ordem edificada na ditadura.

Essa transição feita pelo alto - por meio de acordos entre os desejosos do livre mercado (interesses econômicos), os militares, a alta hierarquia da Igreja Católica e os representantes dos meios de comunicação - visava limitar o protagonismo das lutas dos diferentes setores populares, como por exemplo, os sindicatos e as entidades camponesas (DREIFUSS, 2006). Essa estratégia da elite produziu não só o enfraquecimento dos movimentos sociais, como também gerou mudanças no conceito de sociedade civil. Como assinala Leher (2002, p. 159),

com a abertura lenta, gradual e segura, o termo “organizações populares” foi sendo paulatinamente apagado, inclusive pelas ciências sociais, que optaram pelo termo “sociedade civil”, uma expressão homogeneizadora, indicativa de um consenso entre todos aqueles que se opunham ao Estado autoritário” e que apaga a dimensão “relações de produção”.

Na década de 1980, portanto, com a instauração de uma democracia restrita e elitista e com a grave crise econômica vivida pelo país - decorrente da saída do Brasil do financiamento internacional após decretar, em 1982, falta de condições em pagar a dívida externa -, a sociedade civil foi perdendo a conotação que havia conseguido nas lutas antiditatoriais, deixando de ser identificada com os movimentos populares e se transformando em um conceito mais geral (MESCHKAT, 1999). Sem dúvida, o crescimento das organizações não-governamentais, simultaneamente ao enfraquecimento dos movimentos sociais, contribuíram para isso, como veremos mais adiante.

Por ora, focando nossa atenção ao conceito de sociedade civil, verifica-se que a mudança radical deste conceito ocorre na década de 1990, quando o Brasil adere à agenda neoliberal e promove as reformas fiscal e estrutural. Com elas não se tem mais um debate sobre o público e sim o fortalecimento da sociedade civil como o lugar da esfera privada, do mercado. As polarizações⁸ que até então demarcavam o campo político e o discurso de múltiplos agentes sociais, inclusive dos intelectuais da esquerda, foram perdendo centralidade para a sociedade civil. Para Leher (ibid., p. 158), esta

⁸-Capital x trabalho; capitalismo x socialismo; reforma x revolução, entre outros.

revalorização e aplicação da expressão “sociedade civil resulta de um movimento consistente de coalizão, formal ou informal, entre determinados “críticos do Estado autoritário”, dirigentes de governos militares e os neoliberais, irmanados na tese de uma nova era em que os antagonismos centrados nas contradições capital e trabalho não tem mais lugar.

A crise do socialismo na extinta União Soviética e no Leste Europeu na década de 1980 - que culminou na queda do Muro de Berlim, em 1989 -, em muito contribuiu para o avanço das idéias neoliberais e para o recrudescimento do ataque as teorias marxistas como modelo explicativo da realidade, considerado agora incapaz de responder as múltiplas demandas que emergem de diferentes atores sociais, decorrentes, em parte, das mudanças operadas com a reestruturação do capital (WOOD; FOSTER, 1999). Os conceitos unificadores - como modo de produção e classes - foram abalados e passaram a ser elementos secundários nas análises. Desvalorizando o processo histórico, relativizando a realidade social e negando os fatores determinantes, foi se tirando do foco a relação dominação-exploração (EVANGELISTA, 1997). Tudo isso tem como substrato uma determinada forma de pensar a sociedade civil.

Constituindo-se em um termo polissêmico e polêmico, nos tempos atuais, a sociedade civil, segundo Wood (2003), é geralmente usado para identificar uma arena de liberdade fora do Estado; um espaço de autonomia, de associação voluntária, de pluralidade e mesmo de conflito; designar a multiplicidade plural e heterogênea da sociedade moderna contra as coerções do Estado e a economia capitalista; representar uma esfera maior de instituições e relações não-estatais, como lares, sindicatos, associações voluntária hospitais, igrejas, mercado, empresas capitalistas (WOOD, 2003).

Não obstante a essas diferentes interpretações, no lugar do binômio Estado e sociedade civil foi se consolidando, gradativamente, a idéia baseada no tripé: Estado, mercado e sociedade civil. A partir de então, o argumento da sociedade civil foi sendo utilizado como estratégia para fazer desaparecer o conceito de capitalismo, reduzindo “o sistema social do capitalismo a um conjunto de instituições e relações em pé de igualdade com as associações domésticas e voluntárias, e desagregando a sociedade em fragmentos sem nenhuma coerção sistêmica” (ibid. p. 210). O uso corrente do conceito de sociedade civil já não exhibe a mesma intenção anticapitalista de Gramsci e, o que deveria ser uma arma contra o capitalismo, torna-se uma acomodação a ele. De terreno para afirmação de projetos de hegemonia, converte-se num espaço de cooperação, gerenciamento, crise e implementação de políticas (NOGUEIRA, 2003).

Wood (2003, p.212) afirma que

a estratégia de dissolver o capitalismo numa pluralidade desestruturada e indiferenciada de instituições e relações sociais, enfraquece a força analítica e normativa da “sociedade civil”, sua capacidade de enfrentar a limitação e legitimação do poder, bem como sua utilidade na orientação de projetos emancipatórios.

Com a adoção do Brasil as doutrinas neoliberais na década de 1990, a sociedade civil perdeu a condição de arenas de lutas de classes sociais e passou a ser o lugar do não conflito. Isto é, as dimensões de “luta” e “confronto” pela hegemonia de diferentes projetos societários foi cedendo lugar à idéia de interação, entendimento, consenso, colaboração e parceria. Lugar onde os interesses contraditórios não aparecem. É como assinala Meschkat (1999, p. 43):

normalmente, el empleo de la noción “sociedad civil” presenta la tendencia a esconder las diferencias dentro de la sociedad realmente existente: desaparecen las classes sociales, los grupos de poder económico, los monopolios, el capital transnacional, mientras aparecen “actores” que em principio tienen iguales derechos y oportunidades en el juego político.

Ao tempo em que a sociedade civil se projetou e se expandiu com a globalização e a “crise” do Estado, ela também se fragmentou, ficando congestionada de ações e movimentos e não conseguindo se pôr como espaço de unificação e agregação. Tal mudança é fruto das correlações de forças presentes na sociedade civil, deixando esta de ser concebida como o espaço do confronto para ser o da colaboração, o que demonstra a necessidade da visibilidade dos projetos contra-hegêmonicos, sobretudo se entendemos que a “fragmentação da sociedade civil fragiliza as bases de contestação, bloqueia a democracia e incentiva a improdutividade dos governos” (NOGUEIRA, 2003, p. 220).

Montaño (2007, p. 274) mostra a ideologização nas expressões “lutas da sociedade civil” e “organizações da sociedade civil”, visto que com elas não só “equaliza-se, numa mesma categoria, um conjunto heteróclito e contraditório de setores, não apenas diversos, mas fundamentalmente antagônicos, como também leva a pensar esta esfera não como espaço de lutas, mas como um sujeito”. Ou seja, a sociedade civil como sujeito de lutas populares contra os sujeitos da dominação política (Estado) e econômica (mercado). Assim, conclui o autor (ibid., p. 275), as lutas “são vistas não como lutas internas à sociedade, mas como o enfrentamento desta (unidade, transformada em sujeito) contra seus (supostos) oponentes, o Estado e / ou mercado”.

Nogueira (2003) denominou esta concepção de sociedade civil liberal. Nela, não há lugar para a questão da hegemonia, os atores atuam para obter vantagens ou para obter maiores dividendos para si. Constitui-se em um espaço onde pode existir oposição, mas não contestação. Mas, como nos alerta Montaño (2007), pensar numa sociedade civil desarticulada, apática,

desmobilizada, é deixar este espaço para o controle hegemônico dos setores sociais que exercem a direção hegemônica na sociedade.

1.2 A Esfera Pública Não-Estatal e a Parceria Público-Privada.

Além de alterar profundamente os conceitos gramsciano de sociedade civil e Estado, os intelectuais orgânicos do capital organizam o consenso da privatização do público, da cidadania, da liberdade. Promovem, junto ao culto do individualismo, uma inversão nos conceitos de público e privado. Assim, o espaço público, como expõe Dupas (2003), foi deixando de ser o espaço da liberdade, da participação dos cidadãos na gestão dos assuntos comuns, para se transformar em espaço publicitário, apropriado pelas corporações. A esfera privada, por sua vez, foi deixando de ser o espaço da dominação, do poder, para se constituir no espaço da liberdade.

Na visão dos defensores do capital, como Hayek (1998), Guiddens e os *experts* do Banco Mundial (2000), a sociedade civil é o lugar onde todos podem recuperar a solidariedade. Assim, a responsabilidade social não é algo exclusivo do Estado, mas sim da sociedade, formada por indivíduos autônomos que são, segundo Guiddens (2004, p. 41), reflexivos, isto é, capazes de “filtrar todo tipo de informação relevante para a sua vida e agir com base nesse processo de filtragem”.

Pensada separadamente da economia e do Estado – ou seja, na lógica do tripé – para o referido autor, a sociedade civil é o espaço das políticas sociais, da reflexividade e da criação. Assim, junto com a reflexividade social, Guiddens (*ibid.*, p. 50) propõe a política gerativa, isto é “uma política que procura permitir que indivíduos e grupos façam as coisas acontecerem”, posto que “o Estado pode funcionar só até certo ponto”. Para isso, como “condição da eficácia política da exigência do fluxo de informação de baixo para cima e do reconhecimento da autonomia” (*idem, ibidem*) faz-se necessário descentralizar o poder político, o que em outras palavras significa organizar a parceria público-privada.

No Brasil, esse sistema de parceria foi a tônica da década de 1990, principalmente, a partir da reforma do Estado brasileiro. A partir dela, o conceito de público foi sofrendo alterações profundas. Principalmente com a desresponsabilização do Estado na execução de políticas sociais e com a formação de um setor intermediário entre o Estado e o mercado, o público não-estatal, também denominado de terceiro setor. Segundo Landim (1998), as instituições

pertencentes ao Terceiro Setor são aquelas que fazem parte da sociedade civil, uma vez que elas não pertencem ao Estado (primeiro setor) e nem ao mercado (segundo setor). São elas: organizações não-governamentais (ONGs), fundações, entidades filantrópicas (beneficentes ou de caridade), associações, sindicatos e outras organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Por outro lado, Montaño (2002, p. 275-6) expõe o quanto o conceito “terceiro setor” é ideológico, tendo esta setorialização da realidade forte funcionalidade com o atual processo de reestruturação do capital. Para o autor, ao “segmentar realidade social em três “setores”, ao considerar o “primeiro”, o Estado, como burocrático, lento, corrupto, ineficiente, radiador dos valores e interesses do capital, e não como uma arena de lutas, e o “segundo”, o mercado, também na exclusiva dominação capitalista, ignorando as lutas de classes ali desenvolvidas, deriva-se na conceituação de um “terceiro setor”, a “sociedade civil”, que luta contra, ou em parceria com o Estado; e que nessa luta / parceria.ambos os “setores” são tidos, não como esferas da totalidade social, mas como verdadeiros sujeitos, que ora se confrontam,ora se complementam”.

Alguns autores justificam a necessidade do setor público não-estatal devido à incapacidade do Estado de integrar parcelas significativas da sociedade. Em face disso, compete “ao Estado instituir parcerias oficiais com a sociedade civil nos vários setores sociais: saúde, educação, habitação, meio-ambiente, entre outros” (BARRETO, 1999, p. 110). A adesão do Brasil a esta política de parceria se explicita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, em especial, por meio da Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, que dispõe, entre outras coisas, sobre a criação do Programa Nacional de Publicização⁹ e a qualificação de entidades como organizações sociais.

Para o ex-ministro Bresser Pereira as organizações civis sem fins lucrativos assumiriam o estatuto de instituições públicas não-estatais quando viessem a estabelecer parcerias com organismos governamentais para prestar serviços básicos. Portanto, o programa de publicização nada mais é do que a transferência dos serviços não exclusivos do Estado para o setor público não-estatal – ou terceiro setor -, com o objetivo de superar a rigidez burocrática e “lograr maior

⁹ Segundo Barreto (1999, p. 112), “entende-se por processo de publicização a transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal ou terceiro setor mediante transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais, denominadas organizações sociais. São considerados serviços não-exclusivos aqueles que, embora não envolvam o exercício do poder de Estado, devem ser apoiados pelo Estado em razão de serem fundamentais para a sociedade. Museus, universidades, escolas, centros de pesquisa e hospitais são exemplos de instituições prestadoras de serviços considerados não-exclusivos do Estado”.

autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços” (BRASIL, MARE *apud* *ibid.*, p. 42).

Qual o verdadeiro objetivo das instituições denominadas como públicas não-estatais: apaziguar os conflitos sociais ou buscar integrar os excluídos na vida social e política? Realimentar a subordinação político-ideológica ou constituir espaços democráticos de publicização dos conflitos sociais? Muitas são as opiniões sobre a esfera pública não-estatal.

Para os defensores da reforma, o público não-estatal é um tipo de propriedade no capitalismo contemporâneo, onde os serviços oferecidos pela publicização são mais fáceis de serem controlados por parte da sociedade por meio dos Conselhos de Administração dos diversos segmentos envolvidos (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 1998).

Para Raichellis (2000), Estado e interesses privados sempre tentaram impedir a consolidação de uma esfera pública democrática, sendo, por isso, árduos os caminhos percorridos pelos movimentos sociais na formação de um espaço participativo e democrático na esfera pública estatal. Isso foi alterado com a Constituição de 1988, uma vez que ela, fruto dos movimentos sociais da época, deu novos contornos à participação da sociedade na coisa pública. Compreendendo a esfera pública não-estatal como a consolidação de uma luta histórica em prol da democratização da esfera pública, para a autora (*ibid.*) esta nova esfera é o espaço de confronto e negociação na cena política de diferentes projetos de sociedade. Este é o aspecto positivo da esfera pública não-estatal, pois ao mesmo tempo “reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil” em direção ao público¹⁰ (*ibid.*, p. 83-85).

Gohn (1997), tem posição semelhante. Embora reconheça que os novos programas de parceria têm se implantado como prestação de serviços e não de direitos, despolitizando o conteúdo político da questão, sinaliza que ainda assim a ação das organizações sociais ocasiona a construção de uma nova cultura política. Identificando os conselhos gestores, os fóruns e o orçamento participativo como expressões de busca da construção de espaços na estrutura de poder, para a autora, um dos grandes saldos da década de 1990 foi exatamente a capacidade das novas práticas civis da sociedade brasileira em intervir e construir uma esfera pública.

¹⁰ Raichellis (2000) mostra que atingir o esboço de esfera pública, deflagrado a partir do recrudescimento dos movimentos sociais e consolidado na Constituição de 1988, é o que se pretende com a reforma do Estado, deixando, por isso, de discutir “a raiz do problema do Estado no Brasil: sua privatização e a ausência de mecanismos democráticos sobre a esfera pública” (LAHUERTA *apud* RAICHELIS, 2002, p. 48).

Na contramão dessas análises estão autores como Montañó (2007) Para ele, o terceiro setor é a expressão da desresponsabilização do Estado em dar respostas às seqüelas da questão social, daí ser “um conceito ideológico, portador da função de encobrir e desarticular o real” (ibid., p.16). Assim, ao se apostar prioritariamente nas ações das organizações sociais

zera-se o processo democratizador. Primeiro, porque a ação governamental não tem mais um caráter universal, sendo focada nos segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade, através de políticas compensatórias. Segundo, porque é um mecanismo para a diminuição dos custos operacionais das ações estatais e para a atenuação do conflito social. Terceiro, porque no lugar de centrais lutas de classes, temos atividades de ONGs e fundações; no lugar da contradição capital-trabalho, temos a parceria entre classes por supostos “interesses comuns” (ibid. p.18).

Com a implantação do sistema de parceria público-privado, inaugura-se uma nova relação entre a sociedade e o Estado com o propósito, segundo a retórica neoliberal, de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. Baseando-se em resultados e reduzindo direitos em serviços, no qual o cidadão transforma-se em cliente-consumidor, a transferência de dinheiro público para as entidades do Terceiro Setor não só altera a relação cidadão-Estado, uma vez que as demandas passam a se dirigir à justiça social e não mais aos órgãos da administração estatal, como também reduz o espaço público do cidadão, ao se reduzir o seu poder de negociação (GOHN, 2002).

As fronteiras entre o público e o privado cada vez mais se diluem, alterando profundamente o compromisso do Estado com a garantia dos direitos sociais conquistados. Isso ocasiona conseqüências graves para grande parte da população brasileira. Raichelis (2000) mostra que a redução dos gastos públicos preconizada pelos neoliberais significou, na prática, a redução dos gastos sociais, ocasionando para as camadas populares deterioração das suas condições de vida e do trabalho, aumento da pauperização, do desemprego, crescimento do mercado informal de trabalho, exploração do trabalho infante-juvenil, entre outras.

Assim, para Montañó (2007, p. 226), a função das parcerias é encobrir e gerar uma aceitação da população da retirada do Estado da atividade social, fazendo, “ideologicamente, com que esse processo seja percebido como de transferência de um setor falido – o Estado – para outro mais eficiente, empreendedor, livre – a sociedade civil (que alguns chamam de terceiro setor).”

1.3 As Organizações Não-Governamentais (ONGs) e o “Terceiro Setor”

Entre as organizações da sociedade civil convidadas para participarem do sistema de parceria, as que mais se destacam são as organizações não-governamentais (ONGs). Evidencia isso o crescimento de sua ação em diversas frentes de atividades da área social ao longo da década de 1990. No entanto, esse crescimento das ONGs¹¹ e sua parceria com o Estado não é um fenômeno exclusivamente brasileiro ou latino-americano, mas sim um fenômeno global, tendo sido iniciado nos países centrais do capitalismo mundial.

Se as colaborações das ONGs com o Banco Mundial já era algo posto no início da década de 1990, conforme relatório de 1993 da referida instituição financeira, no entanto, foi desde a década de 1980 que o Banco Mundial e os governos europeus e norte-americanos passaram a dar grande atenção às ONGs, aumentando a destinação de verbas para elas, não só por considerá-las mais eficientes que as agências governamentais, como assinala Gohn (1997), mas principalmente, segundo Petras (apud MONTAÑO, 2007), para enfraquecer a oposição ao neoliberalismo. Para o referido autor,

setores das classes dirigentes neoliberais perceberam que suas políticas estavam polarizando a sociedade, [e então] começaram a financiar e a promover uma estratégia paralela “de baixo”, a promoção de organizações “comunitárias de base” [...] com uma ideologia antiestatal para intervir nas classes potencialmente conflitivas, para criar um amortecedor social [...] Na verdade, o Banco Mundial, os regimes neoliberais e as fundações ocidentais cooptaram e encorajaram as ONGs a solapar o Welfare State nacional oferecendo serviços sociais para compensar as vítimas das corporações multinacionais (PETRAS apud MONTAÑO, 2007, p. 271).

No Brasil, segundo Gohn (2001), as primeiras ONGs surgiram na década de 1980 na luta contra o regime militar e em apoio aos movimentos sociais. Mas foi essencialmente nos anos de 1990 que elas ganharam força e definiram seu campo de atuação¹². Beneficiadas pela ajuda financeira internacional, o crescimento das ONGs ocorreu simultaneamente ao enfraquecimento

¹¹ O termo ONG foi criado pela ONU (Organizações das Nações Unidas) após a Segunda Guerra Mundial, para nomear e definir o papel de organismos que representavam setores da sociedade não ligados aos governos e ao mundo das empresas privadas, relacionadas, principalmente, a área da saúde pública, ao apoio a reivindicações de paz ou campanhas contra guerras e a lutas pela democracia, entre outros (SANTOS, 2004). No Brasil, segundo Gohn (1997, p.60), o “termo ONG refere-se a um tipo peculiar de organização da sociedade. Trata-se de um agrupamento de pessoas, organizado sob a forma de uma instituição da sociedade civil, que se declara sem fins lucrativos, com o objetivo de lutar e / ou apoiar causas coletivas”.

¹² Segundo Gohn (1997), são três os seus campos de atuação: assistencialismo (por meio da filantropia), a do desenvolvimentismo (por meio de programas de cooperação internacional, entre ONGs e agências de fomento, públicas e privadas) e o campo da cidadania (por meio de ONGs criadas a partir de movimentos sociais que lutam por direitos sociais).

dos movimentos sociais. Se até então elas estavam voltadas para o apoio aos movimentos sociais, transferindo para eles recursos captados de organismos internacionais com o intuito de contribuir para sua melhor articulação e organização interna, a partir da década de 1990, elas não quiseram mais se esconder por trás dos movimentos sociais e se tornaram os atores principais (MONTAÑO, 2002). Decorre daí a “profissionalização” de uma “camada de dirigentes que cada vez mais se distanciou das bases dos movimentos e se aproximou das ONGs” (GOHN, 1997, p. 29).

São diversas as origens das modernas ONGs brasileiras. Enquanto umas surgiram da articulação com os movimentos sociais, outras não possuem nenhum histórico de luta e de engajamento social, criadas exatamente após o Programa de Publicização, em 1997, sobrevivendo às custas de recursos públicos. Assim, se na década de 1970 e até a metade da década muitas de suas ações pautavam-se na idéia de se construir um contra-poder popular capaz de fazer frente ao Estado, ao longo dos anos 1990 as ONGs passaram a ser locutores privilegiados com o Estado e foram mudando sua conduta. De antigas inimigas a parceiras atuais.

A parceria entre o Estado e as ONGs ocorre em ações que não despertam o interesse do mercado e que o Estado julga não ser mais imprescindível sua atuação. Como para o mercado só interessa a transferência de atividades que possam ser convertidas em algo rentável,

áreas que interessavam ao capital, tais como ensino superior e saúde preventiva e reparativa (voltada para aqueles que dispõem de recursos para pagar mensalidades de planos de saúde) acabaram sendo absorvidas, em grande parte, pela iniciativa privada. Já áreas que não apresentam retorno financeiro, como alfabetização de adultos, prevenção e reparação de camadas empobrecidas da população (que não podem pagar planos de saúde) continuaram sob tutela do Estado ou passaram a ser transferidas para ONGs (SANTOS, 2004, p. 40).

O envolvimento de ONGs no campo educacional brasileiro não é um episódio inédito da última década do século passado. Esta relação ocorre desde o nascimento das organizações da sociedade civil, nas décadas de 1960 e 1970, quando pessoas oriundas dos setores das igrejas, dos partidos políticos e das universidades organizaram-se em entidades – associações civis sem fins lucrativos - para dedicar-se junto aos setores mais pobres da população a trabalhos sociais, como, por exemplo, a alfabetização de adultos (OLIVEIRA; HADDAD, 2001). Tratava-se de iniciativas caritativas, de auto-ajuda ou mesmo comunitárias, em que os processos educativos eram absolutamente desligados dos processos educativos oficiais.

A legitimação da participação das ONGs no setor educacional, no entanto, ocorreu com a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96. Em plena consonância¹³ com o ideário neoliberal, como bem afirmou Saviani (1997), a referida legislação veio ao encontro das recomendações das agências financiadoras internacionais de que é fundamental o engajamento das organizações da sociedade civil nos programas de governo (OLIVEIRA; HADDAD; 2001). A partir de então, cada vez mais as organizações da sociedade civil foram sendo convidadas a executar ações na educação, entre as quais, de jovens e adultos.

As mudanças educacionais inserem-se no conjunto de reformas efetuadas ao longo da década. Neste sentido, as mudanças realizadas na EJA e na Educação Profissional durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, legitimadas pela nova LDB e pelo Decreto nº 2.208/97, também conduziram ao sistema de parceria público-privado.

A ação das organizações da sociedade civil no desenvolvimento de atividades educacionais causa inúmeras polêmicas nos aspectos políticos e pedagógicos e gera significados distintos, de acordo com a concepção que diversos autores possuem sobre a chamada esfera pública não-estatal e as políticas públicas voltadas para EJA¹⁴. Kuenzer (1999) coloca sob suspeita a utilidade desta qualificação no âmbito do PLANFOR, uma vez que se tratava de cursos aligeirados, fragmentados, vinculado às demandas pontuais do mercado de trabalho, ocorrido de forma paralela e desassociada da rede escolar de educação básica.

Deluiz, Gonzalez e Pinheiro (2003), em pesquisa sob a atuação das ONGs que desenvolveram ações no Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação Profissional, no município do Rio de Janeiro, entre 2001 e 2003, constataram que as ONGs pesquisadas ancoravam-se em uma prática educacional inconsistente e assistencialista e os cursos

se distanciavam da possibilidade de viabilizar uma efetiva participação na esfera pública por parte desses segmentos sociais, tradicionalmente excluídos do conhecimento e do exercício da cidadania, abdicando as ONGs de promover ações educacionais que levem à construção de propostas contra hegemônicas ao modelo vigente (DELUIZ, GONZALEZ, PINHEIRO, 2003, p.16/17).

¹³ Saviani (1997 p. 202) aponta esta relação, por exemplo, na “inversão operada no enunciado do art. 205 da Constituição Federal. Enquanto ali se lê “é dever do Estado e da família”, na lei está escrito “dever da família e do Estado” (...) Os mentores do neoliberalismo, Hayek e Milton Friedman, também defendem explicitamente a precedência da família sobre o Estado em matéria de educação”.

¹⁴ Para Di Pierro (2005), por exemplo, a ação do Terceiro Setor é a forma mais explícita da secundarização da educação de jovens e adultos no âmbito das políticas públicas municipal, estadual e federal.

As organizações privilegiadas pelo Estado para estabelecerem parcerias e realizarem as políticas sociais são, segundo Gohn (1997), as organizações não-combativas, ou seja, aquelas que não se voltam contra a ação do Estado. Isso gera conseqüências graves ao longo da década de 1990, entre elas, o enfraquecimento das ONGs combativas, agravada pela redução dos recursos oriundos dos principais países capitalistas, que passaram a priorizar o investimento na reestruturação dos países do Leste Europeu pós-socialismo, em detrimento da ajuda às organizações sociais dos países latino-americanos (MONTAÑO, 2007). Encontra-se aí um grande dilema do papel das ONGs nas políticas públicas.

Diferente do que ocorria na década de 1980, quando lutavam para se fazer “ouvir na formulação de políticas públicas e estavam prontas a oferecer propostas inovadoras de atuação a partir de seus próprios projetos experimentais, financiados pela chamada cooperação internacional” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 69), nos últimos anos, contando majoritariamente com o dinheiro público para sobreviverem, muitas ONGs agem mais para legitimar as políticas públicas implementadas, do que para se opor a ela; mais para colaborar do que para vigiar criticamente o Estado.

Além do mais, não obstante a transferência de responsabilidade de execução de algumas políticas sociais para as ONGs, o Estado não abre mão da formulação e controle desta política, deixando clara a distinção das funções do Estado e das organizações da sociedade civil. Isso significa admitir a posição de comando e subordinação destas organizações, atingindo frontalmente sua autonomia (DI PIERRO, 2001).

Esta é a concepção da publicização, da parceria público-privado e da esfera pública não-estatal (“Terceiro Setor”) concebida pelo ex-ministro Bresser Pereira, qual seja, estimular o surgimento de organizações¹⁵ sociais que legitimam as políticas públicas que o Estado venha implementar.

Diversos projetos societários depositam na sociedade civil suas esperanças. Utilizada nos discursos de diferentes matrizes ideológicas, muitos deles, atraídos pelo “canto da sereia” neoliberal, buscam enfraquecer o conceito gramsciano de sociedade civil - arena da luta de classes, local da construção da hegemonia e da coerção - e ao mesmo tempo, fortalecer a idéia da

¹⁵ A mobilização de alguns movimentos para apoiar as políticas públicas era um fato nos anos 1980, vide Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM - e a Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT. No entanto, essa mobilização era ocasional e só se institucionaliza a partir dos anos 1990, segundo Gohn (1997).

sociedade civil como espaço da colaboração, da autonomia, da liberdade, como se fosse possível liberdade sem o mínimo de igualdade, como bem ressalta Losurdo (1996).

Sendo as ONGs privilegiadas pelo Banco Mundial dentre as organizações sociais para a execução de parcerias, cabe-nos indagar: até que ponto essas organizações estão comprometidas com a transformação social? Qual a educação oferecida pelas ONGs a jovens e adultos trabalhadores brasileiros, inseridos ou não no mercado formal de trabalho? Ao atuar no campo educacional elas reforçam a lógica liberal de uma educação dual e desigual, ou apresentam as perspectivas de uma formação integral, na concepção de Marx e Gramsci? Estariam engajadas na elaboração de um projeto contra-hegemônico de sociedade em que se opera a hegemonia do trabalho sobre o capital, ou simplesmente a serviço do atual processo de reestruturação do capital e de toda lógica neoliberal?

1.4 Capital Social e Governabilidade.

Marx e Engels já nos mostraram a capacidade do capitalismo, em tempos de crises, de promover reajustes criando elementos necessários ao processo de expansão de acumulação de riquezas. Assim, os intelectuais orgânicos do capital, cientes do alto custo social gerado pelas medidas neoliberais e dos perigos que este ocasiona para a governança, elaboram novos "conceitos" com a finalidade de dar coerência à manutenção do ideário neoliberal. A literatura tem demonstrado o quanto o "capital social" e a confiança interpessoal cumprem esta função, fazendo-se presente nas recomendações das principais instituições multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, e da Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL)¹⁶.

No começo dos anos 1990, o capital social aparece como um instrumento de análise muito promissor, sobretudo para o estudo dos fenômenos econômicos, por se tratar de um conceito que permite aplicações no plano microsociológico. Putnam (2002), Coleman (1988) e Fukuyama (1996) são nossas principais referências teóricas em relação ao capital social, posto que ressaltam que o capital social e a propensão à sociabilidade espontânea têm consequências importantes para a economia, criticando o discurso econômico contemporâneo que considera a economia como uma faceta de vida com suas leis próprias, separada do resto da sociedade. Afinal, como afirma

¹⁶ Os trabalhos de Tonella (2003); Reis (2003) e Motta (2007) confirmam isso.

Coleman (1988, p. 301), ‘os indivíduos não atuam de maneira independente uns dos outros, os objetivos não se alcançam de maneira independente e os interesses não são de todo egoístas’.

Para o referido autor, “capital social” é a capacidade das pessoas trabalharem juntas visando a objetivos comuns em grupos e organizações. Esta capacidade de associação é uma porção distinta do capital humano e depende do grau em que as comunidades compartilham normas e valores e mostram-se dispostas a subordinarem interesses individuais aos de grupos maiores. Identifica múltiplas formas de capital social, entre elas, as obrigações e as desobrigações que ligam os indivíduos, o grau de confiança da estrutura, o fluxo de comunicação que transita nas relações sociais e facilita a ação, as relações de reciprocidade que favorece a confiança interpessoal e a disponibilidade de ajuda mútua.

Diferentemente do capital físico (bens materiais e monetários) e do capital humano (capacidades e habilidades adquiridas com o tempo), o capital social tem a natureza de um bem público, ou seja, não é propriedade privada de algumas pessoas que por meio dele obtém vantagens. Como atributo da estrutura social da qual a pessoa está inserida, não traz benefícios somente as pessoas que se esforçaram em criá-lo, mas sim a todos os indivíduos que fazem parte de uma determinada estrutura ou organização, participem ou não nela (PISELLI, 2003). Todavia, como resultado de um processo de interação dinâmica que se concretiza na ação e na realização de projetos práticos, o capital social se cria, se mantém e se destrói, exigindo um investimento contínuo, do mesmo modo que as outras formas de capital.

Os cientistas políticos das últimas décadas têm se utilizado do conceito de capital social como uma propriedade de todo sistema social que favorece a democracia e o desenvolvimento. Os trabalhos mais importantes nessa direção são os de Putnam (2002) e Fukuyama (1996). Estes autores retomam o conceito de capital social formulado por Coleman para explicar as características do desenvolvimento econômico e político de uma dada sociedade e as diferenças de (recorridos) e níveis de modernização dos diferentes países. Vejamos.

Putnam (2002) elabora sua definição de “capital social” durante 20 anos de pesquisa na Itália moderna, entre 1970-1980. Tendo como pergunta central “por que alguns governos democráticos têm bom êxito e outros não”, seu objetivo foi verificar, empiricamente, as restrições que o contexto social impõe ao desempenho institucional, isto é, se o êxito de um governo democrático depende de quão próximo seu meio se acha do ideal de uma comunidade cívica.

Na obra de Putnam não há uma definição clara do termo “capital social”, mas sim um

conjunto de variáveis “estruturais” e “atitudinais” que levam à formação de redes de cooperação visando a produção de bens coletivos e à capacidade de estabelecer laços de confiança interpessoal. Não obstante as distintas definições que utiliza, Putnam privilegia uma dimensão do capital social: as redes de compromisso cívico, isto é, o associacionismo. Afirmado repetidamente,

as redes de compromisso cívico, como as associações de bairros, os coros, as cooperativas, os círculos desportivos, os partidos de massa e outros similares [...] são a expressão de interações horizontais e representam um componente essencial de capital social. Quanto mais rica é uma comunidade, mais provável que os cidadãos colaborem nela para o bem de todos (ibid., p. 204).

Portanto, ao se estabelecerem múltiplas associações “horizontais” no interior da população, multiplicam-se os laços de interdependência recíproca entre os habitantes. As regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social que resultam em equilíbrios sociais. Todavia, para o autor, o pré-requisito indispensável para a produção e estabilização de capital social é que as relações sociais de solidariedade e cooperação se estendam para além do confinamento da família e de parentesco.

Como resultado da pesquisa, para Putnam dois fatores são essenciais para promover melhores desempenhos produtivos e sociais, e promover o crescimento econômico: a “consciência cívica” e as intervenções voluntárias de indivíduos associados na cobrança por melhor desempenho das instituições políticas. O autor identifica a “consciência cívica” como a difusão de uma ampla confiança interpessoal que facilita a cooperação entre os cidadãos para objetivos comuns, o que favorece o funcionamento das instituições políticas e das atividades econômicas. Portanto, a cultura cívica e a confiança interpessoal formam um recurso fundamental de poder para os indivíduos e a sociedade.

São as associações cívicas que fazem com que os hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, isto é, o “capital social”, sejam inculcadas nos membros de uma comunidade. Conforme o autor, é 'a consciência que cada um tem de seu papel e de seus deveres como cidadão, aliado ao compromisso com a igualdade política, que constitui o cimento cultural da comunidade cívica' (ibid., p.192).

Para Putnam a dotação de capital social de uma determinada sociedade tem profunda influência no funcionamento das instituições. Quanto mais elevado é o capital social, melhor é o funcionamento das instituições e, conseqüentemente, do sistema econômico. Por este motivo, o norte da Itália com uma forte tradição cívica e uma ampla dotação de capital social tem

conhecido o desenvolvimento econômico e obtido as melhores (prestaciones) das instituições políticas. No sul da Itália, por sua vez, onde as redes de compromisso cívico que poderiam favorecer a ação coletiva é deficiente, carente ou inexistente e as dotações de capital social é baixa devido ao familismo, o clientelismo e a ilegalidade, fez com que as regiões tivessem instituições ineficientes, governos ineficazes, atraso econômico e um escasso desenvolvimento da sociedade civil.

Tendo como base a análise sociocultural da teoria da governança de Tocqueville, para Putnam o problema das desigualdades econômico e social, em qualquer formação histórico-social, pode ser superado pondo no centro a questão da cultura cívica e o papel das associações locais, ou seja, está relacionada à capacidade de o indivíduo adquirir virtudes cidadãs (capital social), limitando a questão da desigualdade a uma questão de moralidade e de administração eficaz e eficiente. A mesma conclusão pode ser encontrada em Saegert, Thompson e Warren (2001), para os quais o capital social, através de suas relações de cooperação e reciprocidade, confiança, civismo, normas, obrigações sociais, pode ser uma ferramenta importante para pensar a diminuição da vulnerabilidade social.

Isso gera inúmeras críticas, como as feitas por Piselli (2003). Segundo este autor, Putnam faz um uso restrito e inadequado do conceito de capital social e, sobretudo, de sua capacidade para captar as características situacionais e dinâmicas. Exagera a rigidez do esquema interpretativo de modo que é incapaz de reconhecer outras formas de capital social e considerar o fato de que estas são o resultado de uma multiplicidade de fatores.

Uma perspectiva similar a de Putnam encontra-se na obra de Fukuyama (1996). Para este autor, o bem estar de uma Nação, bem como sua capacidade de competir, é condicionado a uma abrangente característica cultural: o nível de confiança inerente à sociedade. Assim, adverte aos economistas levar em conta os dotes relativos de capital social, pois para ele há uma relação entre sociedades de alta confiança, com abundante capital social, como a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão, e a capacidade de criar grandes organizações de negócios privadas. Essas três sociedades foram as primeiras a desenvolverem grandes corporações modernas profissionalmente administradas. Em contrapartida, as economias de sociedades de confiança relativamente baixa, como a Tailândia, Hong Kong, França e Itália, impediram a emergência de corporações modernas profissionalmente geridas. Neste sentido, o argumento central da obra de Fukuyama (ibid.) é de que ‘antes de poderem criar riquezas, os seres humanos têm de aprender a trabalharem juntos’

(ibid, p.61), visto que existem hábitos éticos, tais como a capacidade de associação espontânea, que são cruciais para a inovação organizacional e, conseqüentemente, para a criação de riqueza.

Motta (2007) evidencia que a acentuação da polarização entre as nações e a pauperização deflagrada com a globalização neoliberal exigiu dos intelectuais e das organizações do capital a elaboração de novas medidas e ajustes com vistas a assegurar a posição de classe dominante-dirigente, ou seja, apresentar possíveis “soluções” para os problemas gerados pelas políticas neoliberais. Para isso, fez-se necessário a reconstrução do padrão de sociabilidade, o que demandou a atualização de estratégias pré-existentes e a produção de estratégias de novo tipo. A teoria do capital social cumpre essa função.

Segundo Martins (2008), essa tendência se manifestou no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990 e, de maneira mais intensa, nos primeiros anos do novo século, tendo como eixo central duas idéias básicas: a “redemocratização da democracia” e a “repolitização da política”. Dessas idéias derivam formulações, como: o afloramento da “nova cidadania”, o surgimento do “novo coletivismo”, o fortalecimento da “nova sociedade civil” e a necessidade do “Estado gerencial”. Portanto, com base em Neves (2005), a mudança da relação entre sociedade civil e aparelho de Estado seria uma expressão do movimento de “repolitização da política”, cuja meta central seria substituir os conflitos e os antagonismos pela noção de colaboração e coesão cívica ou social.

De acordo com a definição dos "Objetivos de Desenvolvimento" elaborados no encontro da "Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas" realizado em Nova York, em 2000, e que contou com a participação de chefes de Estado e de governo de 189 países, inclusive o Brasil, cabem as organizações da sociedade civil a função de formar redes solidárias para atenuar os efeitos das políticas econômicas neoliberais e a ineficiência gestora do Estado. As "políticas de desenvolvimento do milênio" visam o combate à pobreza com a produção de capital social, o que requer a construção de uma sociedade harmônica e coesa para a qual se faz necessária um tipo de educação e de participação da sociedade civil que contribua com a transmissão de valores de solidariedade, cooperatividade e civismo.

O capital social é uma das dimensões da política do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o combate à pobreza. O “capital social” para a equipe do BID é um elemento facilitador para a inclusão social de grupos “marginalizados”, pois para o Banco a exclusão social desses grupos estão relacionados com a pobreza. Já para a concepção do Banco

Mundial “capital social” significa a capacidade de a sociedade civil se associar para cumprir compromissos e controlar os “estoques pessoais de ativos”. Ou seja, o capital social produz estoques pessoais de ativos, que são incorporados individualmente, e que vão refletir “na melhoria das condições de trabalho, no aumento da produtividade e, conseqüentemente, na capacidade das pessoas de produzirem bem-estar para si próprio e para suas famílias” (MOTTA, 2008, p. 37).

Há, portanto, um consenso entre os organismos multilaterais de que o desenvolvimento de “capital social” é uma saída à crise que está posta nos anos finais da década de 1990, de forma a aliviar as tensões e a pobreza que se ampliam e globalizam. Para os agentes das instituições financeiras mundiais, a educação é tida como instrumento para que as camadas populares se ajustem às mudanças próprias do capitalismo. Neste sentido, a função que era atribuída à educação escolar nos anos 1970-1990, de produzir capital humano, é ampliada com a introdução de uma nova atribuição, a de produzir capital social, pois na etapa do capitalismo globalizado não basta investir em capital humano, é preciso também gerar capital social no sentido de amenizar os efeitos do alto custo social decorrente das políticas macroeconômicas adotadas (MOTTA, 2007).

Para isso, segundo a CEPAL, as organizações da sociedade civil, a comunidade, os grupos e a educação têm papel ativo fundamental no processo de redução das desigualdades sociais e na “inclusão social”. Não é por acaso que no conjunto de suas orientações também estão incluídas políticas de acesso e melhoria do ensino público, não só porque atende as camadas mais pobres da população, mas, sobretudo, porque os programas educacionais não geram apenas capital humano, mas podem ser fundamentais para a criação do capital social, em particular devido a mudanças curriculares, a formas de gestão escolar, de relação com a comunidade e, mais amplamente, de relação com a chamada sociedade civil.

O presente estudo sustenta que tais estratégias compõem os objetivos dos programas de juventude, notadamente por meio da elevação de escolaridade e da qualificação profissional, tais como os implementados pelo atual governo federal. Tanto a proposta curricular dos cursos de qualificação profissional elaborada pelo MTE e executada pelas entidades participantes do Consórcio Social da Juventude – que reserva parte da carga horária (100 horas) dos cursos para a prestação de serviço social voluntário -, como a leitura dos demais documentos legais do Consórcio, dão indícios importantes de haverem nexos entre alguns dos objetivos do Programa e as orientações das agências multilaterais para o combate a desigualdade social e a “exclusão

social” de parte considerável da população brasileira. Esta foi uma das hipóteses que orientou nosso trabalho de campo.

2 SITUAÇÃO DO TRABALHO NA JUVENTUDE

Sendo o objeto de investigação da presente pesquisa um Programa destinado a jovens de 16 a 24 anos, não poderíamos deixar de traçar um perfil dos jovens brasileiros a fim de explicitar a necessidade urgente de implementação de políticas públicas voltadas para este segmento da população. Conscientes da amplitude e complexidade da temática da juventude, nossa proposta é fazer aqui uma breve análise da condição juvenil, principalmente no que tange às suas vulnerabilidades e dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal em face das mudanças políticas, econômicas, sociais e educacionais até aqui apontadas.

Para isso, faz-se necessário, a priori, expor algumas considerações necessárias quando se enfoca o tema da juventude. A primeira delas diz respeito ao entendimento sobre a faixa etária correspondente à juventude. No Brasil, o único dispositivo legal que delimita a faixa etária juvenil é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que contempla os 18 anos como idade limite. Geralmente, as estatísticas brasileiras seguem os parâmetros de organismos internacionais, considerando como jovens os membros do grupo etário de 15 a 24 anos, e este é o grupo que para finalidade de nosso trabalho consideraremos juventude.

Segunda consideração diz respeito à definição de juventude, uma vez que o conceito foi se transformando nas últimas décadas. Sposito (2005) mostra que, se no fim dos anos 1980 a juventude era concebida como o momento de transição para a vida adulta ou então o momento de preparação para aquilo que o jovem viria a ser, hoje, discute-se a idéia de autonomia, independência econômica e também um conceito de juventude que é o de experimentação. Juventude, portanto, pode ser compreendida como a fase da vida em que se inicia a busca de autonomia, marcada tanto pela construção de elementos da identidade – pessoal e coletiva – como por uma atitude de experimentação (SPOSITO, 2005). Uma fase singular, visto que o modo como os jovens vivem essa etapa, difere das gerações anteriores, já que os caminhos e contornos de entrada para a vida adulta se diversificaram em virtude das mudanças ocorridas na sociedade capitalista nas últimas décadas (idem, ibidem). Decorre daí a impossibilidade em se comparar as juventudes entre gerações, uma vez que tal comparação ocasiona uma série de preconceitos e estereótipos¹⁷.

¹⁷ A atual geração juvenil é estereotipada pela opinião pública como apática, desinteressada e desmobilizada quanto às questões políticas, pois é comparada com os movimentos juvenis dos anos 1960 e 1970 que se contrapuseram de modo explícito e contundente contra os regimes autoritários.

Por outro lado, e em terceiro lugar, é impossível retratar a juventude como um conceito unívoco, por razões tanto históricas, quanto sociais e culturais (FRIGOTTO, 2004). Assim, a expressão mais correta não seria juventude brasileira, mas sim juventudes, uma vez que os jovens brasileiros apresentam aspectos diferenciados de acordo com suas condições econômicas e sociais, gênero, etnia, religião e local de moradia (centro e periferia, campo e cidade). Todas essas especificidades, de certo modo, criam condições peculiares a cada jovem em relação à escolarização, a exposição de riscos e luta pela entrada no mercado de trabalho formal, que não podem ser desconsideradas. Tais questões, entretanto, serão tratadas de forma abrangente, por duas razões. Primeiro, porque, concordamos com Frigotto (ibid., p. 193) de que,

a questão central não é de caráter individual nem primeiramente de gênero, de cor ou de raça, mas de classe social. Por isso, a inserção precoce no emprego formal ou “trabalho informal”, a natureza e as condições de trabalho e a remuneração ou o acesso ou não à escola, a qualidade dessa escola e o tempo de escolaridade estão ligados à origem social dos jovens.

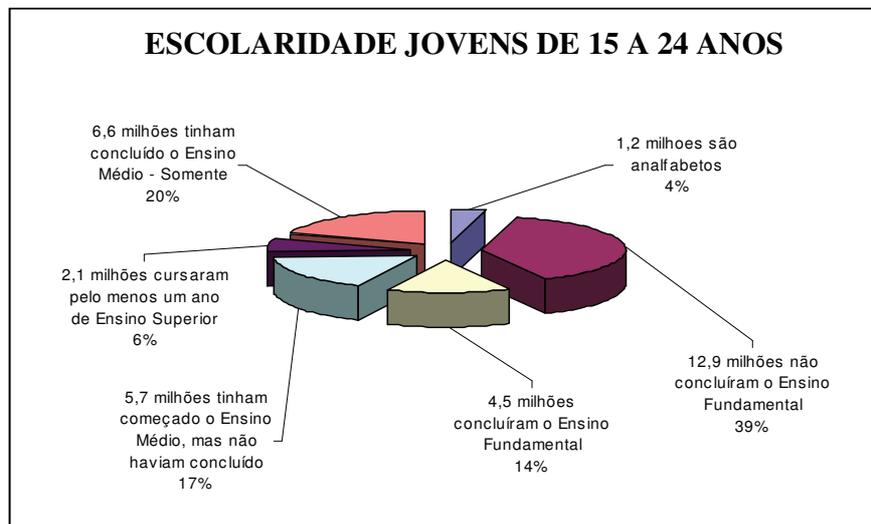
A segundo razão deve-se aos próprios limites desse trabalho e objetivo da presente pesquisa.

2.1 A Relação Trabalho-Escola Vivida pelos Jovens Trabalhadores Brasileiros

Como vimos, no decorrer da década de 1990 a condição econômico-social do trabalhador brasileiro foi se deteriorando. Os jovens - em torno de 20% da população total do país, ou seja, aproximadamente 35 milhões de brasileiros não passaram imunes a esse contexto marcado por mudanças e instabilidade em nome da inserção externa e competitividade econômica. Caíram de maneira muito peculiar sobre eles às conseqüências da adoção incondicional do governo Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso aos ditames da agenda neoliberal, ocasionando mudanças enormes em diversos aspectos da condição juvenil, entre os quais, o mercado de trabalho do jovem no país. Tais circunstâncias, de certo modo, não se alteraram no primeiro mandato do governo Lula.

No Brasil, os números apresentados por diversas pesquisas são bastante reveladores das conseqüências perversas ocasionadas as juventudes brasileiras pela combinação entre a carência de políticas efetivas de geração de trabalho e renda e a crise da sociedade salarial. A Pesquisa

Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2005),¹⁸ revelou que em 2003 havia no Brasil 23,4 milhões de jovens de 18 a 24 anos, o que representava, aproximadamente, 13,5% da população total. Destes, em relação à escolaridade, apenas 7,9 milhões estavam freqüentando a escola. Portanto, 15,4 milhões de jovens de 18 a 24 anos estavam fora da escola, sendo que 4,9% (em torno de 753,4 mil) eram analfabetos e 35,3% (5,4 milhões) não haviam concluído o Ensino Fundamental. Em relação ao Estado do Rio de Janeiro, os dados sobre analfabetismo indicam que 6,27% da população residente em domicílios particulares permanentes são analfabetas. Do total da população analfabeta, 8,4% são jovens de 15 a 24 anos (ANDRADE; PAIVA, 2004).



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2002), exceto os jovens da Região Norte, incluindo Tocantins.

Embora, segundo o IBGE, a taxa de escolarização dos jovens de 15 a 17 anos tenha aumentado cerca de 33% nos últimos dez anos, atingindo 82,4%, em 2003, principalmente por causa do aumento das exigências do mercado de trabalho, ainda assim é grande o número dos que não estão estudando¹⁹ (17,62%). Logo, a expansão da escolaridade não implicou a retirada dos jovens no mundo do trabalho. Por outro lado, cabe mais uma vez ratificar que, apesar desse crescimento, “verificou-se que, em uma década, os recursos para a educação diminuíram em vez

¹⁸ Os dados não abrangem a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

¹⁹ A UNESCO aponta como principal motivo para o abandono da escola nesta faixa etária, o surgimento de uma oportunidade de trabalho (para 25% dos meninos) e a gravidez (para 25% das meninas). Sposito (2005) ressalta que não podemos desconsiderar que a não-continuidade da vida escolar nos anos posteriores também é resultado da frustração dos jovens com o ambiente escolar, visto que esta nem sempre está preparada para receber esse novo contingente de alunos (SPOSITO, 2005).

de se observar um incremento que, ao menos, acompanhasse o ritmo crescente de matrículas” (SPOSITO, 2005, p. 97).

Precocemente afastados da escola, grande parte dos 23, 4 milhões de jovens de 18 a 24 anos também não estavam inseridos no mercado de trabalho formal, conforme dados do PNAD (2005). Dentre esses jovens, 14 milhões (60%) desenvolviam algum tipo de ocupação. A passagem do jovem da escola para o mundo do trabalho é determinada pelas dificuldades da sobrevivência da família. Geralmente, quanto menor a renda familiar, maior a proporção de jovens que precisa trabalhar.

Pochman (2005) salienta que durante a década de 1990 as ocupações por conta própria foram as mais geradas para os jovens. Elas tiveram um aumento de 51% ao passo que o emprego assalariado para os jovens foi reduzido em 22,8%. Embora a redução do emprego assalariado tenha ocorrido aos trabalhadores de maneira generalizada, ele encontra-se fortemente presente entre os jovens, tornando-se a ocupação autônoma, a possibilidade cada vez mais viável de inserção dos jovens no mercado de trabalho. O autor (ibid.) indica que no final do século passado a média entre dez ocupados com idade entre 15 e 24 anos era de quatro autônomos para seis assalariados, vivendo toda a precariedade do trabalho autônomo: baixos rendimentos, instabilidade ocupacional, altas jornadas de trabalho, alta rotatividade e ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista.

O enfraquecimento do emprego com carteira assinada e o desemprego são fenômenos mundiais que atingem os trabalhadores de várias faixas etárias. No entanto, eles ocasionam contornos bem mais dramáticos aos jovens, principalmente, dos países periféricos. O estudo “Tendências Mundiais do Emprego Juvenil”²⁰ da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostrou que na América Latina e no Caribe a taxa de desemprego entre pessoas com 15 a 24 anos passou de 14,4% para 16,6% na última década. No mundo há 85 milhões de jovens desempregados, 124 milhões que trabalham e ganham menos de U\$ 1 (um dólar) por dia e 308,4 milhões que vivem com menos de U\$ 2 (dois dólares). Segundo tal estudo (BRANCO, 2005), no período entre 1993 e 2003, a oferta de empregos para a faixa de trabalhadores entre 15 e 24 anos expandiu apenas 0,2%, enquanto o crescimento da população mundial das pessoas dessa faixa etária foi de 10,5%, levando a taxa desemprego entre os jovens ser o dobro da taxa geral.

²⁰ Dados publicados no Jornal O Globo, segunda feira, 30/10/2006.

O que se constata, portanto, é que a taxa de desemprego juvenil foi superior à taxa de desemprego total. Tal constatação é corroborada pela pesquisa do DIEESE²¹ realizada em 2005 ao mostrar que num universo com 3,241 milhões de trabalhadores sem emprego no país com mais de 16 anos, 1,473 milhão está na faixa etária entre 16 e 24 anos, o correspondente a 45,5% do total.

As maiores taxas encontram-se nas regiões metropolitanas. De acordo com IBGE, em Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre o desemprego, em setembro de 2003, chegou a 40,9% na faixa dos 15 aos 17 anos de idade e ficou em 24,5 para quem tinha entre 18 e 24 anos. Em 2006, a taxa caiu para 31,8% e 21%, respectivamente. Isso significa que em setembro de 2006 havia 1,068 milhão de jovens desempregados nas seis regiões metropolitanas, o que equivale a 46,6% do total de 2,3 milhões de desempregados, como mostra o quadro abaixo.

OS NÚMEROS DO DESEMPREGO JUVENIL NO BRASIL.
(Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre)

MÊS/ANO	NÚMEROS DO DESEMPREGO JUVENIL NO BRASIL	
	15 E 17 ANOS	18 E 24 ANOS
SET/ 2002	34,6%	21,2%
SET / 2003	40,9%	24,5%
SET / 2004	33%	22,2%
SET / 2005	32,2%	20,7%
SET /2006	33,8%	21%

Fonte: Jornal O GLOBO 10/03/2006.

Chama a atenção o fato de o desemprego ser uma forma de exclusão que adquire proporções preocupantes entre a população jovem de todas as áreas urbanas acima mencionadas, no entanto, recai particularmente sobre o grupo etário de 16 a 17 anos, as mulheres, jovens residentes nas regiões metropolitanas do nordeste do Brasil e aqueles pertencentes às famílias de mais baixa renda.

²¹ Os resultados foram publicados no Jornal O Globo, Caderno Economia, Rio de Janeiro, p.29. 14 de setembro de 2006.

Em relação a todo o Brasil os números sobre o desemprego juvenil²² no primeiro mandato do Governo Lula, entre 2003 e 2006, são bastante reveladores. De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED²³), apenas 15% das novas oportunidades que surgiram nesse período foram ocupadas por pessoas na faixa etária de até 24 anos. Os números divulgados pelas pesquisas de diversos institutos reforçam este quadro. Pelos cálculos da OIT, em 2005, havia 4,436 milhões de desempregados entre 15 e 24 anos, sendo a taxa de desemprego na faixa etária entre 18 e 24 anos, o dobro da taxa nacional - de 19,3% contra 9,3% do total da força de trabalho brasileira (O GLOBO, 30 de outubro de 2006). A Síntese dos Indicadores Sociais / IBGE²⁴ de 2006 mostrou que de 2004 para 2005, a taxa de desemprego subiu de 18,9% para 20,8% entre jovens de 10 a 17 anos, e de 16,9% para 17,8%, ente jovens de 18 a 24 anos.

As pesquisas evidenciam que as mulheres são as mais afetadas pelo desemprego. No Brasil, segundo dados da OIT, em 2005, a taxa de desemprego entre as mulheres jovens era de 24,7%, enquanto para os homens jovens era de 15% (O GLOBO, 30/10/06). Sposito (2005) alerta que não se pode subestimar as diferenças entre os sexos nas relações com escola e trabalho. A autora adverte que as diferenças entre os sexos aliados à variável “idade” também são importantes, pois a frequência à escola para mulheres decresce com a idade mais do que os homens.

Não podemos negligenciar também a interferência da questão étnica em relação à inserção juvenil no mercado de trabalho. Frigotto (2004) salienta que as estatísticas relativas à inserção dos jovens no mercado de trabalho revelam desvantagens à população negra, como a inserção precoce das crianças negras. Segundo dados do PNAD de 1999, dentre o total de crianças brasileiras trabalhando de 5 a 9 anos de idade, 61,7% eram afro-descendentes. Na faixa etária de 10 a 14 anos, o número ainda mantêm-se alto (61,3%), caindo para 53% na faixa etária de 15 aos 17 anos. Dessa faixa em diante, prossegue o autor, “nota-se uma inversão. A oportunidade de

²² As possibilidades de uma pessoa ser identificada na situação clássica de desemprego não são muito fáceis. Pochmann (2000) registra que para o jovem sem ocupação existem quatro categorias novas de definição de desemprego: desemprego de inserção (o jovem que se encontra à procura de postos de trabalho ou, principalmente, do seu primeiro emprego), desemprego recorrente (situação de jovens que, sem emprego estável, encontram, no máximo, uma ocupação temporária, passando o jovem, parte de sua vida se alternando entre o trabalho provisório e o freqüente desemprego), desemprego de reestruturação (consequência do ajuste ocupacional promovido pelas empresas do setor privado), desemprego de exclusão (diz respeito ao jovem que se encontra na condição de sem-emprego por um longo período).

²³ Dados publicados no Jornal O GLOBO, Caderno de Economia, 21 de dezembro de 2006.

²⁴ Dados publicados no Jornal O GLOBO, 30 de outubro de 2006.

inserção fica favorável aos jovens e adultos brancos. Assim, na faixa dos 18 a 24 anos, 59% dos ocupados são brancos” (ibid, p. 190).

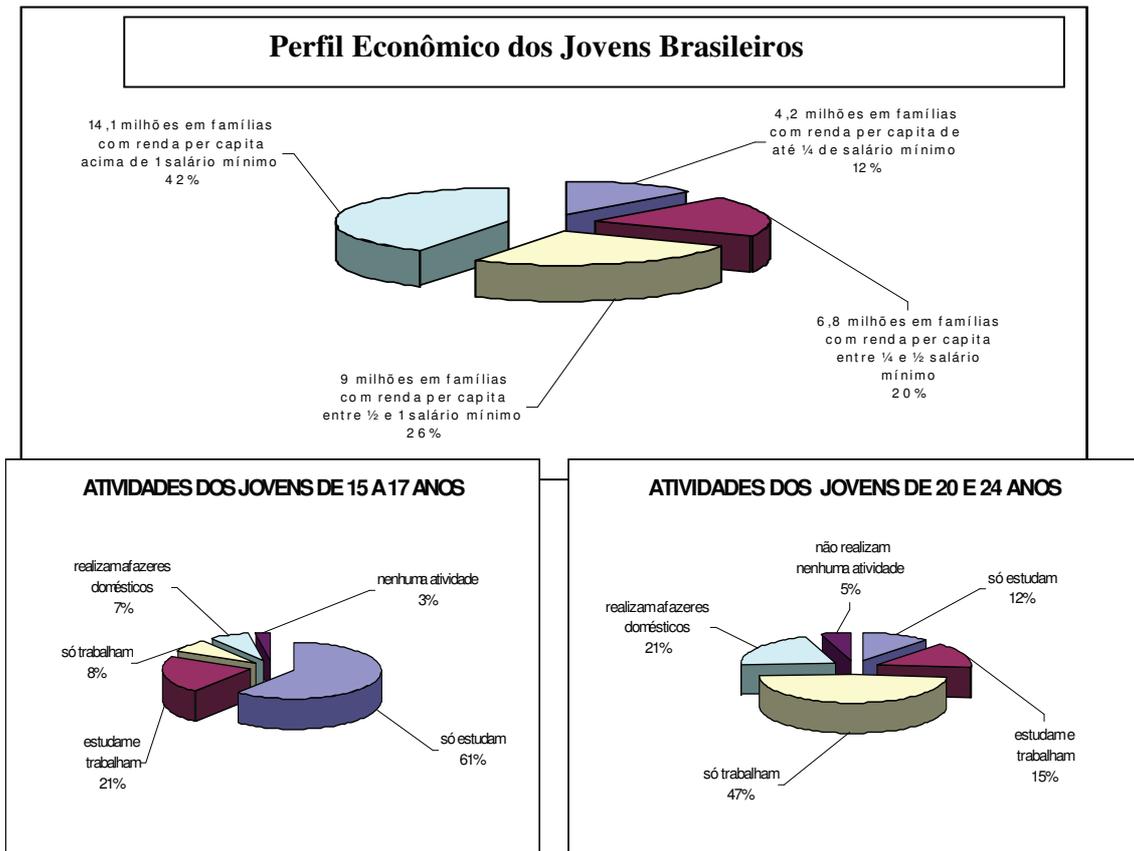
São complexas as causas do crescimento do desemprego juvenil. Apontaremos somente algumas, pois as limitações da presente dissertação não nos permitem que elas sejam esgotadas aqui. Para Pochmann (2000), as causas estão na combinação de alguns fatores: o crescimento demográfico dessa faixa etária que gera um excedente de mão-de-obra e, conseqüentemente, uma forte pressão no mercado de trabalho, aliada à entrada maciça de mulheres disputando uma vaga; o reduzido crescimento econômico - não gerando novos postos de trabalho em grande quantidade -, assim como a falta de políticas públicas dirigidas a essa população.

A combinação desses fatores, salienta o autor, demonstra que o funcionamento do mercado de trabalho é bastante desfavorável aos jovens brasileiros. Principalmente em relação ao primeiro emprego, uma vez que eles se encontram nas piores condições de competição em relação aos adultos que com freqüência acabam preenchendo as vagas antes mesmo de serem acessadas pelos jovens, já que possuem, na maioria das vezes, escolaridade mais elevada, alguma experiência profissional e qualificação. Assim, no primeiro mandato do Governo Lula da Silva só uma em cada dez vagas com carteira assinada abertas no Brasil foi ocupada por alguém que procurava se colocar no mercado pela primeira vez (POCHMANN, 2007). Desse modo, não só os jovens tendem a assumir as funções de qualidade inferior na estrutura das empresas, bem como a se submeter a baixos salários e a longas jornadas de trabalho (POCHMANN, 2000).

Por outro lado, não se pode negligenciar que a inserção do jovem no mercado de trabalho dá-se de forma distinta segundo a condição socioeconômico da sua família. As dificuldades para inserção no mercado de trabalho entre os jovens de núcleos familiares de menor poder aquisitivo resultam em maior desemprego para este segmento populacional. Com base no Dieese (2005), a taxa de desemprego para esta população de baixa renda, em 2004, situava-se entre 67,1% na Grande Salvador, e 58,5% na região metropolitana de São Paulo. Já entre os jovens com maior poder aquisitivo, as taxas de desemprego são muito inferiores: 18,8%, em Porto Alegre; 22,1%, em São Paulo; 26,5%, em Belo Horizonte; 31,1%, em Recife e a maior (34,4%) também em Salvador.

Essas condições refletem na materialidade das condições de vida dos jovens da classe “que vive do seu próprio trabalho”, para usar a expressão cunhada por Antunes (2005). Assim, em 2002, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a maioria dos jovens

(58,7%) vivia em famílias que tinham uma renda *per capita* menor do que um salário mínimo, conforme gráfico abaixo. Dentre esses, encontramos 12,2% (4,2 milhões) em famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (IBGE, 2000), conforme gráfico abaixo.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), 2003, referente a jovens de 15 a 24 anos.

2.2 O Crescimento da Vulnerabilidade Social dos Jovens Trabalhadores.

Os dados aqui apresentados ressaltam a vulnerabilidade em que se encontram milhares de jovens trabalhadores no Brasil. São nas grandes cidades que a vulnerabilidade juvenil é mais forte. Isto não quer dizer que não existam jovens vivendo em condições precárias no campo e nas pequenas cidades brasileiras, mas sim, que os jovens das grandes cidades são os mais atingidos pela violência, uma vez que encontram-se diante da conjugação de alguns fatores perversos, como a carência econômica em razão do desemprego e a presença do narcotráfico. Publicação divulgada pela UNESCO mostra que, em 2002, a taxa de homicídios na população jovem de 15 a

24 anos foi de 54,5 para cada 100 mil, contra 21,7 para o restante da população. Essa taxa era a terceira maior do mundo, ficando atrás apenas da Colômbia e de Porto Rico e sendo quase oito vezes maior que a da Argentina (SALGADO, 2005).

Atualmente, o jovem brasileiro está sujeito a diferentes tipos de violência, como a prostituição, o narcotráfico, o crime organizado e o analfabetismo. O Brasil ostenta índices expressivos de mortalidade juvenil e mais uma vez as condições de classe, gênero e étnica/racial não podem ser negligenciadas.

De acordo com os números apresentados no III Seminário Violência e Juventude, realizado pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP – USP)²⁵, em 2004, o homicídio foi a principal causa de morte de jovens (34,2%) - 11 vezes mais entre os jovens do sexo masculino – seguido de acidentes de trânsito (16,9%) e o afogamento (6,3%). O Rio de Janeiro foi o estado brasileiro que apresentou a taxa mais alta de homicídios. Em nenhum estado a taxa de homicídios entre os rapazes brancos ultrapassou 50 óbitos/cem mil habitantes; em contrapartida, com exceção do Paraná, em todos os estados brasileiros a taxa de homicídios entre os rapazes negros foi maior do que os brancos, sendo que o Rio de Janeiro encabeça a estatística (129,3 óbitos/cem mil habitantes), seguido por Pernambuco (113,9 óbitos/cem mil habitantes) e Distrito Federal (104,5 óbitos/cem mil).

Esses indicadores nos são úteis para fundamentar a afirmação de que os jovens de 18 a 24 anos das camadas populares são os mais atingidos pelas fragilidades do sistema educacional, pelas mudanças no mundo do trabalho e os mais destituídos de apoio de redes de proteção, daí encontrar-se em maior estado de vulnerabilidade social. Assim, como salienta Salgado (2005), entre os principais problemas com os quais se deparam os jovens brasileiros hoje estão: o acesso restrito à educação de qualidade, as frágeis condições para a permanência nos sistemas escolares e a inadequação da qualificação para o mundo do trabalho.

Há de se considerar que as mudanças operadas pela ordem neoliberal, principalmente no mundo do trabalho, tornaram cada vez mais prementes as necessidades de jovens e adultos trabalhadores em acelerar os estudos, o que procuram fazer seja por meio do chamado “ensino noturno regular”, ou de projetos/programas desenvolvidos por organizações da sociedade civil em parceria com o Estado, como o Telecurso 2000.

²⁵ Dados publicado no Jornal O Globo de 07 de novembro de 2006.

Por outro lado, as pesquisas realizadas por diversos Institutos evidenciam que o segmento populacional mais fortemente atingido por velhos e novos mecanismos de exclusão social é a juventude brasileira entre 15 e 24 anos. Elas reforçam o quadro das desigualdades sociais entre os jovens brasileiros, indicando a urgência de políticas públicas voltadas para o aumento da escolaridade do jovem, a qualificação profissional, a participação social, a garantia do primeiro emprego - a fim de proporcionar-lhe experiência profissional – além de uma política integrada de proteção social.

No entanto, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal e os baixos salários constituem os jovens como alvos privilegiados de políticas públicas de emprego e de políticas de incentivo ao empreendedorismo juvenil. Algumas políticas sob essa orientação têm sido implementadas pelo governo Lula da Silva em forma de Programas experimentais, como, por exemplo, o PNPE, objeto de estudo dessa pesquisa.

3 POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA A JUVENTUDE.

A educação de jovens e adultos (EJA)²⁶, historicamente, foi marcada pela falta de compromisso político por parte do poder público; considerada uma educação de segunda classe, paralela à educação elementar comum (VENTURA, 2001). Evidencia isso o fato de até a década de 1940 essa modalidade praticamente não tinha sido considerada pela legislação educacional brasileira.

A LDB em vigor (Lei nº 9394/96) complementou o movimento de reforçar a educação de jovens e adultos como uma educação de segunda classe, como afirma Saviani (1997). Ocorre que a finalidade da EJA - e também de outras modalidades da educação básica - orientou-se de acordo com as mudanças estruturais efetuadas nos diferentes momentos históricos. Daí ter sido identificada, em algumas épocas, como mecanismo de redução da marginalidade social, e em outras, como veículo de difusão ideológica, pré-investimento ao desenvolvimento do país, instrumento da transformação social e construção de uma sociedade mais justa, ou até mesmo, desnecessária e sem importância.

Tendo como base a análise das políticas públicas em vigor nos últimos dez anos, a EJA vem adquirindo uma nova identidade, marcada pela qualificação profissional, isto é, pelo oferecimento de cursos “aligeirados”, de curta duração, focados nos segmentos mais vitimados pelo atual modelo de acumulação do capital (DI PEIRRO, 2005) e quase sempre descomprometidos com a formação integral do homem.

Essa nova identidade da EJA é uma das razões que nos leva a retratá-la articulada com a educação profissional, uma tentativa de não reproduzir a nível intelectual a dualidade histórica do ensino. Como historicamente tem-se observado um escasso diálogo entre as áreas de Trabalho e Educação e Educação de Jovens e Adultos, acreditamos que a articulação entre as referidas áreas contribui para evidenciar o descompromisso público com uma educação voltada para a formação integral de pessoas jovens e adultas. Esta é uma característica que perpassa gerações. Uma breve retrospectiva histórica é suficiente para comprovar isso.

²⁶ Considerando que o ensino superior também é educação de jovens e adultos, nesta pesquisa nos limitamos a educação básica ou elementar.

3.1 A Educação de Adultos nas Décadas de 1930 e 1940.

No Brasil, até o final do Império, a educação escolar era usada como símbolo de condição social e cultural pelas camadas cultas. Em nada contribuía para capacitar a população para qualquer ação eficaz no contexto social, visto que as atividades agro-exportadoras predominantes não exigiam dos brasileiros o domínio das técnicas de leitura e da escrita. Foi somente a partir da revolução de 1930 que encontramos no país movimentos de educação de adultos de alguma significação, embora já houvesse escolas para adultos²⁷ em algumas províncias do Brasil desde a segunda metade do século XIX (LEAL, 1985).

Do ponto de vista político, a Revolução de 1930 conduziu a um vazio de poder, visto que nenhum grupo (oligarquias rurais, militares e a nascente burguesia industrial) conseguiu ter a hegemonia política que a oligarquia cafeeira teve durante a República Velha (1894-1930), apesar do fortalecimento de alguns grupos econômicos, em especial a nova burguesia urbano-industrial. A carência da hegemonia política das frações de classe garantiu ao Estado a possibilidade de atuar com relativa margem de autonomia, em face dos interesses em disputa (MENDONÇA, 1990).

No aspecto econômico, conduziu-se a mudança do modelo agro-exportador para o modelo de industrialização por substituição de importações. Os bens de consumo que antes o país importava passaram a serem produzidos internamente. O expressivo crescimento do setor industrial entre 1933 e 1939²⁸, principalmente nos bens de consumo não-duráveis, sinaliza a emergência do novo modelo econômico²⁹.

Não obstante as transformações modernizadoras³⁰ efetivadas ao longo da década de 1930, velhas práticas e algumas limitações estruturais, como o analfabetismo, ainda prevaleciam. Este e outros entraves ao progresso levaram a “sociedade política tomar consciência da importância estratégica do sistema educacional para assegurar e consolidar as mudanças estruturais ocorridas tanto na infra como na superestrutura” (FREITAG, 2005, p.91). Neste sentido, a oferta da

²⁷ Segundo Leal (1985) a primeira escola elementar para adultos data de 1860 e não foi por acaso, coincidindo com a primeira arrancada industrial a partir de 1870.

²⁸ Dos 49.418 estabelecimentos que haviam por ocasião do Censo Industrial de 1940, nada menos de 34.691 tinham sido fundados depois de 1930, sendo que 26.881 entre 1933 e a data do Censo - 1940 (CARCERES, 1993).

²⁹ Não é consenso na historiografia afirmar que um novo modelo econômico tenha sido verificado ao longo da década de 1930. Alguns autores evidenciam a continuidade de velhas práticas econômicas ao longo dessa década, não tendo a Revolução de 1930, alterada profunda e radicalmente as estruturas.

³⁰ Modernização conservadora, na verdade, onde o Estado moderniza o país criando indústrias e implantando inovações tecnológicas, sem modificar os fundamentos econômicos e sociais do país.

escolarização não poderia mais estar sob a responsabilidade, majoritariamente, das entidades privadas como fora até então. A educação deveria ser controlada pelo Estado, devendo regular sua organização e funcionamento. A criação do Ministério da Educação e Saúde sinaliza esta nova orientação estatal, assim como a Constituição de 1934, ao estabelecer no artigo 150, o “dever do Estado em relação ao ensino primário, integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensivo, inclusive, aos adultos” (FREITAG, 2005, p.91).

O crescente interesse do governo Vargas em promover a industrialização do país a partir de 1937 refletiu no campo educacional. Como o trabalho surgido em vários ramos da indústria demandava maior diversificação da força de trabalho, aparece na Constituição de 1937 dois novos parágrafos de extrema importância para o sistema educacional, entre eles, o que introduziu o ensino profissionalizante. Previsto para as classes “menos privilegiadas”, conforme palavras do então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, tal ensino destinava-se a criar na moderna juventude brasileira um “exército de trabalho” para o “bem da nação” (MEC/SEEC apud FREITAG, 2005, p. 91).

O aprofundamento do modelo de substituição de importações no Brasil – na qual se insere a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Fábrica Nacional de Motores (1942), ambas com tecnologia avançada – demandava cada vez mais por trabalhadores qualificados, não só para operação das máquinas, como também para a manutenção preventiva e corretiva das mesmas. A fim de otimizar essa demanda, em 1942, foram criadas as escolas técnicas³¹ e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)³², sob direção patronal, com o objetivo de desenvolver cursos de aprendizagem e de aperfeiçoamento de operários (CUNHA, 2000). Configura-se assim, no Estado Novo, a dualidade estrutural; duas redes de ensino com percurso e finalidades diferentes³³.

Além de um número maior de trabalhadores qualificados, o desenvolvimento das relações capitalistas demandava também a necessidade de se eliminar o analfabetismo no país (ROMANELLI, 1998). Assim, incentivados pela Organização das Nações Unidas pela Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em muitos países periféricos e semi-periféricos verificou-se o lançamento de várias campanhas de alfabetização. No Brasil, a primeira delas foi a Campanha de

³¹ Criadas a partir das escolas de arte e ofícios pelo Decreto-lei nº 4.078 de 30 de janeiro de 1942.

³² Decreto-lei nº 10.009 de 16 de abril de 1942

³³ Prova disso é que, mesmo após a “lei orgânica” de 1942 (Decreto-lei nº 4.078), quando o ensino técnico industrial passou a fazer parte dos cursos reconhecidos pelo MEC, não havia equivalência entre os ensinos profissionalizante e o propedêutico. Ele não dava acesso ao ensino superior.

Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), organizada entre 1947 e 1963, sob a coordenação de Lourenço Filho, que via na campanha a forma de reduzir a marginalidade social em que se encontravam milhares de brasileiros.

Para muitos autores, a década de 1940 foi um marco para a história da EJA. Foi o momento em que ela teve seu espaço específico delineado ao ser regulamentada e implementada pela União - com a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, pelo Decreto nº 19.513 (PAIVA, 1987). Isto acontece em um contexto histórico mundial marcado pela bipolarização e por outras mudanças, com reflexos no Brasil que inviabiliza a permanência das funções dadas à escola pelo Estado Novo.

3.2 A EJA no Contexto do Nacional-Desenvolvimentismo e da Teoria do Capital Humano: as décadas de 1950 e 1960.

A década de 1950 foi marcada pela definição de um novo cenário econômico e político no Brasil. Na questão econômica, a principal característica foi o aperfeiçoamento do modelo de substituição de importações, inicialmente com o nacionalismo varguista³⁴ e complementado posteriormente com o governo de Juscelino Kubitschek, por meio de uso de capitais privados, especialmente estrangeiros. Portanto, buscando seguir os passos dos países desenvolvidos, na década de 1950, importantes segmentos da política nacional acreditavam que com a rápida industrialização o país poderia chegar ao primeiro mundo depois de derrubar certos obstáculos, entre eles, o analfabetismo. Esta era a crença dos teóricos da teoria do desenvolvimento³⁵.

Foi na tentativa de minimizar tal obstáculo que uma nova campanha de alfabetização de adultos foi criada, a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), implementada entre 1952 e 1963, apesar da decepção dos organismos internacionais com os resultados das campanhas de

³⁴ As criações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), com o objetivo de financiar a juros baixos (e até negativos) os investimentos dos industriais nacionais; da Petrobras, empresa estatal de monopólio da prospecção e refino do petróleo, e da Eletrobras, destinada a geração e distribuição de energia elétrica, comprovam essa política nacionalista.

³⁵ A teoria do desenvolvimento foi criada pelos cientistas sociais que passaram a se preocupar com o estudo, a definição e a análise dos obstáculos impostos ao desenvolvimento e com os meios que seriam utilizados para atingi-lo. Os obstáculos a esse desenvolvimento estavam na sociedade “arcaica”, caracterizada pelo latifúndio improdutivo e de tecnologia rudimentar, pela ruralização, pelo analfabetismo, pelas relações pessoais e paternalistas, pela dominação dos coronéis, etc. “Para os técnicos, o planejamento permitiria utilizar certos procedimentos econômicos, político-sociais, culturais, psicológicos, e os recursos nacionais de forma racional para atingir o desenvolvimento” (CÁRCERES, 1993, p. 309).

massa ocorridas em vários países e, internamente, com os resultados da CEAA. Assim, visando discutir e preparar o lançamento da CNER, a fim de não se cometer os erros vividos anteriormente, foi realizado, em 1952, o I Congresso Nacional de Adultos convocado pelo Ministro da Educação com representantes de todos os Estados. Nele os participantes “ressaltaram a necessidade da educação dos adultos para que se pudesse fazer funcionar a democracia brasileira” (PAIVA, 1987, p.187).

Segundo a mesma autora, a vinculação entre educação e democracia é sintetizada no slogan proposto por Cândido Jucá, “Ser brasileiro é ser alfabetizado”, que expressa o objetivo da campanha: a sedimentação do poder político e das estruturas sócio-econômicas, que só seriam alcançadas com a ampliação do contingente eleitoral, dando oportunidade, com a alfabetização, de um número maior de pessoas participar da vida política, uma vez que os analfabetos não tinham direito ao voto.

O entusiasmo dos congressistas em relação à alfabetização de massa dos adultos era um fato real e diversos discursos evidenciam isso. Lourenço Filho defendia a Campanha responsabilizando a falta de educação do povo por grande parte dos nossos problemas. Para ele, na época, “nossa grave crise – política, econômica, moral – provém, antes de tudo, de nossa pequena densidade cultural, da mentalidade média dominante no país, com seus 55% de analfabetos nas idades de 18 e mais” (idem, *ibidem*). As conclusões do Congresso transformaram-se na sugestão de que fosse elaborada uma Lei Orgânica de Educação dos adultos, sendo a qualificação dos professores do ensino supletivo e a elaboração do material didático adequado aos adultos uma preocupação dos representantes de diversos Estados.

Sob a égide do projeto nacional-desenvolvimentismo, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Brasil ingressou em sua fase de economia industrial pesada, amparado no Plano de Metas, isto é, na idéia de planejar para desenvolver. Nele, a educação - meta 30 - era definida como formadora de técnicos, já que com o desenvolvimento industrial fazia-se necessário a formação de trabalhadores qualificados. Dar-se início a tecnificação da educação.

A partir da concepção da educação como um pré-investimento necessário ao desenvolvimento do país, fortalece a idéia de se investir nos chamados recursos humanos. Sob a

influência da teoria do capital humano³⁶, a educação tornou-se um investimento para a formação de mão-de-obra qualificada, investimento este, que conduziria ao crescimento econômico, tanto pessoal (ascensão social) quanto do país. Assim, o problema do desemprego era colocado como um desajuste entre os postos de trabalho existentes (considerados qualificados) e a mão-de-obra (não qualificada). Com a qualificação, a pessoa jovem e adulta teria mais chance de se empregar.

Em específico à educação de adultos, o ano de 1958 marcou o início de uma nova fase. Tendo em vista a orientação da época, “educação para o desenvolvimento e educação para todos”, o papel da educação era, conforme palavras do presidente Juscelino Kubitschek em seu discurso de abertura no II Congresso Nacional de Adultos, “dar preparo aos que se encontram desarmados dos instrumentos fundamentais que a sociedade moderna exige para completa integração nos seus quadros: a capacidade de ler e escrever, a iniciação profissional técnica e a compreensão dos valores morais, políticos e espirituais da cultura brasileira” (PAIVA, 1987, p.192). Neste Congresso, em que se deu o reconhecimento oficial do fracasso das campanhas de alfabetização de massa³⁷, principalmente por seu caráter eleitoral, o educador Paulo Freire relatara o tema “A educação dos adultos e as populações marginais: o problema dos mocambos”, chamando atenção para as causas sociais do analfabetismo e condicionando sua eliminação ao desenvolvimento da sociedade (ibid.). Marcava o Congresso o início de um novo período na educação de adultos no Brasil, aquele que se caracterizou pela reintrodução da reflexão sobre o social no pensamento pedagógico.

Os primeiros anos da década de 1960 foram de muita agitação sob vários aspectos. No aspecto político-social, podemos citar, com base em Silva (1990), a meteórica carreira de Jânio Quadros como presidente; a tentativa de golpe dos grupos conservadores ao impedir o cumprimento da constitucionalidade e a posse do vice-presidente João Goulart, devido sua posição mais de esquerda; a implementação e o fracasso do parlamentarismo³⁸; o retorno ao

³⁶ Em 1959, em sua obra clássica “O Capital Humano”, Shultz defende que pessoas compõem o capital de cada país e que a educação é um investimento que nele se faz e na Nação. Para Schultz, a educação era “uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras” e por isso, devia-se “tratar a educação como um investimento e tratar suas conseqüências como uma forma de capital (apud PIRES, 2005, p, 76). Assim, o desenvolvimento de uma Nação está intimamente articulada com o investimento na educação do seu povo.

³⁷ Apesar de tal reconhecimento, no mesmo ano (1958), foi criada a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA) que embora tenha crescido extraordinariamente no ano de 1959, sofreu nos anos seguintes as dificuldades financeiras enfrentadas por todas as campanhas educativas do MEC, até sua extinção em 1963.

³⁸ Instituído pelo Congresso Nacional como forma de conciliar os grupos sociais polarizados em relação a legalidade da posse de João Goulart

presidencialismo; a divisão dos partidos políticos em facções e contrafacções; a mobilização – contra e a favor³⁹ - de diversos grupos da sociedade em relação às reformas de base – agrária, tributária, financeira e administrativa – que o presidente João Goulart pretendia implementar.

A economia, por sua vez, também apresentava sinais de agitação, pois não mais crescia no ritmo acelerado da época de Juscelino, logo, o período compreendido entre 1960 e 1964 foi marcado pela alta dívida externa e grande inflação, o que gerava um profundo descontentamento popular e dos militares. Para se ter idéia do crescimento vertiginoso da inflação, em 1960, a inflação era de 26,3%; em 1961, era de 33,3% e, em 1962, era de 54,8% (FAUSTO, 1998). A desvalorização do câmbio oficial em 30% realizado em 1963 contribuiu para um aumento imediato no custo de vida. Os preços continuaram a subir mais depressa. Somente em março de 1963 o índice do preço subiu 9%, causando um aumento para os três primeiros meses de 16%.

Na área educacional, tais agitações se traduziram em fortes embates. É preciso considerar que a intensificação do capitalismo industrial no Brasil gerou uma crescente demanda social de educação e, embora tenha ocorrido a expansão do sistema educacional, este se deu de maneira improvisada, visto que o Estado agira mais com vistas ao atendimento das pressões, do que propriamente com vistas a uma política nacional de educação. Resultou daí que “esse crescimento não se fez de forma satisfatória, nem em relação à quantidade, nem em relação à qualidade”, pois a “estrutura escolar não sofreu mudanças substanciais” (ROMANELLI, 1998, p.61-62).

No campo da educação de jovens e adultos, os embates refletiram as diferentes concepções que os diversos atores sociais possuíam sobre as finalidades da educação. De um lado, a que concebia o processo educativo como forma de diminuir a suposta marginalização cultural da população, responsável, em grande parte, pelo atraso econômico do país; do outro, a que concebia o processo educativo como emancipador, capaz de promover a consciência política dos setores populares e incentivar a sua organização autônoma, engajando-se no projeto de transformação social. Dentre os que defendiam essa proposta estavam o Movimento de Cultura Popular (MCP) e os Centros Populares de Cultura (CPC) (VENTURA, 2001). Entretanto, a principal referência teórico-pedagógica para a EJA neste período (e anos subsequentes) foi o

³⁹ Podem servir de expressão desses dois pólos o Comício da Central do Brasil, realizado no Rio de Janeiro, em 13 de março de 1964, onde o presidente João Goulart discursou para aproximadamente 150 mil pessoas, que além de prometer mudar os impostos, taxando os mais ricos, radicalizou sua promessa de reforma agrária e reforma urbana (o que assustou os proprietários de imóveis residenciais nas cidades), e do outro, ainda em março do mesmo ano, a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, uma espécie de resposta conservadora ao comício da Central.

educador Paulo Freire, uma vez que a Experiência de alfabetização de Adultos realizada em Angicos/RN representou um marco na história da EJA no Brasil⁴⁰.

Foi neste conturbado contexto político, econômico e social do início da década de 1960 que se deu a aprovação da nova legislação educacional - a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 4.024/61 – refletindo as divergências e contradições de idéias em relação à educação que caracterizaram as décadas anteriores. Os dois Projetos de Lei encaminhados a Câmara - o do então Ministro da Educação, Clemente Mariani, em 1948, e o do deputado Carlos Lacerda, em 1958 -, evidenciam essas divergências.

A nova Lei expressava o compromisso com ambos os projetos⁴¹, estabelecendo que o poder público e o privado tinham o direito de ministrar o ensino no Brasil em todos os níveis. Para Cunha (2000), a alteração mais importante que esta Lei introduziu foi à plena equivalência dos cursos técnicos ao secundário, inclusive, não mais limitando à inscrição nos exames vestibulares apenas aos cursos diretamente vinculados. Kuenzer (1998, p. 368), no entanto, alerta que

embora constitua um inequívoco avanço, a equivalência não supera a dualidade estrutural, posto que continuam a existir dois ramos distintos de ensino, voltados para necessidades bem definidas da divisão do trabalho, de modo a formar trabalhadores instrumentais e intelectuais através de diferentes projetos pedagógicos.

Aproveitando-se da ambigüidade da Lei e da constitucionalização da equivalência dos ensinos (propedêutico e profissionalizante), o setor privado infiltrou-se na área do ensino médio nos chamados cursos profissionalizantes, oferecendo aos jovens e adultos das camadas populares cursos predominantemente noturnos e de baixo nível (FREITAG, 2005). Tais cursos eram bastante procurados, devido aos mecanismos de seletividade criados pela LDB e pela ideologia

⁴⁰ Segmentos da Igreja Católica também se empenharam no compromisso de reflexão do social por meio do pensamento pedagógico, com destaque para o Movimento de Educação de Base (MEB), criado em 1961, sob a liderança da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) (ATAÍDE, 2001). A partir de então, uma educação de base passou a ser vinculada por meio de emissoras radiofônicas católicas com o patrocínio do Governo Federal. Por outro lado, em meio às manifestações populares pela ampliação da escola pública e ao fracasso das campanhas de alfabetização anteriores, em 1961 teve início a Campanha “De pé no chão também se aprende a ler”, desenvolvida pela Secretaria de Educação de Natal/RN. As atividades apresentavam um “caráter muito próprio a partir de formulações teóricas semelhantes as do MCP” (PAIVA, 1987, p. 239).

⁴¹ Enquanto o projeto Mariani propunha a expansão da rede escolar gratuita (primário e secundário), o projeto de Lacerda, conhecido pelo nome de “substitutivo Lacerda”, defendia a proposta da redução ao máximo do “controle da sociedade política sobre a escola, restituindo-a, como instituição privada, à sociedade civil” (FREITAG, 2005, p.100). Protestos entre intelectuais, pedagogos e liberais não faltaram, dando início a uma campanha em favor da escola pública - principalmente a secundária, visto que o ensino superior a União já atendia - com a intenção de impedir a aceitação deste projeto como lei, pela Câmara, Senado e Presidência da República.

da igualdade e da educação como canal de mobilidade e ascensão social. Desta forma, o sistema educacional contribuía para a reprodução da estrutura de classes e das relações de trabalho.

Como vimos, no início dos anos 1960, a fragilidade do pacto populista era notória, dada à impossibilidade de estabelecer na sociedade capitalista interesses comuns entre capital e trabalho. A manutenção da política populista/desenvolvimentista ficava cada vez mais remota diante da crescente polarização de interesses sociais, assim caracterizada por Fávero (1996, p.11):

De um lado, as pressões populares caminhavam no sentido de questionar a própria estrutura da sociedade (passando a exigir, por exemplo, a Reforma Agrária) e o papel do Estado (por isto a importância do voto, no período). Por outro, a classe dominante cada vez mais apoiada pelas camadas médias da população, amedrontadas pelo espectro do comunismo (aliás, habilmente manipuladas, neste sentido, por instituições do tipo IPES, IBADES e por segmentos conservadores da Igreja Católica).

A alfabetização ainda era uma tônica na educação de adultos e assim, no início de 1964, foi instituído pelo governo de João Goulart o Programa Nacional de Alfabetização (PNA) com o objetivo de disseminar programas de alfabetização por todo o Brasil. Sob a coordenação de Paulo Freire pretendia-se com o PNA alfabetizar em torno de cinco milhões de brasileiros, e conseqüentemente, a criação em massa de novos eleitores, o que mudaria a composição do corpo eleitoral e dava aos candidatos das camadas populares mais chances de serem eleitos nas eleições de 1965, o que não foi possível devido ao golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964, que extinguiu o programa antes mesmo de seu início.

3.3 A Educação de Aultos no Contexto do Período Autoritário: alfabetização e tecnicismo (1964/ 1984)

O golpe dado pelos militares que retirou o presidente João Goulart da presidência do país é a expressão do rompimento do “pacto populista” que caracterizou as duas décadas anteriores e o início da redefinição de um novo pacto de poder. A burguesia nacional ameaçada pelas constantes manifestações populares por amplas reformas, rompe com os antigos aliados e se alinha a uma posição subordinada ao capital monopolista internacional em nome de seus interesses.

No aspecto econômico, com o golpe tem início uma nova fase de industrialização com a hegemonia dos consórcios internacionais, assegurada pela criação no país das condições ideais

para os investimentos, como o congelamento do salário do trabalhador e o controle dos movimentos operários e de massa, evitando conturbações que viessem afetar o setor produtivo (FURTADO, 1972). O aumento da produtividade, por meio do aprimoramento do regime econômico implantado nos anos 1950, é assegurado pela introdução de moderna tecnologia que requer uma mão de obra qualificada e passiva.

Nacionalismo, censura, repressão e tortura - algumas das medidas adotadas pelo regime militar em nome da segurança nacional - refletiu intensamente na educação do país. A educação, além de promover o crescimento econômico, garantindo a formação de um exército industrial de reserva qualificado para o novo modelo produtivo que se configurava, passou a ser vista pelo governo como mecanismo de manutenção do sistema, com a formação de sujeitos passivos e acríticos. As mudanças estruturais e curriculares efetuadas no final da década de 1960 tiveram essa perspectiva.

Em relação à educação de jovens e adultos, nos dois primeiros anos do governo militar ela foi deixada de lado pelo Ministério da Educação. No entanto, repercutia mal internacionalmente a paralisação dos esforços brasileiros no sentido de diminuir a porcentagem de analfabetos e de educar a população adulta. A fim de mudar esta imagem negativa internacionalmente, o regime militar criou, em 1966, a Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC) (ATAÍDE, 2001).

A Cruzada pretendia desenvolver, a partir de uma visão de integração e subordinação ao capital internacional, programas de alfabetização, educação continuada, comunitária e orientação profissional. Mas, devido às várias críticas recebidas, principalmente quanto ao recebimento de verba pública sem controle, ou à devida fiscalização, ela foi extinta em 1971 e substituída pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), criado pela Lei nº 5370 de 15 de dezembro de 1967, com a finalidade de oferecer a alfabetização e as quatro primeiras séries do ensino fundamental à população da faixa etária de 15 a 30 anos (PAIVA, 1987).

Embora já houvesse um consenso mundial em torno da ineficiência das campanhas de alfabetização, o MOBRAL não parou de crescer durante toda a década de 1970, e se tornou a principal política de atendimento educacional de jovens e adultos dos governos militares, significando, para muitos educadores, um retrocesso às experiências do final da década de 1940. Segundo Freitag (2005), com o Mobral, pela primeira vez, a alfabetização assumia caráter tão evidentemente ideológico, visando, de forma explícita, inculcar nos trabalhadores os valores do capitalismo autoritário.

Com o impulso ao desenvolvimento industrial posto em prática pelos governos militares, reforçado pelo otimismo do “milagre econômico” e pelas propagandas ufanistas que expressavam ser este “o país que vai pra frente”, cresciam no Brasil as experiências que concebiam a educação como instrumento para a formação de recursos humanos – Teoria do Capital Humano –, dentro dos padrões de exigência do modelo de industrialização implantado. Proibida a organização dos movimentos de educação e cultura popular - como o MCP e os CPCs - o tecnicismo e o economicismo na educação foram as marcas das experiências apresentadas no período. As relações estreitas com os norte-americanos no aspecto educacional através dos acordos MEC-USAID, em muito contribuíram para isso.

Todavia, à medida que a economia se expandia, o treinamento no local de trabalho se tornava muito dispendioso, o que levou os empresários a pressionarem o Estado a socializar os gastos com o treinamento profissional. Embora o setor econômico reivindicasse do sistema educacional o fornecimento de força de trabalho qualificada para aumentar a produtividade das empresas, era o Estado e os indivíduos quem deveria assumir os custos pela qualificação, e não a empresa (FREITAG, 2005). Fazia-se necessário, portanto, um redirecionamento da educação a fim de dar conta das mudanças operadas com a nova etapa de desenvolvimento, marcada pela intensificação da internacionalização do capital e pela superação da substituição de importações pela hegemonia do capital financeiro. Uma legislação que viesse atender aos interesses do setor produtivo e frear a pressão das classes subalternas por reformas, entre elas, a educacional.

A nova Lei (nº 5692/71) reorientou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estendeu para oito anos a escolaridade obrigatória e instituiu a profissionalização compulsória no ensino médio⁴². Dedicou pela primeira vez a legislação educacional um capítulo próprio a EJA - diferenciando-a do ensino regular básico e secundário - e regulamentou as diversas modalidades da educação de jovens e adultos: ensino supletivo, centros de estudos e ensino a distância. Apesar de limitar o dever do Estado à faixa etária dos sete aos catorze anos, reconhecia a educação de adultos como um direito de cidadania (HADDAD, 2000).

A flexibilidade foi um dos componentes mais significativos do atendimento educativo preconizado por esta lei (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001). Ataíde (2001) aponta que

⁴² Segundo Cunha (2000), apesar da justificativa econômica, ou seja, de que o país, embalado pela euforia do milagre econômico precisava de profissionais de cursos técnicos para se desenvolver, a profissionalização compulsória tinha uma função política, que era conter o acesso ao ensino superior. Não se pode esquecer que o maior foco de oposição aos governos militares estava no ensino superior e que uma das bandeiras do movimento estudantil era exatamente o aumento das vagas neste ensino.

diversas atividades foram agrupadas sob o título de Ensino Supletivo, como (a) a escolarização de jovens e adultos; (b) a qualificação profissional promovida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e outras instituições similares; e (c) os antigos exames de “madureza”, agora denominados exames supletivos. A fim de abarcar toda esta heterogeneidade e tentando dar conta das demandas surgidas com o estágio do desenvolvimento industrial no país naquele momento, o Parecer nº 699/72⁴³ definiu as diretrizes curriculares do ensino supletivo.

A nova legislação educacional também viria contemplar os interesses políticos voltados para a manutenção da ordem estabelecida ao enfatizar a individualidade em detrimento da coletividade. A criação dos Centros de Estudos Supletivos, cujo ensino era realizado por meio de módulos, de forma individual, deixa claro que o interesse dos militares era impedir a associação de trabalhadores e estudantes, o que poderia lhes trazer sérias conseqüências com a formação de manifestações públicas e passeatas, como as realizadas pela União Nacional dos Estudantes (UNE) nos anos anteriores.

No Brasil, na década de 1980, vem à tona a armadilha a qual o crescimento econômico da década anterior estava assentado, isto é, sua dependência aos investimentos internacionais. A especulação financeira, a impossibilidade em pagar a dívida externa junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e o corte do financiamento internacional, devido ao anúncio da moratória, fizeram com que a euforia vivida no período do chamado “milagre econômico” desse lugar a estagnação econômica e a alta inflação (FIORI, 2001). A implementação de planos econômicos e as constantes trocas de moedas e de ministros da fazenda foram algumas das tentativas de recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento e crescimento econômico.

Sentindo os efeitos dessa crise, os trabalhadores, desde o final da década anterior já vinham manifestando sua insatisfação com o regime militar. A ação dos grupos empresariais e o

⁴³ De acordo como Parecer CFE nº 699/72, de 5 de julho de 1972, as funções do Ensino Supletivo eram:
 Suplência – de caráter estritamente compensatório, uma vez que visava suprir a escolarização não realizada na idade própria;
 Suprimento – versão brasileira de educação permanente, que visava a “atualização da mão-de-obra às demandas tecnológicas dos processos produtivos, ao proporcionar repetida volta à escola para estudos de aperfeiçoamento ou atualização” (ATAÍDE, op. cit, p. 34);
 Aprendizagem – com a intenção de formar um exército de trabalhadores de reserva, visto que compreendia a “formação metódica no trabalho das empresas ou de instituições por estas criadas e mantidas” (CHAGAS, 1978, p.371.);
 Qualificação – com o objetivo de preparar contingentes populares para a rápida inserção no mercado de trabalho, pois visava à profissionalização, sem preocupação com a educação geral (CHAGAS, op.cit.).

refortalecimento dos movimentos sociais das camadas populares – operário, estudantil, negro, eclesiástico, entre outros – contribuíram para o processo de abertura política e para a redemocratização, coroada com a promulgação da Constituição de 1988. Esta, sem dúvida, é um marco na história do direito brasileiro, pois transformou em direitos algumas das antigas reivindicações do movimento operário e de outros segmentos organizados na sociedade civil, como o artigo 208, que consagrou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental a todos - inclusive àqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria - transformando-o em direito público subjetivo⁴⁴ e dever do Estado (ROMÃO, 2002).

As mudanças decorrentes com o fim da euforia do “milagre econômico” repercutem na educação. Uma vez frustrada a expectativa do desenvolvimento econômico, reforçada pelas dificuldades relativas à implantação dos cursos profissionalizantes nas escolas do ensino médio, principalmente por causa de seu alto custo, já não se justificava mais a manutenção da profissionalização compulsória consagrada na Lei nº 5692/71 (CUNHA, 2000). Seu fim foi legalizado por meio do Decreto nº 7044/82, que veio ratificar o Parecer 76/75 (KUENZER, 1998).

Foi neste contexto que se deu a extinção do Mobral, em 1985, sendo criado em seu lugar a Fundação Educar, que tinha como atribuição principal, conforme o Decreto nº 91.980/85, fomentar programas destinados a jovens e adultos que não tiveram acesso à escola ou que delas foram excluídas (CUNHA, 2000). Contudo, apesar do MEC apresentar-se com um discurso favorável à Fundação, seu desmonte foi ocorrendo gradativamente até chegar ao seu fechamento total, em 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo.

Com a extinção do órgão, a maior parte das atividades da EJA, no âmbito governamental, ficou praticamente suspensa, dada à precariedade de recursos, de incentivos e mesmo de apoio técnico. Prova disso é o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), criado no governo de Fernando Collor, mas que acabou morrendo antes mesmo de seu nascimento, devido à falta de apoio político e financeiro.

Como se pode observar, a tônica do final da década de 1980 até meados da década seguinte, foi exatamente, como constatou Di Pierro (1994), a ausência, a indefinição e a indiferença pelo ensino de jovens e adultos na política educacional. Na década de 1990, porém, ela

⁴⁴ Segundo Fávero (1996, p.67) “tal direito se diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte de pessoa, de exigir a defesa ou proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável.”

adquire uma nova identidade, consequência das reformas vivenciadas no Brasil neste período, como veremos a seguir.

3.4 O Ajuste Estrutural da Década de 1990: as políticas sociais e a educação básica sob o ideário neoliberal.

No Brasil, a década de 1990 inicia bastante agitada em decorrência da posse do novo presidente do país e as medidas por ele tomadas com a alegação, no plano político, do combate a corrupção, e no plano econômico, do combate a inflação após o fracasso de vários planos econômicos dos governos anteriores. É neste cenário de crise econômica e política que ganha força a retórica da necessidade de modernização do país. Para alguns políticos, intelectuais e frações da classe dominante modernização significava a diminuição do papel do Estado, a defesa do livre mercado, o fim dos subsídios e privatizações. Em outras palavras, significava adesão ao receituário neoliberal.

Sem dúvida, a década de 1990 foi marcada por inúmeras mudanças, muitas delas ainda em curso no final da primeira década do novo século, como, por exemplo, as que estão sendo executadas no campo da educação. A fim de explicitar tais mudanças na educação básica é preciso contextualizá-la, descrevendo, a priori, o contexto político, econômico e social destas mudanças com vistas a perceber os diferentes interesses em confronto e o papel estratégico que a educação adquire para as frações das classes dominantes na consolidação dos seus interesses e manutenção do poder. Para isso, em um primeiro momento abordaremos a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro como parte das condicionalidades do Consenso de Washington e o retorno do país ao sistema financeiro internacional. Em seguida, veremos os efeitos que estas reformas ocasionaram as políticas sociais, entre elas a educação, por meio da focalização dos gastos e do atendimento, a ofensiva contra os direitos universais e a transformação destes em “serviços” postos a venda no mercado.

A adoção do Brasil à política neoliberal teve início no governo de Fernando Collor de Melo como condicionalidade imposta para a renegociação da dívida externa e o retorno do país ao sistema financeiro internacional - afastado desde 1982. Tais condicionalidades se expressavam no compromisso do governo em colocar em prática as recomendações presentes no Consenso de

Washington⁴⁵, efetuadas através do conjunto de reformas estruturais implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso a partir da reforma do Estado Brasileiro (FIORI, 1997). Foi em nome da inserção global passiva e de relações assimétricas de poder entre as Nações⁴⁶ que assistimos ao longo da década uma brutal ofensiva contra os direitos trabalhistas e a redução dos gastos estatais com as políticas sociais, o que ocasionou sérias consequências sócioambientais.

A reconstrução do Estado é o elemento central da agenda política da década de 1990, justificada pela necessidade imposta pela globalização da economia e pela própria crise do Estado; crise esta definida em três dimensões: crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado e crise do modo burocrático de gestão pública (BARRETO, 1999). Segundo a retórica neoliberal, tratava-se do esgotamento do modelo de Estado contemporâneo nos planos jurídico-institucional, econômico, social e político, daí a necessidade em operar a passagem do “modelo de Estado produtor, prestador de serviços, interventor, excessivamente burocrático e pouco comprometido com resultados, para o modelo de Estado regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais” (ibid., p. 108).

A reforma era apresentada como “a” condição para solução dos problemas brasileiros, uma vez que o Estado com o seu gigantismo era o grande culpado das crises (econômica, política e também moral), pois onerava os cofres públicos com gastos desnecessários, além de burocratizar a ação, emperrando a máquina e impedindo sua eficiência (SILVA JUNIOR, SGUISSARDI, 1998; RAICHELIS, 2000; DI PIERRO, 2001; MONTAÑO, 2002). Para atingir a eficiência, agilidade e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado, Bresser Pereira defendia a

⁴⁵ Segundo Fiori (1997), trata-se de uma expressão cunhada pelo economista John Williamson, referente a uma lista de políticas e reformas (administrativas, previdenciárias e fiscais) que foram requeridas, consensualmente, para a América Latina, pelos principais centros e círculos de poder sediados na cidade de Washington. Silva Junior e Sguissardi (1998, p. 26) assim sintetizam as recomendações “sugeridas” à América Latina com vistas ao seu desenvolvimento/crescimento do chamado Consenso de Washington: (1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; (2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; (3) liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; (4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; (5) privatização das empresas e dos serviços públicos.

⁴⁶ Autores como Altvater (1999) e Fiori (1997) têm nos mostrado que a internacionalização do capital tem gerado formas distintas de organização e hierarquização espacial das relações capitalistas de produção e de poder. Quem detém o controle sobre o capital de investimento, tecnologia produtiva e acesso aos mercados são os países mais avançados. Às economias em desenvolvimento - como contêm pouca ou nenhuma fonte para participar da luta pelo produto mundial -, resta a postura passiva de manter os equilíbrios macroeconômicos capazes de seduzir os investidores. Quer dizer, cabe-lhes criar um ambiente onde sejam reduzidas ao mínimo as incertezas e a possibilidade de mudanças nas regras e instituições econômicas, independentemente das consequências e degradação das condições sócio-ambientais.

adoção de uma forma de organização administrativa mais flexível e descentralizada que se apoiaria nas denominadas “organizações sociais”.

Portanto, para os elaboradores do Plano a ação estatal direta deveria ficar reduzida ao núcleo estratégico - que corresponde ao governo em sentido lato, envolvendo atividades dos Três Poderes e do Ministério Público - e ao setor das atividades exclusivas do Estado - que abrange o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar e administrar as atividades da Polícia, das Forças Armadas, da Fazenda, da Receita Federal, da Segurança Pública e da Seguridade Social. A justificativa para a retirada da ação estatal dos setores sociais (saúde e educação), culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica era de que tais serviços ganhariam qualidade e eficiência caso saíssem do âmbito do Estado. Suas alegações pautam-se na justificativa de que há demandas que necessitam de respostas imediatas e eficazes por parte do Estado, mas que são impedidas devido ao problema central da administração pública que é a rigidez burocrática decorrente da excessiva regulamentação. Assim, para garantir maior agilidade, qualidade e eficiência no atendimento das demandas sociais, este setor deveria ficar sob a responsabilidade de organizações sociais públicas não-estatais, voltadas ao atendimento do interesse público⁴⁷ Como afirma Bresser Pereira (1998, p. 31-32),

na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público.

Todavia, para que a almejada reforma do Estado fosse implementada a reforma constitucional era condição *sine qua non*, posto que, conforme Netto (1999), a Constituição de 1988 configurou um pacto social que, pela primeira vez no país, apontava para a construção de uma espécie de Estado de Bem-Estar Social. No entanto, este novo pacto social brasileiro se fez em um contexto mundial onde operava a ofensiva neoliberal como estratégias de enfrentamento da crise econômica. (MONTAÑO, 2002; FIORI, 1997, HOBBSBAWM, 1995). Com isso, muitos dos direitos trabalhista garantidos na Constituição de 1988 foram sendo modificados e anulados pelas emendas constitucionais, e os direitos sociais - como a educação, a saúde e a previdência

⁴⁷ Segundo Barreto (1999, p. 120-1), de acordo com a Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, “as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais. Para ter direito a dotação orçamentária, essas entidades deverão obter autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo”.

social - foram transformados em “desejáveis” mercadorias ávidas por lucros pelo setor financeiro e empresarial, tomando enormes proporções a presença destes setores no campo educacional nos dias atuais. Como salienta Leher (2007), a educação, inserida no setor de serviços a partir da Rodada Uruguaí do GATT (1987-1994), passa a ser considerada uma fronteira a ser desbravada pelos empreendedores que se organizam inclusive nas bolsas de valores, sendo o ensino superior o nível mais atraente para os negócios. Ainda com base no autor, a educação movimenta algo entre 3,5% a 7,0% do PIB em grande parte das nações e, conforme a Internacional da Educação e a Internacional dos Serviços Públicos, as despesas públicas mundiais em educação ultrapassam um trilhão de dólares por ano. Um mercado bastante promissor.

Constituindo-se como um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, a área social sofreu profundamente os impactos das reformas. Fazendo um breve histórico das políticas sociais no Brasil percebemos que a desigualdade no acesso e na extensão foram suas marcas principais, vindo a ser modificado com a Constituição de 1988 quando as políticas sociais passaram a ter uma perspectiva universal⁴⁸. Porém, em consequência das reformas implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, a configuração da proteção social sofreu profunda alteração; de padrão universal, via trabalho, para um modelo via renda, focalizado na população pobre. Como afirmam Oliveira e Duarte (2005, p. 286), o “Estado passou a desenvolver políticas sociais focalizadas, atuando apenas – por meio de medidas compensatórias – nas consequências sociais mais extremas do capitalismo contemporâneo”.

A adoção de políticas focalizadas aos mais vulneráveis e a eliminação da universalização das políticas sociais foram orientações dos organismos internacionais, entre eles, o Banco Mundial⁴⁹. O receituário neoliberal exige do gasto social maior eficiência, o que é alcançado por meio da focalização do gasto, pela opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente para atender ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos da reforma estrutural e fiscal (OLIVEIRA, DUARTE, 2005).

⁴⁸ Cabe lembrar, como nos alertam Oliveira e Duarte (2005, p. 283), que mesmo a partir de 1930, quando surge um conjunto de políticas regulamentadoras jamais visto em virtude do processo de industrialização ocorrido no Brasil, “tais políticas eram restritas a setores da classe trabalhadora urbana e industrial. Por muitas décadas os trabalhadores rurais brasileiros não puderam gozar das mesmas prerrogativas e dos mesmos direitos conferidos aos trabalhadores urbanos”.

⁴⁹ É importante assinalar o que foi posto por Vieira (2001, p. 85), de que “seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e o país simplesmente as acata sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim; mais oportuno seria, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela globalização das agências educacionais”.

A pauperização crescente de enormes parcelas da sociedade obriga⁵⁰ o Estado a criar tais programas compensatórios a fim de garantir a governabilidade, evitando uma possível convulsão social.

Salama e Valier (*apud* OLIVEIRA, DUARTE, 2005, p. 287) destacam três características centrais das políticas sociais implantadas a partir de então: (1) “políticas sociais orientadas para os muito pobres, destinadas a garantir às populações mais vulneráveis um mínimo de serviços de primeira necessidade e da infra-estrutura social, perdendo seu caráter universal e se tornando um paliativo; (2) políticas sociais de assistência-benfeitoria e de privatização, que têm por objetivo ajudar a relação entre seguro e assistência; (3) políticas sociais descentralizadas e recorrendo a uma participação popular, na busca de “maior eficiência e racionalização dos gastos”, com apelo à caridade e ao apoio comunitário”.

São políticas que não visam à superação da condição de dependência dos indivíduos às políticas de caráter assistencialistas e nem a sua integração⁵¹ à sociedade salarial através do emprego formal, mas sim a sua inserção⁵² na sociedade do não emprego. São políticas com o propósito de impedir que as péssimas condições de sobrevivência de uma parcela significativa da população causem convulsões e protestos que venham atrapalhar a expansão e a acumulação do capital. Portanto, não são políticas orientadas pela lógica do cidadão detentor de direitos, mas sim pela lógica do cidadão-consumidor, onde a renda mínima faz-se necessária para a reprodução do sistema capitalista.

São políticas que visam, segundo Oliveira e Andrade (2005, p. 285), o alívio à pobreza, ou seja, “a retirada da condição de miséria daqueles que sequer conseguiram alcançar as condições mínimas de sobrevivência”, uma vez que a redução dos gastos públicos, preconizada pelos neoliberais significou, na prática, a redução dos gastos sociais, gerando conseqüências graves para as camadas populares, como: deteriorações das suas condições de vida e do trabalho,

⁵⁰ Castel (1998, p. 498) afirma que “todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais.” Não se pode negligenciar também que, na democracia representativa, ainda que no contexto de concorrência e de busca da eficiência, se os homens públicos não intervirem minimamente na questão social, não prestarem assistência aos desfavorecidos, corre o risco de comprometer sua carreira política e sua continuidade no poder com o resultado das eleições.

⁵¹ As políticas de integração são desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, proporcionando ao indivíduo encontrar um lugar pleno na sociedade, inscrevendo-se na condição salarial com suas sujeições e garantias (CASTEL, 1998).

⁵² As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e desenvolvem estratégias específicas para elas. Como afirma Castel (*ibid.*, p. 5559) “o sentido das políticas de inserção é ocupar-se dos válidos invalidados pela conjuntura”.

empobrecimento, crescimento do mercado informal de trabalho, exploração do trabalho infanto-juvenil, desemprego, entre outras.

A educação não ficou ileso a este contexto de reformas. Com o ajuste estrutural, as políticas educacionais passaram a ser concebidas pela lógica do mercado, exigindo da educação produtividade, eficiência e qualidade, isto é, o retorno dos investimentos aplicados. Para os *experts* das agências internacionais, os países pobres deveriam abandonar a “ineficaz” perspectiva da universalização da educação como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para eles, os governos devem fazer “escolhas corretas”, investir naquilo que auferisse maiores ganhos futuros, e o maior retorno não viria com o investimento na escolarização de jovens e adultos, ou no ensino médio, tecnológico e superior, mas sim na educação básica de crianças e adolescentes e na qualificação profissional inicial. Mas não em uma formação profissional cara e prolongada, pois para o Banco Mundial era irracional aos países em desenvolvimento investirem nesse tipo de formação profissional, não só por causa da crescente extinção de postos e mudança do paradigma técnico para o tecnólogo, mas também, porque a maioria (pobres, mulheres, negros e as minorias étnicas) “não nasce competente para o exercício de atividades intelectuais”. Para estes, basta um “padrão mínimo, exigido para participar da vida social e produtiva nos atuais níveis de desenvolvimento científico e tecnológico, complementado por qualificação profissional de curta duração e baixo custo”. (KUENZER, 1999, p. 23).

É neste contexto que a educação básica⁵³ adquire centralidade no mundo, o que é perceptível na agenda internacional para a educação materializada nas várias conferências realizadas ao longo da década de 1990, organizadas por várias entidades internacionais, como o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a Unesco⁵⁴. Dentre as modalidades da educação básica, a focalização é no ensino fundamental, mas não na concepção da educação como condição para a cidadania participativa. Tal concepção foi cedendo espaço aos argumentos em prol da escolaridade como meio de garantir a existência material imediata,

⁵³ O conceito de educação básica apontado na Declaração Mundial sobre Educação para todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem é definido na perspectiva de “fundamento de aprendizagem para todos os cidadãos”, incluindo “ensino fundamental para crianças, e alfabetização e educação continuada não-formal para jovens e adultos” (NAÇÕES UNIDAS *apud* VIEIRA, 2001)

⁵⁴ Cabe ressaltar que com o esvaziamento da Unesco, ocorrida em 1984, com a saída dos principais financiadores (EUA, Inglaterra e Austrália), devido sua perspectiva de educação para todos, a partir daí a educação passou a ser definida pelos marcos do Banco Mundial. É ele agora quem comanda as conferências internacionais sobre educação, dirigidas pela perspectiva neoliberal, e não mais a Unesco. A “Conferência Educação para Todos”, realizada em Jotien, na Tailândia, em 1991, exemplifica essa tendência.

tornando-se, assim, indispensável a todos no momento atual. Portanto, essa centralidade que a educação básica adquire, segundo Oliveira (2001), é operacional, pois visa criar as condições para a reprodução do sistema capitalista através da qualificação da força de trabalho, assim como atenuar as disparidades sociais e conter as possibilidades de conflitos. Segundo a autora (ibid., p. 112) “é necessário oferecer um mínimo de conteúdos à grande parte da população que se vê excluída do emprego formal e regulamentado, possibilitando às pessoas procurarem ocupações alternativas na esfera informal ou no trabalho autônomo.”

A congruência das políticas públicas educacionais com as recomendações das agências internacionais se constata através da predominância do discurso político dos empresários e dos governos federal, estaduais e municipais que coloca o ensino fundamental no centro das prioridades. Em termos de gastos públicos, a focalização se efetiva com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em setembro de 1996, por meio da Emenda Constitucional n.14, mas que entrou em vigor, compulsoriamente, somente em janeiro de 1998. Como a própria denominação informa, o fundo subvinculava uma destinação específica para o ensino fundamental regular de uma parte dos recursos já destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para Pinto (2005), o FUNDEF ocasionou algumas mudanças no sistema de financiamento da educação no Brasil, mas poucos foram seus efeitos nas correções das distorções existentes no sistema vigente até então. O Artigo 212 da Constituição Federal estabelece que cabe a União aplicar, anualmente, nunca menos de 18% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ao passo que aos Municípios, Estados e Distrito Federal a aplicação deverá ser, no mínimo, de 25% de sua receita. Isso ocasiona um importante aspecto do modelo brasileiro de financiamento da educação: a grande disparidade entre os gastos nas diferentes regiões do país e entre as distintas redes de ensino. Ou seja, nas regiões mais ricas, onde maior é a receita de impostos, maior é o volume de recursos disponibilizados por aluno. Nas regiões mais pobres, onde maiores são as carências do governo municipal, maior é a precariedade e as disparidades no atendimento do nível de ensino sob sua responsabilidade – prioritariamente o ensino fundamental.

Atualmente, cerca de 4,3% do PIB é aplicado na educação pública (0,3% advém do salário-educação e 4% advém da vinculação constitucional). No entanto, como ressalta Pinto (2005) ainda que o percentual do PIB aplicado em educação seja um indicador importante, ele

não é suficiente para captar as reais condições de ensino oferecidas. Quando consideramos quanto este valor propicia por aluno/ano, constatamos que há uma distância imensa entre os gastos por alunos do Brasil e os gastos por alunos dos países mais ricos e mesmo dos nossos vizinhos latino-americanos. Para os anos de 1998-1999, no Brasil, o gasto público por aluno no Ensino Fundamental era de cerca de R\$ 691,00; na Argentina este valor era de R\$1.401,00 (ajustados para a diferença de poder de compra das respectivas moedas); no Chile era de R\$ 1.463,00; nos EUA era de R\$5.661,00 e, na média dos países da OCDE, era de R\$3.637.

Ocorre que os valores disponibilizados para o financiamento da educação não incidem sobre a carga tributária bruta do país. Conforme o autor (ibid.), os percentuais vinculados ao ensino incidem apenas sobre a receita de impostos, não atingindo as contribuições sociais e econômicas, as quais respondem por cerca de metade da carga tributária brasileira. Quando comparamos a evolução da receita de impostos arrecadados pelo governo federal com aquela propiciada pelas contribuições (como Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro e CPMF), ocorrida no período de 1995 a 2003, verificamos que a receita de impostos ficou praticamente estabilizada, ao passo que a arrecadação das contribuições cresceu em cerca de 69% (CASTRO, 2007; PINTO, 2005). Se os percentuais destinados constitucionalmente a educação abrangessem toda receita tributária e não apenas os impostos, haveria uma duplicação dos recursos financeiros para a área. Esta é a razão para os baixos valores do financiamento por aluno em nosso país.

O FUNDEF foi criado com o propósito de reduzir, sobretudo, as disparidades regionais mencionadas, mas poucos foram seus efeitos. Não obstante estivesse previsto em lei, a União não entrou com um aporte significativo de recursos financeiros para os Estados e Municípios das regiões mais pobres. Ainda segundo o autor, esse aporte que deveria ser de cerca de R\$ 5 bilhões, em 2005, foi inferior a 10% deste valor. Assim, o que se constatou naquele ano foi que os recursos disponibilizados pelo fundo nos Estados com maiores valores *per capita* foram mais de duas vezes superiores ao que foram disponibilizados àqueles situados no extremo inferior da escala. Enquanto em São Paulo, o Estado mais rico da federação, o fundo propiciou menos de R\$ 140,00 por aluno/mês, nos Estados da região Nordeste foram disponibilizados por mês menos de R\$ 60,00 por aluno. Não dá para esperar que com esses valores a escola pública possua os insumos básicos para assegurar condições satisfatórias de ensino e a oferta de uma educação de qualidade. Tal fato fica evidente com a leitura dos dados divulgados pelo INEP. Eles mostram que menos da metade dos alunos (cerca de 1/5) que frequentaram a escola pública, em 2005, a

qual responde por 90% do total de matrículas, não tinham acesso a uma biblioteca, ou a um laboratório de Ciências, ou de Informática, e que apenas dois em cada cinco frequentavam uma escola com acesso a internet.

Outro ponto crucial do modelo de financiamento da educação é a forma como se distribui a responsabilidade pelo atendimento educacional da rede pública entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios). A União é a principal responsável pela educação superior, os Estados ficam responsáveis pelas matrículas do ensino médio e os municípios assumem quase a totalidade das matrículas da educação infantil, dividindo com o governo estadual a responsabilidade do atendimento do ensino fundamental. Como o FUNDEF atrela as parcelas dos recursos vinculados as matrículas no ensino fundamental regular, isso provocou alguns efeitos: (1) o desistímulo da oferta de EJA e de educação infantil, o que levou a uma acentuada queda no ritmo de crescimento que vinha sendo apresentada neste nível da educação; (2) a piora nas condições de oferta do ensino médio devido à expansão das matrículas, associado a uma queda nos recursos destinados a sua manutenção; e (3) a municipalização do ensino fundamental por critérios essencialmente monetários: os Estados querendo diminuir o número de seus alunos e os municípios querendo aumentar a sua receita (CASTRO, 2007).

A municipalização do ensino fundamental é uma estratégia de desresponsabilização dos Estados com esta modalidade. Com a descentralização, o governo federal também se desresponsabiliza e repassa para os municípios o ônus com a educação, sendo, portanto, pouco o peso do governo federal no financiamento da educação básica. Para se ter a dimensão do papel inexpressivo da União no financiamento deste setor, “basta dizer que a complementação federal de R\$ 485 milhões com o FUNDEF, em todo o período de 2004, correspondeu ao gasto de apenas um dia do governo federal com os encargos financeiros da União” (PINTO, 2005, p.8). Cabe ainda ressaltar que o governo federal nunca cumpriu a Emenda Constitucional n. 14, a qual estabelecia que o valor mínimo por aluno deveria ser, pelo menos, igual à média nacional do fundo. Se este preceito fosse cumprido, o mínimo de 2006 seria de cerca de R\$ 1.165,00 e não R\$ 682,60, que foi o valor fixado pelo governo federal.

Indubitavelmente, a municipalização acarreta graves consequências na questão da qualidade do ensino, uma vez que os municípios, dentre os três níveis de governo, são os que ficam com a menor parcela da receita tributária do país (cerca de apenas 16% do total, se

considerarmos a receita de impostos e contribuição). Com isso, mantêm-se as desigualdades inerentes ao sistema capitalista: municípios pobres oferecem educação pobre para pobres.

Para enfrentar os principais problemas do padrão de financiamento aqui exposto e reduzir as distorções provocadas pelo FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), por meio da Lei n. 11.494/2007. Trata-se de um fundo de natureza contábil que define o montante de recursos que os municípios, Estados e União devem destinar à educação básica, estabelecendo as formas de sua distribuição pelos diferentes níveis e modalidades de ensino. Nele são contemplados todos os alunos da educação básica em seus diferentes níveis e modalidades. Esse aspecto, sem dúvida, representa considerável avanço em relação ao antecessor. Entretanto, embora tenham sido incluídos os alunos da educação infantil, da EJA e do ensino médio, o FUNDEB não representou aumento dos recursos financeiros comparados com o FUNDEF. Enquanto o número de alunos atendidos pelo fundo passou de 30 milhões para 47 milhões, um aumento de 56,6%, em contrapartida, o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significou um acréscimo de apenas 36,3%, fazendo com que a renda *per capita* por aluno diminuísse⁵⁵ (SAVIANI, 2007; PINTO, 2007).

Desse modo, apesar de atender a um número maior de alunos, e ainda que haja uma boa gestão dos recursos alocados, para Saviani (2007), o FUNDEB não terá força para alterar o *status quo* vigente; não permitirá que o atendimento ocorra em condições não muito precárias do que as atuais. Sobretudo, como ressalta Pinto (2005), por se estruturar, do mesmo modo que o fundo anterior, dentro da lógica de que o teto de recursos para a educação é o mínimo definido constitucionalmente, ou seja, cerca de 4,3% do PIB.

Tal fato torna-se mais agravante ao considerarmos que os empresários são vozes cada vez mais escutadas na educação. A proposta de investimento deste segmento para melhoria da qualidade da educação básica - expressa no movimento “Compromisso Todos pela Educação” - é de 5% do PIB até 2011, devendo manter este percentual pelos 11 anos seguintes. Índice bastante distante dos 8% do PIB proposto por Saviani, em 1997, para o Plano Nacional de Educação, ou mesmo daquele que constava no Plano aprovado pelo II Congresso Nacional de Educação (

⁵⁵ Para o ano de 2007, o FUNDEB estimava para as séries iniciais do ensino fundamental o valor de R\$ 946,29 por aluno/ano, o que corresponde a menos de R\$ 80,00/mês. Com base em Pinto (2007), em valores de 2005, o valor necessário para garantir um padrão mínimo de qualidade deveria ser de R\$ 1.618,00 aluno/ano para as séries iniciais do ensino fundamental, sem considerar as despesas com alimentação escolar. em valores de 2005 (PINTO, 2007).

CONED) e posteriormente encaminhado como projeto de lei na Câmara Federal que previa que os investimentos para educação deveriam ser da ordem de 10% do PIB, num prazo de dez anos, e que posteriormente a esse período, os investimentos deveriam ser mantidos em 6% para permitir a manutenção do sistema. A proposta dos empresários do financiamento necessário para a realização de mudanças substantivas na educação do país também está bem distante da lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001). De acordo com esta lei, os investimentos em educação deveriam alcançar 7% do PIB, crescendo 0,5% nos quatro primeiros anos e 0,6% no quinto ano, algo que não chegou a acontecer em função dos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso e que se mantém no atual governo Lula (MARTINS, 2009).

Outra preocupação é referente ao nível de aprendizagem dos alunos. Os resultados das avaliações aplicadas sob a coordenação do INEP, como a “Prova Brasil”, instituída em 2005, e a “Provinha Brasil”, lançada em 2007 no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o objetivo de verificar o desempenho de leitura de crianças de 6 a 8 anos, têm mostrado que o ensino municipal constitui um ponto de estrangulamento, tornando evidente a equivocada política dos governos anteriores de transferir para os municípios a responsabilidade principal pelo ensino fundamental (SAVIANI, 2007). Todavia, o FUNDEB não rompe com essa tendência; ao contrário, acelera o processo de municipalização.

Em relação à EJA, o Artigo 11 da Lei n. 11.494/2007 que regulamenta o novo fundo institui que os recursos destinados a essa modalidade não podem ser superiores a 15% dos recursos do fundo em cada unidade da Federação. Essa medida, juntamente com o fator de ponderação do custo-aluno de 0,7 - o mais baixo dentre os diferentes níveis e modalidades da educação básica -, deixa claro que se mantêm o desrespeito aos direitos de jovens e adultos trabalhadores.

Concomitante a essa desresponsabilização, revigora-se o raciocínio economicista no campo educacional que reatualiza a teoria ou a ideologia do capital humano⁵⁶ dos anos 1970, onde a baixa escolaridade e a desqualificação da maioria da população se configuram como as principais

⁵⁶ Na era do pleno emprego (Estado de Bem Estar Social) a escolaridade, segundo Schultz, era elemento fundamental na formação do capital humano necessário para garantir a capacidade competitiva das economias e o incremento da riqueza social e da renda individual. Se a escola contribuía para a integração econômica da sociedade, formando contingente da força de trabalho que se incorporaria gradualmente no mercado, ao final da década de 1980 em diante, marcada pelos altos índices de desemprego, sua importância passou em atribuir aos trabalhadores a capacidade de se tornarem empregáveis.

causas do desemprego⁵⁷. Os trabalhadores, de vítimas das políticas públicas que privilegiam o capital financeiro, tornam-se os responsáveis pelas condições subhumanas em que se encontram. Logo, o investimento no capital humano - adquirido por meio da educação - é o que cada indivíduo deve buscar para garantir as condições de empregabilidade⁵⁸. Daí a “centralidade” da educação e o imperativo do retorno de jovens e adultos aos bancos escolares. Mas não qualquer educação, e sim aquela voltada para o desenvolvimento de competências.

Para o Banco Mundial, “boas” políticas educacionais são aquelas que possibilitam os países a entrarem no mercado planetário e que prepararam a população ao mercado global. São aquelas que devem assegurar “competências” para potencializar a competitividade⁵⁹. Ou seja, pela lógica neoliberal só a competência empregatícia flexível do indivíduo poderia garantir-lhe sucesso, daí as políticas educacionais passarem “orientar-se para garantir a transmissão diferenciada das competências flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar, nos exigentes mercados de trabalho pelos poucos empregos disponíveis” (GENTILI, 1998, p.89). É neste contexto de competências que se inserem os PCNs. Eles estão estruturados para o desenvolvimento de competências, mas não somente de competências técnicas como é a proposta da qualificação/treinamento. Estas, agora, tornam-se noções até questionáveis, como assinalam Deluiz (2004) e Paiva (2002). Para além das competências técnicas, o que se pretende é o desenvolvimento de

competências organizacionais (capacidade de autplanejar-se, auto-organizar-se, de gerenciar seu tempo e espaço de trabalho), competências comunicativas (capacidade de expressão e comunicação, de cooperação, trabalho em equipe, diálogo, exercício da negociação), competências sociais (capacidade de transferir conhecimentos da vida cotidiana para o ambiente de trabalho e vice-versa) e competências comportamentais (iniciativa, criatividade, vontade de aprender, abertura às mudanças, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho) (DELUIZ, 2004, p. 75, grifos nossos).

⁵⁷ Pochmann (2002, p. 58) indica que uma “pesquisa recente realizada com paulistanos sem trabalho apontou como entendimento generalizado sobre as causas da ausência de vagas na atualidade, justamente, a baixa educação e qualificação profissional dos próprios desempregados”.

⁵⁸ Para Forrester, (apud FRIGOTTO, 1998, p.45) “trata-se, para o assalariado, de estar disponível para todas as mudanças, todos os caprichos do destino, no caso, dos empregadores. Ele deverá estar pronto para trocar constantemente de trabalho.” Este é, para a autora, o sentido de empregabilidade.

⁵⁹ O que está por traz disso é a idéia de progresso, mas cabe salientar que o progresso não é um projeto burguês, pois ele já estava presente nas reivindicações das lutas sociais nos séculos XIX e XX. As lutas sociais também incorporam a idéia de que algo progressivo é uma melhoria da qualidade de vida. A globalização não garante que as pessoas tenham uma vida melhor, embora afirmem que ela é uma condição para se disputar esta melhoria.

As competências também são fundamentos para a sociabilidade que estrutura e/ou reforça uma ordem social, uma sociabilidade adequada para operar dentro da fábrica e na sociedade; dentro de um certo ethos. Para Boltany e Chiapello trata-se do novo espírito do capitalismo. A sociabilidade expressa esse novo espírito e os temas transversais propostos pelos PCNs têm o objetivo de ampliar esse capital social dos estudantes - um alargamento do capital humano -, pois segundo Fukuyama trata-se de capital social as competências que devem ser trabalhadas na juventude para se tornar funcional ao capital.

A pedagogia das competências confere uma dessacralização do saber disciplinar, uma vez que o ensino não é mais centrado nos saberes científicos transformados em conhecimentos disciplinares, mas sim na produção de competências verificáveis em situações específicas (SANTOMÉ, 1998; RAMOS, 2005)⁶⁰. Portanto, não é um atributo de ordem intelectual e sim da prática, conferindo sentido prático aos saberes escolares.

Para ser aplicado nos países pobres, o que se propõe com essa pedagogia é que o indivíduo desenvolva um conjunto de competências genéricas e flexíveis que fortaleça os laços de sociabilidade e o torne capaz de adaptar-se a sociedade do não emprego, capacitando-o a se acostumar com contratos de trabalho por tempo determinado, a buscar alternativas no mercado informal⁶¹, ou mesmo a se proteger da possibilidade de demissão. É uma pedagogia atrelada às necessidades do capital com vistas à formação de profissionais demandados pelo mercado e a produção de um conformismo generalizado, fundamental para a governabilidade.

Há de considerar também que a demanda por força de trabalho mais sofisticada em termos educacionais é baixa, o que faz com que o desenvolvimento de competências cognitivas superiores, como análise, síntese, estabelecimento de relações, criação de soluções inovadoras,

⁶⁰ Ramos (2005) mostra que na pedagogia das competências, há uma forte crítica ao ensino transmissivo de conteúdos. Estes transformam-se em insumos para o desenvolvimento de habilidades e são escolhidos com base nas competências que se quer desenvolver, atribuindo-se aos saberes escolares um sentido prático. Utiliza-se nova metodologia. Santomé (1998) ressalta que essa pedagogia não é mais centrada na metodologia da memorização, mas sim no método de projetos, de solução de problema, preocupada com os resultados da ação, e por isso, não parte de um corpo de conhecimentos, mas sim de situações concretas.

⁶¹ Cabe ressaltar, porém, as pontuações feitas por Tavares (2002) de que o trabalho informal não escapa à subordinação e exploração do capital e garante a flexibilidade que o capital reivindica. Para a autora, a flexibilização proporciona ao capital a construção de mecanismos que permitem “maximizar a exploração e também extrair mais-valia, mediante relações informais que se verificam na pequena empresa, no trabalho autônomo, no trabalho domiciliar, nas cooperativas etc.” (ibid, p. 78). A flexibilização “opera o milagre da super contratação, transferindo às pequenas empresas a prática da ilegalidade que o grande capital não precisa operar, de modo que o trabalhador-patrão possa explorar a si mesmo e /ou a outros trabalhadores, para, juntos, trabalharem sob o comando do capital industrial, a quem caberá usufruir da mais-valia gerada na pequena unidade produtiva” (ibid, 77-8).

rapidez de resposta, comunicação clara e precisa, interpretação e uso de diferentes formas de linguagem, capacidade para trabalhar em grupo, lidar com as diferenças, enfrentar os desafios das mudanças permanentes, resistir a pressões, buscar aprender permanentemente, entre outras, não estejam asseguradas para todos (POCHMAN, 2002). O que ocorre é a formação da “polarização das competências” (KUENZER, 1998). Em um pólo, uma casta de profissionais qualificados e, do outro, um grande contingente de trabalhadores precariamente educados, embora incluídos em trabalhos precarizados, além de uma grande massa de excluídos, completamente fora das possibilidades de produção e consumo e, em decorrência, do direito à educação e à formação.

Pelo que vem sendo exposto aqui, compreende-se que as reformas educacionais (no currículo, no financiamento, no controle e na gestão) foram implementadas com o objetivo de ajustar a escola às novas demandas da flexibilização, a nova ordem mundial. Seguindo o ideário neoliberal, para os agentes das instituições financeiras mundial, a educação é tida como instrumento para que as camadas populares se ajustem às mudanças próprias do capitalismo. Teria assim, conforme Leher (1996, p.13), “a função de prover novos valores culturais para que as pessoas possam reconhecer escolhas disponíveis na sociedade e abraçar os seus papéis”.

Como conclusão, o que se observa é que, após o ajuste estrutural rompe-se o princípio da universalidade dos direitos e implementa-se políticas segmentadas, através de programas compensatórios voltados para o alívio da pobreza. Com isso, como bem ressaltou Di Pierro (2001), a educação básica acaba na lógica do *apartheid* social, reproduzindo e aprofundando as desigualdades existentes. Com base em Oliveira (2003), podemos então caracterizar as décadas de 1990 e o início da seguinte, marcadas por profundas contradições: utilizam um discurso universal, mas na prática adotam-se políticas focalizadas; caracterizam a cidadania por meio de um indivíduo consumidor, mas a cada dia uma parcela maior da população é excluída do mercado consumidor em decorrência das políticas neoliberais que ocasionam a elevação dos índices de desemprego; enfatizam a melhoria da qualidade da educação básica, mas ao mesmo tempo reduzem os recursos destinados a este setor e não implantam medidas com vistas a retardar a entrada de crianças e adolescentes no mercado de trabalho e assegurar o acesso e a permanência de jovens e adultos na escola.

Há, portanto, um grande hiato entre o discurso político (de dirigentes e empresários) e a prática. E quem mais sofre com isso são os segmentos mais pobres da população; justamente aqueles que mais se beneficiariam do acesso à escola.

3.5 A Política de EJA a partir dos Anos 1990: focalização, descentralização e desregulamentação.

Vimos que a educação brasileira não ficou ileso ao contexto de reformas da década de 1990. No que concerne a educação de jovens e adultos, o ponto de inflexão começou a se delinear no governo Collor, revertendo um movimento inclusivo dos direitos por educação das últimas décadas. Isto fica explícito em uma das declarações do seu terceiro Ministro da Educação, José Goldemberg, que considerava a educação de adultos desnecessária e sem importância para a sociedade. Para ele,

o adulto analfabeto já encontrou seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. [...] Alfabetizar o adulto não vai mudar sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem (JORNAL DO COMÉRCIO, RJ, 12/10/1991, *apud* VENTURA, 2001, p.85).

Essa declaração retrata o pensamento governamental em relação a EJA no contexto da década de 1990 e anuncia a continuidade do descaso com que ela sempre fora tratada pelas políticas públicas educacionais; descaso este, legalizado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96. Esta legislação, além de consagrar a EJA como uma das modalidades da educação básica, inverteu o enunciado do art. 205 da Constituição Federal. Enquanto ali se lê "é dever do Estado e da família", na lei está escrito "dever da família e do Estado". Como ressalta Saviani (1997, p. 202), "os mentores do neoliberalismo, Hayek e Milton Friedman, também defendem explicitamente a precedência da família sobre o Estado em matéria de educação".

Embora pareça ser uma pequena mudança de enunciado, tal alteração proporciona ao Estado ir se ausentando da sua responsabilidade com os diversos níveis da educação e repassá-la para a iniciativa privada, enfraquecendo a dimensão pública e a educação como direito de todos e dever do Estado, quando estabelece que a educação é primeiramente responsabilidade da família (esfera privada) e secundariamente do Estado. Com a EJA este movimento é notório. O governo foi transferindo cada vez mais às empresas a responsabilidade em prover o ensino supletivo para seus trabalhadores. Exemplo disso são as telessalas do Telecurso 2000, criadas muitas das vezes dentro do próprio local de trabalho, por meio da parceria entre a FIRJAN e a Fundação Roberto Marinho.

Em plena consonância com o ideário neoliberal, a atual LDB, além de não garantir a existência de um Sistema Nacional de Educação, - reforça a concepção da educação de jovens e

adultos como uma educação de segunda classe. Principalmente, por (a) não deixar claro de quem é a obrigação de ofertá-la; (b) separar a educação básica da formação profissional; (c) não haver uma atitude ativa por parte do Estado em criar as condições de permanência deste grupo em qualquer programa de educação; (d) manter o conceito da legislação militar da década de 1970 - ensino supletivo - não superando a idéia de uma educação supletiva voltada para a reposição do ensino fundamental regular e (e) restaurar os exames de madureza, através dos exames supletivos.

Assim, apesar dos acordos e compromissos firmados em conferências internacionais realizadas ao longo dos anos 1990, como a V Conferência de Hamburgo sobre Educação de Jovens e Adultos, realizada em 1996, na qual o Brasil se comprometeu em ampliar a oferta do ensino fundamental para toda a população, na prática, o que se tem verificado é a restrição da universalidade dos direitos garantidos na Constituição de 1988, uma vez que as políticas educacionais estão sendo implementadas pela lógica da racionalidade financeira. Em detrimento do princípio de universalidade e igualdade, adota-se o princípio da equidade, assentado no tratamento diferenciado segundo as demandas da economia.

A congruência das políticas públicas educacionais com as recomendações do Banco Mundial gerou graves conseqüências para a EJA, como, por exemplo, o veto presidencial, em 1996, à inclusão da EJA no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF) (ANDRADE; PAIVA, 2004; DI PEIRRO et alli., 2001).

De acordo com o documento do Banco Mundial de 1994 (*apud* LEHER, 1996), os eixos norteadores da política educacional para os países em desenvolvimento são: provisão de uma educação básica mínima; definição da necessidade crítica da mão-de-obra; eficiência; equidade. Ao compartilhar da visão do Banco Mundial de que é infértil educar – no sentido de assegurar uma sólida formação científico-cultural - jovens e adultos no mundo “globalizado e competitivo”, o que se percebe é um esvaziamento no Ministério da Educação na área da escolarização deste grupo, deslocando parte do atendimento dele para o Ministério do Trabalho e Emprego e para esfera privada.

Se a atual LDB abriu caminho para a fragmentação da educação básica, o Decreto 2208/97 - que instituiu o Sistema Nacional de Educação Profissional em paralelo ao Sistema Nacional de Educação – legitimou a separação entre a educação básica e a educação profissional, gerando conseqüências à EJA. Conforme Ventura (2001), evidencia-se, a partir de então, uma

nítida “divisão de tarefas” entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Emprego. Sob a responsabilidade do MEC, no que diz respeito às políticas e diretrizes para a EJA, restringiram-se à reprodução de materiais didáticos, aquisição de material escolar e ao financiamento de alguns projetos com recurso do FUNDEF. Já ao MTE, coube a formação de uma rede de qualificação profissional formada por cursos de nível básico, de curta duração, fragmentados e vinculados às demandas pontuais do mercado de trabalho, atuando de forma paralela e desassociada da rede escolar de educação básica.

Essa dualidade educacional consubstanciada pelo Decreto n. 2208/97 reflete a polarização existente no uso da mão-de-obra no novo paradigma de produção. De um lado, o trabalho criativo, de concepção e elaboração, reservado a uma minoria; de outro, o segmento do trabalho repetitivo, de execução e operacionalização, destinado as grandes massas, principalmente, trabalhadores integrados à produção de bens e serviços. Tal segmentação demanda diferentes e desiguais ofertas de educação, como assinala Kuenzer (1999):

para a grande maioria, excluída do emprego ou submetida a trabalhos precarizados, formação simplificada, de curta duração e baixos custos. [...] a oferta de educação científico- tecnológica mais avançada fica restrita a um pequeno número de trabalhadores (ibid., p.20/21).

Portanto, a dispersão das políticas e de ações entre os setores público e privado foi uma das marcas da política de atendimento a educação de jovens e adultos durante os dois Governos de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto no âmbito ministerial havia o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), desenvolvidos, respectivamente, pelo Ministério do Trabalho e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, no âmbito da sociedade civil, havia as representações de empresários – Sistema S, Telecurso 2000, entre outros -, o Movimento Sindical - com experiências desenvolvidas por centrais, confederações e sindicatos -, experiências de EJA desenvolvidas pelo MST e outras tantas experiências desenvolvidas por universidades privadas, ONGs e instituições religiosas.

A participação Estado, dos trabalhadores e dos empresários nas decisões e ações relativas à educação profissional ocorreu com a criação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), implementado a partir de 1995 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com a proposta de articular as experiências e criar uma rede institucional. Esse Plano foi um dos programas constituídos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A meta era

qualificar, por meio da oferta de qualificação profissional, pelo menos, 20% da população economicamente ativa, que correspondia em torno de 15 milhões de pessoas, maiores de 16 anos, com vistas à inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

Segundo dados do site do MTE, para o primeiro ano de execução do Plano foram destinados R\$ 28 milhões. A tendência foi o crescimento dos recursos para ele alocados até o ano de 2001, quando foram investidos R\$ 493 milhões. No entanto, para o último ano de governo Fernando Henrique (2002) e o primeiro do governo Lula (2003) – cujo orçamento fora definido no ano anterior – os recursos foram reduzidos para R\$ 153 milhões e R\$ 186 milhões, respectivamente. A carga horária dos cursos também passou por um processo de redução, de 150 horas para 60 horas médias, “indicando a priorização da quantidade da oferta sobre a sua possível qualidade” como assinala Kuenzer (2006., p. 888).

As noções de competência, empregabilidade e parceria foram as idéias-chave do núcleo constitutivo do PLANFOR. As noções de competência e empregabilidade presentes seguem as mesmas problemáticas e finalidades aqui já apresentadas, tendo como pano de fundo o problema do emprego/desemprego formulado não como uma questão social, mas sim de natureza individual.

Em relação à parceria, diversas organizações da sociedade civil foram convidadas a executar os programas de qualificação de jovens e adultos de baixa renda e escolaridade. Deluiz, Gonzalez e Pinheiro (2003), em pesquisa sob a atuação das ONGs que desenvolveram, no município do Rio de Janeiro, entre 2001 e 2003, ações no Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação Profissional da Secretaria Estadual de Trabalho – SETRAB, no âmbito do PLANFOR-, constataram que as ONGs pesquisadas que atuaram no campo da educação se utilizavam de diferentes discursos ideológicos. Como possuíam diferentes concepções de educação profissional (posição civil democrática e /ou visão produtivista⁶²) apresentavam diferentes formas de atuação e compreensão de seu papel social. E assim,

apesar da sua missão ser buscar alternativas para a melhoria da qualidade de vida e oportunidades sociais para segmentos da sociedade em desvantagem social, muitas

⁶² Para Singer (1996), a visão produtivista concebe a educação como preparação dos indivíduos para o ingresso na divisão social do trabalho, enfatizando a acumulação de capital humano. Neste sentido, educar seria instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho mais vantajosamente possível. A rede escolar, portanto, é concebida como sujeita às regras do mercado.

A visão civil democrática, segundo o mesmo autor, não vê contradição entre a formação do cidadão e a formação profissional; tem preocupação em proporcionar a autonomia do educando através da autoformação de sua consciência. Esta consciência lhe possibilitaria o engajamento em movimentos coletivos visando tornar a sociedade mais livre e igualitária.

vezes sua prática é inconsistente e contribui para a manutenção das desigualdades sociais [...] os cursos se distanciam da possibilidade de viabilizar uma efetiva participação na esfera pública por parte desses segmentos sociais, tradicionalmente excluídos do conhecimento e do exercício da cidadania, abdicando as ONGs de promover ações educacionais que levem à construção de propostas contra hegemônicas ao modelo vigente (DELUIZ, GONZALEZ, PINHEIRO, 2003, p.16/17).

Ancoradas em uma prática educacional inconsistente e assistencialista, para as autoras,

[...] as modalidades de educação de jovens e adultos oferecidas configuram-se como um paliativo ao desemprego, destinando-se a minimizar a pressão social pela obtenção de emprego e/ou participação e a exclusão social, sem preocupação com a ampliação da escolaridade dos trabalhadores (op.cit.,p.15).

Descentralização⁶³ da gestão e do financiamento, focalização⁶⁴ dos programas e de populações beneficiárias, privatização seletiva dos serviços, e desregulamentação (ingresso do setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado), foram as marcas das políticas educacionais e de EJA, nos anos 1990, segundo Di Pierro (2001, p. 232). O PLANFOR foi um dos exemplos dessas características, isto é, da aplicação dos princípios da focalização, descentralização e desresponsabilização das políticas sociais para o setor privado. Dessa forma,

o Estado, o empresariado e a sociedade civil, via ONGs, dão respostas ao desemprego oferecendo cursos de formação. Ora de um lado, isso parece muito interessante, porque afinal de contas pode revelar uma certa preocupação social. Mas, com o que se oferece em boa parte desses cursos, os indivíduos pouco escolarizados e sub-empregados ou desempregados dificilmente conseguirão situar-se consistentemente no mercado. Além disso, tal tipo de estratégia tende a transferir às pessoas a culpa por não terem emprego, ao deixar subentendida a mensagem de que, se apesar de todo o empenho do Estado, da sociedade civil e dos empresários, nada resultou, então a responsabilidade não é social, mas individual (FERRETTI apud VERAS, 2007, p.47).

Com a mudança do governo federal, o PLANFOR foi substituído, em 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). As principais críticas feitas ao PLANFOR pela nova gestão federal, eram, entre outros, que havia: (a) pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas (Trabalho e Renda, Educação e Desenvolvimento); (b) ênfase nos cursos de curta duração; (c) deficiência no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação (BRASIL, MTE, PNQ, 2003). Assim, o PLANFOR, além do mau uso dos recursos públicos, caracterizou-se pela baixa qualidade e baixa efetividade social.

⁶³ Cabe ressaltar que é uma descentralização centralizada. É descentralizada em relação à execução das políticas, transferida aos Estados, Municípios e diversas entidades da sociedade civil. No entanto, o MEC não abre mão da sua função de controle e regulação nacional de tais políticas de EJA.

⁶⁴ Como, por exemplo, o Programa Recomeçar, instituído em 2001, focalizado nos estados do Norte e Nordeste e nos municípios com baixos índices de desenvolvimento humano (DI PIERRO, 2001).

A fim de superar as limitações apontadas, o PNQ (ibid.) considera a qualificação profissional como construção social, com diferentes dimensões: epistemológica, social, política e pedagógica. No âmbito político, ressalta a necessidade de tornar central a compreensão da qualificação profissional como direito e como política pública. Para o período de 2003-2007, o PNQ apresenta três grandes objetivos: “inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia” (ibid, p. 09).

O PNQ propõe operacionalizar as políticas de educação profissional do governo Lula com base em três linhas programáticas: (1) na proposta reformulada do PLANFOR, através de ações que integram o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com recursos cada vez mais exíguos do FAT; (2) em programas que apresentam efetiva vinculação com a educação básica; (3) nas ações que fazem parte do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego - uma delas objeto de investigação desta pesquisa.

Nas palavras do então Ministro do Trabalho e Emprego, Jacques Wagner, o PNQ buscava a superação da condição de política compensatória (MTE/SPPE/DEQ, 2003). Para isso, o governo Lula, através do MTE, admite o problema do emprego como uma questão social e a qualificação profissional na perspectiva do direito social, devendo ser objeto de uma política nacionalmente articulada e controlada socialmente. Mais do que uma ação formativa de conteúdo técnico, visando tão somente uma inclusão produtiva, a qualificação deve orientar-se para a busca de uma inclusão cidadã (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). Trata-se, portanto, de uma qualificação social e profissional, por meio da integração entre educação básica e profissional.

Com base nos dados do governo Lula em relação às políticas de educação básica o que se verificou foi o não cumprimento das propostas do projeto de campanha de 2002 – “Uma Escola do Tamanho do Brasil” – que garantia 7% do PIB a ser investido na educação, porém, uma vez eleito, ele manteve os 3,5% em nome dos superávits, embora a recomendação da UNESCO é de que não seja menos do que 6,5% do PIB. O mesmo ocorreu em relação a educação profissional. As propostas discutidas durante a campanha e aquelas contidas no PNQ, na prática, caminharam para outra direção. Como assinala Kuenzer (2006, p.878), “embora pautadas no discurso da

inclusão dos trabalhadores no mundo do trabalho por meio da qualificação profissional, não só não surtiram o efeito anunciado⁶⁵ como ainda tornaram mais precarizadas as ofertas educativas”.

Neste sentido, a crítica feita anteriormente aos cursos realizados no âmbito do PLANFOR apresenta ainda extrema coerência, isto é, a política de educação profissional do atual governo se processa mediante a programas focais e contingentes, resultando em mera oportunidade de certificação que não asseguram nem inclusão, nem permanência (KUENZER, 2006). Para a referida autora, esta qualificação conduz-se no sentido de formação que possibilite aos sujeitos se ajustarem aos trabalhos precários que demandam pouca qualificação e baixa escolarização. Trata-se de uma qualificação voltada para a formação da força de trabalho com as características daquela demandada pelo modo taylorista/fordista, porém sem os benefícios da estabilidade e do vínculo formal. Sendo assim, o eixo das políticas de educação profissional no governo Lula continua sendo de uma formação precarizada para trabalhadores precarizados, isto é, predominantemente, de curta duração, sem o desenvolvimento de uma educação integral, baseada em uma concepção epistemológica – vide a pedagogia das competências - que privilegia a prática em detrimento da teoria (ibid).

Outra característica dos programas do Governo de Lula é a continuidade do sistema de parceria público-privada, embora negada no plano do discurso. O que se verifica é o crescente repasse⁶⁶ de recursos públicos para o setor privado justificado pela impossibilidade do Estado em cumprir com suas funções (KUENZER, 2006.). O Decreto nº 5154/04 – atendendo a todos os interesses em jogo (do governo, das instituições públicas e das instituições privadas) -, não obstante revogue o Decreto nº 2208/97, na prática não o fez, pois além de incorporar todas as modalidades de educação profissional por ele proposto, com pequenas mudanças de denominações, manteve “o balcão de negócios em que se transformaram as instituições públicas e privadas de educação profissional, a partir do Decreto nº 2208/97” (KUENZER, 1990, p. 900).

⁶⁵ Com base em Kuenzer (2006), alguns fatores explicam a não efetivação dos efeitos anunciados. Primeiro, porque os cursos profissionalizantes oferecidos na vigência do PLANFOR, com suas limitações, não foram substituídos por outras alternativas. Segundo; porque as agências formadoras não consideram atrativo o investimento para cursos mais extensos e que integram conhecimentos básicos – o que não tem feito parte de sua experiência –, ressaltado pelo desinteresse do público-alvo. Terceiro; porque os cursos oferecidos pelo Sistema S, devido à complexidade das ocupações, exigem certo grau de escolaridade o que acaba não sendo alternativa para os desempregados e candidatos ao primeiro emprego.

⁶⁶ Estudos realizados por Grabowski (apud KUENZER, 2006) mostram que aproximadamente dois terços dos recursos do Programa de Educação Profissional (PROEP) foram destinados a projetos apresentados por instituições comunitárias ou privadas, muitas das quais não cumpriram com os termos contratuais, não concluindo as obras e /ou não implementando os cursos.

Para Leher (2005, p. 51),

se de um lado o novo Decreto permite a articulação do ensino médio e profissional, o que é um avanço frente a situação criada pelo Decreto nº 2208/97, de outro, ao admitir a manutenção da situação vigente e, nesse sentido, ao legitimar a formação desvinculada que se difundiu como rastilho de pólvora em todo o país em virtude do referido Decreto, impôs, por conseguinte, grave retrocesso à formação profissional.

A edição do Decreto nº 5154/04 frustrou expectativa de que o novo governo viesse revogar o Decreto nº 2208/97 e mantivesse o conceito de formação integrada prevista na LDB no artigo nº 36. A não intenção em promover a formação integrada já ficaria explícita, três dias após do novo Decreto ser exarado, quando o MEC anunciou o Programa Escola de Fábrica com um modelo restrito à aprendizagem profissional, colocando sob a tutela da lógica empresarial a formação dos jovens excluídos do mercado de trabalho e que não tiveram acesso à educação regular. Essa e outras medidas tomadas pelo MEC comprovam que a política de integração não seria prioridade pelo novo Governo (FRIGOTTO; CIAVATTA, RAMOS, 2005).

Isso é explicável, segundo Leher (ibid.), ao identificarmos a coalizão de classes na qual o Governo de Lula está assentada, ou seja, no tripé formado pelo setor financeiro, do agronegócio e exportação de *commodities*. Esta coalizão não tem interesse na educação tecnológica e ensino superior, ou seja, na formação massiva para o trabalho complexo, o que reflete na vigente política de formação profissional e técnica do país. Portanto, a ofensiva neoconservadora na educação não é incompatível com este bloco de poder. O Banco Mundial está dialogando com frações da sociedade. São condicionalidades, mas que são operadas pela coalizão de classes dominantes no bloco do poder.

Nesse sentido, comparando os Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e os primeiros anos do Governo de Lula, segundo Leher (ibid.), verifica-se a manutenção das mesmas tendências destrutivas da adesão incondicional deste Governo à agenda do Banco Mundial, embora constasse no projeto de campanha já aqui referido, que as questões da educação seriam repensadas por seus protagonistas, forjando a compreensão de que a educação deveria ser objeto de políticas estratégicas que apontassem para um novo modo de inserção do país na economia-mundo e que, de fato, priorizassem o social frente ao capital.

A educação continua tendo seus contornos definidos pelo Banco Mundial, pois isso interessa a frações da sociedade. Desse modo, o que temos assistido no atual Governo é a

focalização do/no ensino fundamental, conversão das escolas em lócus das políticas assistenciais (Bolsa Família, por exemplo), adestramento da força de trabalho nas

unidades de formação técnico-profissional [...] e, mais amplamente, o aprofundamento da mercantilização da educação (LEHER, 2005, p. 48).

Quanto à educação profissional, especificamente, o que se verifica é a permanência das lacunas contidas no PLANFOR e criticadas pelos formuladores do PNQ, tais como, a desarticulação das políticas públicas de qualificação com as de educação; repasse dos recursos públicos ao setor privado; o mau uso destes recursos diante das fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação; ênfase nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das habilidades específicas; segmentação e desarticulação das políticas públicas, desenvolvidas por diversos Ministérios (Educação, Trabalho e Renda, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento e Combate à Fome), que disputam, muitas vezes, o mesmo público, através de diversas ações⁶⁷, que a nosso ver, muitas delas, se vinculam as políticas de alívio da pobreza.

Através de um breve histórico aqui descrito se constata que a principal marca da educação de jovens e adultos é o pragmatismo e o descompromisso político com que ela é tratada por parte do poder público. Resta-nos saber, até que ponto o Consórcio Social da Juventude – uma das ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – se insere neste contexto.

⁶⁷ Como o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, o Programa Fábrica de Escola, o Programa de Integração da Educação Profissional Técnica de Nível Médio ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária - PROJOVEM, o Brasil Alfabetizado, entre outros.

3.6 O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Consórcio Social da Juventude (CSJ).

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) é uma ação do Governo Luiz Inácio Lula da Silva com vistas ao estímulo ao primeiro emprego de jovens trabalhadores da faixa etária de 16 a 24 anos que estão fora do mercado de trabalho, preferencialmente para aqueles que não tiveram ainda uma experiência de emprego formal. Reconhecendo o emprego juvenil como um dos principais desafios a ser enfrentado pelo Governo, o Programa foi criado pela Lei nº 10.748/03, modificada pela Lei nº 10.940/04⁶⁸ e regulamentada pelo Decreto 5.199/2004.

Segundo informações do MTE⁶⁹, o PNPE vincula-se a ações dirigidas à efetiva participação da sociedade no fomento de políticas e estratégias para a geração de trabalho e renda, visando à promoção de:

I - criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e

II - qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social.

O programa se forja na tentativa de gerar oportunidades para os jovens a partir da geração de emprego e renda. Desse modo, se consolida como um veículo de inclusão social, do resgate da cidadania e de inserção deste público-alvo no mercado de trabalho local, através de ações educativas de formação profissional, conforme discurso oficial.

O PNPE conta com investimentos das iniciativas privadas e de diversos órgãos governamentais, como os Ministérios da Cultura, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, entre outros. Estabelecido em regime de parceria público-privado, o Programa recebe recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do “Sistema S”, direcionados para a qualificação social e profissional do jovem no seu primeiro emprego, conforme relato de Ricardo Berzoini, Ministro do Trabalho e Emprego⁷⁰. A meta, segundo o Ministro, era de assegurar aproximadamente 50 mil vagas em dois anos para o público do Programa. Para isso, buscou firmar convênios com

⁶⁸ Entre as alterações realizadas pela referida Lei estão o aumento do valor do incentivo pago às empresas que participam do PNPE e a criação de facilidades operacionais.

⁶⁹ Disponível em <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/primeiroemprego.htm> Acesso em 03/03/2007

⁷⁰ Dados coletados no site do MTE <http://www.mte.gov.br/pnpe/apresentacao.asp> Acesso em: 29/01/2007.l

entidades empresariais e grandes empresa, tanto na linha de subvenção econômica⁷¹ como na de responsabilidade social.⁷²

Para realização dos objetivos propostos, o PNPE se estrutura em diversas linhas de ação: Captação de Vagas,⁷³ Serviço Civil Voluntário⁷⁴, Jovem Empreendedor⁷⁵, Soldado Cidadão⁷⁶, Aprendizagem⁷⁷ e Consórcio Social da Juventude. O PNPE, no entanto, não teve êxito. Se mostrou pouco eficiente em relação às apostas e promessas de campanha do governo Lula, ainda no seu primeiro mandato, devido ao desinteresse dos empresários em dar a primeira oportunidade de trabalho em troca de uma ajuda financeira. Segundo dados do Ministério do Trabalho (MTE), no primeiro ano do Programa, em 2003, foram contratados cerca de 15 mil jovens entre 16 e 24 anos, de uma meta inicial anual superior a 150 mil. O governo decidiu congelar o Programa em

⁷¹ O Governo Federal concede incentivo financeiro de R\$ 1.500 por ano a cada vaga oferecida por empresas a jovens que formam o público do Primeiro Emprego. O pagamento é feito por meio de transferências bimestrais, em seis parcelas de R\$ 250.

⁷² Nesta linha o Governo valoriza e incentiva as ações de responsabilidade social das empresas ou instituições privadas, estatais e de economia mista destinadas ao público do Programa Primeiro Emprego. As empresas podem optar por parcerias voltadas para a formação profissional dos jovens. A seleção dos jovens ou de projetos apoiados nessa linha de ação do programa pode ser efetuada por meio dos Sines, DRTs e Consórcios Sociais ou diretamente pelos empregadores ou instituições apoiadoras, desde que observadas as condições gerais de habilitação ao Programa. Ao atuar nessa ação do PNPE, as empresas ou instituições apoiadoras têm o seu compromisso reconhecido publicamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do selo Empresa Parceira do Programa Primeiro Emprego.

⁷³ Essa ação é dividida em dois eixos, a Subvenção Econômica, incentivo financeiro federal a cada vaga oferecida pelas empresas aos jovens do PNPE e a Responsabilidade Social, o Governo valoriza e incentiva as ações de responsabilidade social da empresas. Ao atuar nessa ação do PNPE, as instituições têm os seus compromissos reconhecidos publicamente através de um selo Empresa Parceira do Programa Primeiro Emprego, dado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnpe/acoes.asp> Acesso em: 02/02/2007

⁷⁴ Esse projeto oferece oportunidade de profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e elevação de escolaridade de jovens vindos do sistema penal ou de instituições sócio-educativas, de famílias de baixa renda, com baixa escolaridade e em situação de risco social. O Serviço social voluntário tem a duração de 600 horas distribuídas em 6 meses, ao jovens são oferecidas bolsas, orientação profissional e encaminhamento de trabalho. Os jovens são encaminhados, prioritariamente, a serviços sociais solidários nas áreas de educação, saúde, combate à pobreza, assistência social e cultural. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnpe/acoes.asp> Acesso em: 02/02/2007.

⁷⁵ Destinado a criar oportunidades de ocupação e renda para o mesmo público alvo do PNPE, e com prioridade pra jovens de baixa renda e em especial, para portadores de necessidades especiais, mulheres, afros-descendentes, indígenas e aqueles saídos de sistemas penais. Esse projeto é nacional e está dividido em três modalidades: auto emprego, micros e pequenas empresas e cooperativas ou associações. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnpe/acoes.asp> Acesso em: 02/02/2007.

⁷⁶ O projeto faz parte do PNPE e tem como objetivo proporcionar a população jovem, de perfil sócio-econômico carente, cursos de capacitação profissional que possibilitam melhores perspectivas de ingresso no mercado de trabalho e que complementam a formação cívica. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnpe/acoes.asp> Acesso em: 02/02/2007.

⁷⁷ Essa ação consiste numa aprendizagem profissional com formação técnico-profissional metódica para permitir ao jovem aprender uma profissão, a fim de obter sua primeira experiência como trabalhador. O Governo Federal certifica como Parceiras do Programa Primeiro Emprego as empresas que, não condicionadas por força da Lei, aceitam contratar aprendizes. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnpe/acoes.asp> Acesso em: 02/02/2007

2004 e transferir os recursos para o Consórcio Social da Juventude, na tentativa de oferecer qualificação aos jovens desempregados de baixa renda e em situação de risco.

O Consórcio Social da Juventude (CSJ) é uma das ações do PNPE com o propósito de promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens de 16 a 24 anos⁷⁸. A prioridade é para jovens que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social, isto é, que em virtude de suas condições sócio-econômicas têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho, com destaque para quilombolas e afros-descendentes, indígenas, egressos de unidades sócio-educativas, em conflito com a lei, portadores de necessidades especiais, trabalhadores rurais e jovens mães, de preferência àqueles que não tiveram ainda uma experiência de emprego formal.

Em 2004, os Consórcios foram implantados como projetos-piloto em cinco estados e no Distrito Federal. Em 2006 foram estendidos a todas as capitais do país e às principais regiões metropolitanas, para beneficiar mais 50 mil alunos. Entre 2004 e 2006, 90.282 jovens participaram dos Consórcios em diversas cidades do Brasil. Eles são formados por entidades e/ou movimentos da sociedade civil organizada com interesses convergentes para as ações do PNPE. Para que execute a ação a que se destina, cada consórcio deve ter uma rede formada por no mínimo dez entidades e/ou movimentos sociais, e/ou organizações da juventude legalmente constituídos, há no mínimo um ano, e, quando possível, por instituições do poder público, do setor empresarial, e/ou organismos de financiamento e cooperação⁷⁹.

A operacionalização das ações do Programa se dá por meio de convênio entre o MTE e uma entidade da sociedade civil, denominada entidade âncora, que por sua vez contrata, nos termos da Lei nº 8.666/93⁸⁰, uma rede de entidades para a execução das ações de qualificação básica, social e profissional e de inserção de no mínimo 30% dos jovens no mundo trabalho (MTE/ MI/ PNPE/ 2003). Esta entidade é sugerida pelo MTE com base nos critérios estabelecidos no Termo de Referência do Consórcio Social da Juventude, sendo posteriormente validada pelas entidades e parceiros locais.

De acordo com documentos do MTE, as ações do Consórcio visam não se restringir à qualificação, constituindo-se, esta, em uma das etapas para a inserção dos jovens no mundo do

⁷⁸<http://www.mte.gov.br/FuturoTrabalhador/PrimeiroEmprego/OPrograma/Acoes/Conteudo/ConsortioSocial.asp> Acesso em 11/11/2007.

⁷⁹ Disponível em: http://www.mte.gov.br/pnpe/apresentacao_consortio_social_juventude.asp Acesso em 09/05/07.

⁸⁰ Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

trabalho (MTE/ MANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO JUNTO AS ENTIDADES SOCIAIS, 2003).⁸¹ Sendo assim, a qualificação básico-social e profissional deverá seguir os parâmetros do Termo de Referência dos Consórcios Sociais da Juventude, sendo as oficinas-escolas definidas com base nas áreas temáticas⁸² e no levantamento das necessidades de qualificação profissional no mercado de trabalho local, considerando inclusive, as possibilidades de criação de cooperativas, associações e auto-emprego, a fim de atender o cumprimento da meta de inserção de no mínimo 30% dos jovens qualificados⁸³.

Por meio da mobilização e da articulação dos esforços da sociedade civil organizada, os Consórcios Sociais da Juventude tem ainda como objetivos específicos:

- a) inserir jovens no mundo do trabalho por meio da intermediação de mão-de-obra e promoção de atividades autônomas;
- b) preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda;
- c) proporcionar qualificação e atividades que possam despertar o espírito empreendedor dos jovens;
- d) elevar a auto-estima e incentivar a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do País;
- e) fomentar experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada;
- f) constituir um espaço físico, denominado "Centro de Juventude", como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social;
- g) incentivar a prestação de serviço voluntário e social pelos jovens;
- h) estimular a elevação da escolaridade.

⁸¹Disponível em: http://www.consorciodajuventuderj.org.br/documentos/Manual_dos_Cons%F3rcios.doc Acesso em: 19/11/06.

⁸² Cada Consórcio Social da Juventude deverá trabalhar um mínimo de três áreas temáticas, desenvolvendo Oficinas-Escola, tomando por referência os seguintes temas: arte e cultura; beleza e estética; comunicação e marketing social; atenção específica aos jovens em conflito com a lei ou em situação de rua; empreendedorismo, turismo e economia solidária; esporte e lazer; meio ambiente, saúde e promoção da qualidade de vida; promoção dos saberes indígena e popular; promoção da igualdade racial e equidade de gênero; segurança alimentar e promoção da qualidade de vida no campo; voluntariado e trabalho social.

⁸³ Disponível em: http://www.consorciodajuventuderj.org.br/documentos/Manual_dos_Cons%F3rcios.doc Acesso em: 19/11/2006

Para realização desses objetivos, os jovens passam por um processo de qualificação, durante cinco meses, de segunda a sexta-feira, com carga horária de 500 horas, distribuídas em duas etapas. Na primeira etapa reserva-se 200 horas para ações da qualificação básica que inclui aulas de informática, valores humanos, saúde, promoção da igualdade racial e equidade de gênero, estímulo à escolaridade (competências em Língua Portuguesa e Matemática), ética e cidadania e educação ambiental. A outra etapa consiste em uma capacitação profissional de também 200 horas com oficinas-escolas de acordo com a demanda de emprego da região, além de 100 horas de trabalho voluntário em projetos comunitários (distribuídas em 20 horas/mensais). Durante esse processo, os jovens participantes recebem uma bolsa cidadania de 120 reais para possibilitar sua permanência no curso.

O Programa foi implementado no Rio de Janeiro desde a primeira etapa, em 2004, tendo sido a ONG Ação Comunitária do Brasil (ACB/RJ) a escolhida para ser a entidade âncora do Consórcio. Segundo dados oficiais, naquele ano foram qualificados 842 jovens, dentro os quais 337 foram inseridos no mercado de trabalho. Em 2005, foram 2.135 alunos e 767 encaminhados para o primeiro emprego. Na terceira etapa (2006) foram qualificados 1700 jovens e mais de 50% foram inseridos no mercado de trabalho. Para a execução da quarta etapa, em 2007, a entidade âncora selecionou 17 entidades⁸⁴ da sociedade civil para junto com ela executar as ações previstas no Plano de Trabalho e atingir a meta daquele ano que era qualificar 2000 jovens e inserir 600 no mercado de trabalho. Entre as entidades executoras selecionadas estão a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião e o Instituto Imagem Cidadania Rio de Janeiro (IMAC). A cada entidade foram destinados em torno de 100 mil reais para realização dos cursos de qualificação.

⁸⁴ Entre elas estão a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM), Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO), Instituto Beneficente Brasil-Itália, Instituto de Qualidade e Vida (IQUAVI) e Grupo de Aposentados e Pensionistas Unidos Venceremos (GAPUVE), Instituto Imagem e Cidadania (IMAC), entre outros. Segundo informação disponível em www.acaocomunitaria.org.br/institucional/historico.asp Consulta realizada em 11/08/07.

4. ANÁLISE DA POLÍTICA DO PNPE/CSJ: AS ONGs NO CAMPO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.

As entidades executoras investigadas, participantes do PNPE/Consórcio Social da Juventude apresentam algumas diferenças quanto à prática e à forma de gestão. Embora haja uma referência comum a seguir, estipulada pelo MTE, não podemos falar das entidades de modo único, isto é, como se as três entidades investigadas operassem no Consórcio de forma semelhante. Para nós, alguns fatores são relevantes para essa diferenciação:

- 1º) O perfil das entidades e dos educadores, sua missão e os posicionamentos políticos e ideológicos dos seus gestores;
- 2º) O critério de seleção dos jovens. Há entidades cuja demanda é quatro vezes maior do que o número de vagas oferecido, o que a leva realizar uma seleção não baseada somente na condição de vulnerabilidade dos inscritos, mas sim em outros critérios, como prova escrita, dinâmica de grupo, entrevista coletiva e/ou prioridade aos que possuem ensino médio completo, ou estejam cursando o terceiro ano. Por outro lado, há entidades que privilegiam a história social dos jovens, baseando-se nos critérios de seleção presentes no Termo de Referência do Consórcio Social da Juventude, com prioridades para quilombolas e afro-descendentes, indígenas, egressos de unidades sócio-educativas, jovens em conflito com a lei, portadores de necessidades especiais, trabalhadores rurais e jovens mães. Há ainda, entidades que como a demanda é menor do que as vagas oferecidas e para que o curso não deixe de ser realizado, matriculam todos os jovens que as procuram, independente se eles se enquadram ou não no perfil priorizado pelo Consórcio.
- 3º) O local onde o curso é realizado. Há cursos que são oferecidos dentro da comunidade onde mora a maioria dos jovens participantes do Programa. Nestes, o grau de relacionamento entre eles, de cumplicidade ou de animosidade é bem maior do que nos cursos oferecidos na área central da cidade, que trabalha com jovens de diferentes regiões da cidade.
- 4º) As oficinas oferecidas. Há cursos que exigem dos jovens uma comunicação maior, o trabalho em equipe, ao passo que outras requerem um comportamento mais individualizado.

Reconhecer as diferenças entre as entidades executoras investigadas, não significa que elas não apresentem pontos convergentes no que tange às finalidades e objetivos da qualificação profissional, notadamente na concepção de governabilidade e de formação do capital social. Coerentes com a lógica do Programa, percebemos que os princípios da matriz liberal em relação às finalidades de educação são o núcleo comum que há entre as entidades. Isso fica nítido quando

investigamos os objetivos e finalidades das ações de qualificação profissional na concepção das entidades executoras, como veremos a seguir.

4.1 Os Objetivos e Finalidades das Ações de Qualificação Profissional na Concepção das Entidades Executoras.

Considerando os dados de pesquisas realizadas por diversos pesquisadores, como o IBGE e a OIT, sobre as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho, principalmente quanto ao primeiro emprego, e reconhecendo o emprego juvenil como um dos principais desafios a ser enfrentado pelo Governo Lula da Silva, o Consórcio Social da Juventude tem como foco “o fomento à geração de postos de trabalho formais e preparação para o primeiro emprego” (MTE/TERMO DE REFERÊNCIA/CSJ, 2003).

Para isso, as entidades conveniadas têm o dever de inserir no mercado formal ou informal de trabalho, no mínimo, 30% dos jovens nele matriculados, após a conclusão de no mínimo 80% da carga horária prevista para as ações de qualificação. A compreensão do MTE sobre o primeiro emprego não restringe-se ao emprego de carteira assinada e aos demais direitos trabalhistas garantidos. As diversas modalidades do mercado informal – trabalho autônomo, prestação de serviços, cooperativismo, empreendedorismo, serviço temporário, estágios - são consideradas para a contabilização da referida percentagem.

A inserção no mercado formal é uma das principais dificuldades apontadas pelas coordenadoras das entidades pesquisadas, principalmente dos jovens que não possuem experiência profissional e têm baixa escolaridade. Assim, para uma das coordenadoras a concepção do MTE de considerar outras possibilidades para além da inserção no mercado formal,

trata-se de uma visão mais ampliada, visto que cada vez mais o mercado tem contratado cada vez menos pessoas com carteira assinada (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

A inserção no mercado de trabalho formal parece ser a proposta politicamente correta para as coordenadoras, sendo apontada como a inserção desejável no primeiro momento das entrevistas realizadas com elas. Porém, na análise depurada das mesmas, constata-se ser o empreendedorismo a finalidade principal da qualificação profissional para as entidades

executoras. Das três entidades investigadas, apenas uma afirmou ser o mercado formal o mercado privilegiado para a inserção, mas isso não significa que

o jovem também seja incentivado a atuar como autônomo (FURTADO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Portanto, a promoção de atividades autônomas e o despertar do espírito empreendedor dos jovens é um dos pontos de convergência entre as diferentes entidades investigadas, como pode ser percebido nos depoimentos abaixo.

A gente valoriza que eles busquem outros caminhos, ou seja, o empreendedorismo, que é uma filosofia da entidade. Essa orientação ocorre também nos outros cursos de qualificação que não fazem parte do Consórcio. Acho que esse é o caminho (MOURA, 2007, ACB, COMUNICAÇÃO ORAL).

A gente tenta fazer com que essa pessoa esteja mais preparada, mas a gente tenta formar o tempo todo empreendedores, não dá pra ser diferente (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Para justificar o empreendedorismo como o caminho viável de inserção dos jovens no mercado de trabalho, em face da ausência de uma política pública efetiva de geração de novos empregos, os agentes das entidades executoras utilizam em seus discursos elementos da retórica neoliberal, como a idéia de igualdade de chances e oportunidade para todos, e a qualificação como requisito fundamental para a competitividade do mercado, além de ser um investimento pessoal. Segundo tal discurso,

hoje em dia não há outro caminho. Se você não for por você mesmo não vai por ninguém, porque se a gente não investir na gente, em qualquer profissão, não há muito o que contar lá na frente, não sei o que nos espera... (MOURA, 2007, ACB, COMUNICAÇÃO ORAL).

No discurso de uma das coordenadoras transcrito acima está presente a idéia difundida socialmente de que a qualificação profissional garante aos trabalhadores melhores chances no mercado de trabalho, embora, após as mudanças ocorridas com a reestruturação produtiva não haja mais como garantir a linealidade entre qualificação e inserção no mercado de trabalho, como vimos nos capítulos anteriores. Na correlação de forças dos diferentes sujeitos sociais participantes dos diferentes aparelhos de hegemonia constituintes da sociedade civil, este é o discurso que se hegemoniza na luta pelo consenso, sendo comum as coordenadoras das três entidades pesquisadas. Trata-se de um discurso que alimenta a falsa crença de que o problema do desemprego reside na desqualificação dos trabalhadores, isto é, de que trabalho não falta, o que falta são trabalhadores qualificados. Tal discurso exacerba o individualismo liberal segundo o

qual cada pessoa tem de se preparar com seu próprio esforço para sobreviver no mercado transferindo do social (sobretudo da regulação do mercado de trabalho) para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos indivíduos.

Assim, se o consenso hegemônico é a desqualificação como a principal causa do desemprego, conseqüentemente, dentre os motivos que levam os jovens a participarem do Programa, o principal deles é a expectativa de obtenção de um emprego ao final do curso, conforme o próprio nome do Programa sugere. No entanto, os gestores das entidades executoras reforçam aos jovens desde o início de sua entrada nos cursos de que não há como garantir essa inserção.

Existia uma ilusão do jovem na primeira e na segunda etapa de que iam fazer Projeto do Primeiro Emprego e iam sair de carteira assinada, empregados, numa grande empresa, super legal e tal. E aí o que a gente explicou pra eles? Que poderia ocorrer a inserção deles de alguma forma em alguma empresa, só que a gente não prometia. Dessa vez a gente teve o cuidado e explicou que ia ter um incentivo ao cooperativismo. (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Embora o Programa tenha esse nome, não necessariamente a pessoa vai sair empregada, com carteira assinada, porque isso era uma ilusão que se criou na primeira e na segunda fase (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

O tempo todo do curso a gente trabalha com essa expectativa. A gente tenta incentivá-los, mas não deixá-los tão incentivados a ponto que se eles não entrarem no mercado de trabalho, eles cortem os pulsos (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

Ocorre, portanto, um “conflito” entre a finalidade dos cursos para as entidades executoras e os jovens. Nas falas transcritas acima, percebe-se o desejo do jovem de se inserir no mercado de trabalho formal, desejo este, explicitado claramente pelos próprios jovens durante os grupos focais realizados com os alunos, atuais e egressos.

Eu espero o que todo mundo que faz o curso tá esperando, que é sair daqui trabalhando (Glauber, 18 anos, IMAC, aluno atual, 2007).

Com certeza entrei no curso com a esperança de conseguir um emprego. (Thiago, 17 anos, egresso, Vila Aliança, Bangu, 2007)

Meu projeto para o futuro é arranjar um bom emprego para ajudar minha família. Ter uma família também para mim. Sei lá... criar meus filhos, ter uma casa... mas para isso tenho que conseguir um bom emprego. Um bom emprego pra mim é ter pessoas que te respeitam, carteira assinada, que dá para trabalhar sossegado. Que tenha uma certa segurança. Um emprego que eu tenha minha garantia para o futuro. De repente se você for despedido, ter alguma coisa para mostrar...(Natanael, 18 anos, egresso, Vila Aliança, Bangu, 2007).

Em face das dificuldades materiais decorrentes da crescente pauperização da classe trabalhadora, constatamos que os jovens das camadas populares procuram os cursos oferecidos

pelo Consórcio movidos pela crença de que o problema do desemprego está na sua desqualificação, isto é, repousa no individual e não no social. Aliás, essa idéia que cada vez mais se afirma como hegemônica, obscurece a análise essencial da questão que é a desresponsabilização do Estado brasileiro com as questões sociais e sua transferência para as organizações privadas, bem como a isenção de responsabilidades em implementar uma efetiva política de geração de empregos, trabalho e renda (POCHMANN, 2007; MONTAÑO, 2007; BARRETO, 1999) após a reforma do aparelho estatal implementada na década passada para atender aos interesses do capital. Todavia, ainda que as entidades executoras tenham que inserir no mínimo 30% dos jovens participantes do Consórcio, elas desresponsabilizam-se da garantia da inserção no mercado formal e fomentam nos jovens a busca de novas alternativas.

A gente entende que é ensinar a pescar, não é dar o peixe, entendeu? A gente entende que é potencializar essas pessoas pra que elas possam seguir o caminho delas. Com a capacidade de escolha e de se responsabilizar por essas escolhas, seja de qualquer ordem, inclusive a questão do emprego, né? (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

A capacidade de escolha aludida na fala acima circunscreve-se às limitadas oportunidades criadas pelo mercado. Nas entrevistas realizadas com as coordenadoras, todas elas constataam a crescente seletividade do mercado e as mudanças operadas no mundo do trabalho sem, contudo, apontar suas causas estruturais, exceto uma, que apontou a dinâmica do sistema capitalista como as causas desse processo. As demais utilizaram-se de um discurso de naturalização das mudanças ocorridas no mundo do trabalho e, como tal, não vislumbram qualquer possibilidades de alteração do modelo sócio-econômico constituído. Como expõe Aranha (1989, p.8), a naturalização ocorre quando a justificação dos fatos supõe que eles façam parte da natureza das coisas e não sejam o resultado da ação humana, o que pode ser percebido na fala abaixo.

[...] a gente tem que atentar um pouco da realidade hoje do Brasil; a gente não pode fugir. Por mais que todos nós até uma determinada época tenhamos um sonho do emprego formal, o da estabilidade financeira, não da estabilidade financeira eu não digo, mas da coisa do seguro no trabalho, de um trabalho seguro, com todas as condições, todos os direitos, eu acho que isso não é mais realidade hoje e não sei se um dia a gente vai voltar a ter essa realidade. Então, o que a gente tem que fazer é preparar esses jovens para que eles saibam se inserir no mercado de trabalho e no mercado gerarem auto sustentabilidade, financeiramente falando, e mostrar a eles como é que eles podem alcançar o que eles querem. (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

se você for ver a escolaridade e a formação que essa garotada tem, criar alternativas para além do setor de atendente de lojas populares como McDonald, Bob's, Renner, Spoleto é difícil, porque eles estão mesmo nesse processo muito inicial (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Portanto, diante da atual impossibilidade concreta de satisfação de empregos, de modo geral, os objetivos da qualificação profissional das entidades executoras apontam para a adequação dos jovens ao contexto do não emprego e da crise da sociedade salarial. Isto significa que as entidades operam pela lógica da racionalidade instrumental, à medida que baseiam suas ações no despertar de comportamentos e valores (competências procedimentais e atitudinais) que levam os jovens a se tornarem empregáveis, adequando-se à competitividade e a seletividade do mercado.

É a questão de como se colocar numa entrevista, como se portar dentro de uma possibilidade de emprego, dentro de uma possibilidade de criação de negócios (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Para garantir a empregabilidade os jovens devem investir no seu nível de capital humano que, segundo Davenport (*apud* PIRES, 2005, p.82), agora compreende “capacidade (entendida como conhecimento, habilidade e talento), comportamento (formas observáveis de agir que contribuem para a realização de uma tarefa) e empenho (aplicação consciente de recursos mentais e físicos para determinado fim)”. Desse ponto de vista, não há mais mercado de trabalho, mas sim “mercado de capital humano” (*ibid*, p. 77), onde cada trabalhador é um empreendedor; ganha mais se investe mais.

se a gente não investir na gente, em qualquer profissão, o mercado está cada vez mais acirrado, competitivo. Você tem que saber falar de você, do seu trabalho, se especializar, se qualificar cada vez mais, senão você fica para trás (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

Trata-se de reatualização da teoria do capital humano, já que diferencia-se em alguns pontos da idéia original de Schultz. Nesta nova concepção, o capital humano é entendido pela lógica individualista, microeconômica, a qual o “fornecedor de trabalho é motivado a ampliar seu conhecimento porque amplia sua capacidade de ganhos salariais” (PIRES, 2005, p. 80), isto é, os indivíduos devem se preparar, capacitando-se para serem empregáveis. Pires (*ibid.*) evidencia que a lógica é menos keynesiana e mais schumpeteriana⁸⁵, em que o conhecimento torna-se a variável estratégica do mercado e da competição capitalista. Esta é a concepção expressa na transcrição acima da fala da coordenadora, pois como assinala Paiva (2002, p. 59), “torna-se tarefa das instituições que oferecem educação tentar tornar sua clientela empregável, incluindo na formação

⁸⁵ Schumpeter foi quem despertou os economistas para a percepção de que com a inovação tecnológica as empresas “precisam mais e mais de capital humano, gente com capacidade para criar, inovar e não apenas executar tarefas rotineiras de baixa qualificação” (PIRES, 2005, p. 80).

elementos subjetivos capazes de assegurar maior adesão dos quadros às instituições”. Não fugindo a essa regra, percebe-se que as entidades executoras contribuem para a hegemonização da idéia organizada pelos intelectuais orgânicos do capital, qual seja, a de que os jovens estão se auto-investindo, o que pode vir lhes garantir futuramente a inserção no mercado de trabalho.

A gente diz para o jovem que não conseguiu ser selecionado para alguma vaga durante o curso que, se você não conseguiu dessa vez, você vai conseguir, você tá qualificado, você tem uma ferramenta dentro do seu currículo para te ajudar, para você ser encaminhado para qualquer trabalho (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

Eu falo para eles: hoje você sai daqui com uma base [...] e vocês podem não conseguir emprego de hoje para amanhã, mas minimamente vão estar preparado pro mercado de trabalho que vão estar, de repente, encontrando (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Assim, uma fala corrente dos jovens quando abordam as dificuldades de inserção no mercado formal é a de que esta dificuldade é proporcionalmente minimizada quanto mais eles se qualificam.

Precisamos estudar e fazer outros cursos. Atualmente tô fazendo informática que junto com o que aprendi aqui, melhora a chances de conseguir um emprego de carteira assinada (Rodrigo, 18 anos, egresso, FBR, 2007).

O individualismo, a igualdade e a concorrência são elementos valorizados na ideologia liberal. De acordo com ela, a conquista de posições na hierarquia social é uma questão de esforço, logo, o sucesso de uns poucos serve para comprovação da teoria de que, no mercado, todos têm a mesma chance de oportunidade, tratando-se de uma questão de mérito, competência e talento (HAYEK, 1998). A inserção de alguns jovens no mercado de trabalho, mesmo no informal, cumpre a função de alimentar a esperança de inserção para os demais.

Ano passado nós tivemos oito jovens encaminhados pro emprego formal. A partir desses jovens, outros jovens começam a ver que eles têm uma possibilidade de emprego, formal e não formal. Eu vejo que eles ficam mais estusiasmados. Porque querendo ou não a gente vê que muitos jovens estão nesse programa porque viu o amigo empregado (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Não tendo o compromisso de inserção para com todos os participantes do Programa, a inserção de alguns, como em qualquer competitividade, interfere na subjetividade dos jovens não selecionados, levando muitas vezes a se auto-culpabilizar por sua não inserção, pelo seu fracasso. De certa forma, isso pode ser percebido num episódio narrado por uma das coordenadoras.

Dois alunos brigaram em sala de aula e eu trouxe eles aqui para minha sala. Eles começaram a bater boca e um disse; “eu sei fazer camisa”. E eu falei: “e daí? Você faz camisa, mas não tem um comportamento adequado. Não adianta nada... Hoje em dia, além da competência profissional, saber fazer o serviço, você tem que ter a postura adequada, você não pode sair gritando, sair xingando. Tem que ter uma postura direcionada as

pessoas... E aí, o que eu faço? Te encaminho ou não para a entrevista de emprego com esse comportamento?” E aí a gente coloca o jovem a pensar em relação à isso (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

O depoimento acima é ilustrativo de duas realidades distintas que se relacionam. De um lado, a indisciplina exacerbada de alguns jovens demonstram que o discurso ideológico dominante não é compreendido e assimilado de modo homogêneo, posto que os sujeitos concretos não são meros receptores passivos da ideologia dominante. Do outro, a desresponsabilização das entidades em relação à inserção dos jovens no mercado de trabalho e a sua transferência aos próprios jovens, apesar da sua “competência técnica”. Esta questão é crucial, pois, embora os jovens possam ter conhecimentos práticos que lastreiam uma determinada profissão, o não-emprego pode ser sempre justificado com base em “competências” atitudinais muito difíceis de serem caracterizadas, o tal quociente emocional, como denominado pelos difusores do *management*. Como vimos no corpo desse trabalho, mais do que assegurar “competências” para potencializar a competitividade, o que se pretende é o desenvolvimento nos sujeitos de uma sociabilidade adequada para operar dentro da fábrica e na sociedade, isto é, fortalecer os laços de sociabilidade e tornar os indivíduos capazes de adaptar-se a sociedade do não emprego, acostumar-se com contratos de trabalho por tempo determinado e buscar alternativas no mercado informal. Assim, colocar o jovem para pensar no ocorrido, conforme as circunstâncias descritas, é também levá-lo a se auto-culpabilizar, ressaltando que outras competências precisam ser desenvolvidas e escamoteando as causas estruturais do desemprego.

Por meio das observações de algumas aulas e pela coleta de dados com os diversos sujeitos da pesquisa, verifica-se que a qualificação profissional no Consórcio se conduz no sentido de desenvolver competências sociais e de disciplinar o trabalhador à ordem econômico-social, já que “um povo instruído e inteligente sempre é mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e obtuso” (SMITH, 1985, p. 217). Embora não seja este o objetivo da qualificação destacado pelas coordenadoras, recorrentemente elas apontam ser fundamental a conscientização dos jovens quanto à importância de uma postura mais social, revendo seus modos de agir, falar, andar, relacionar-se... Os jovens reagem de diferentes maneiras a essa orientação “civilizatória” (ELIAS, 1994). A indisciplina, a frustração e o desinteresse são formas de materializar essa reação. Contudo, para todas as coordenadoras, uma das finalidades dos cursos é a construção do

que chamam de consciência crítica, desenvolvida mais enfaticamente nas “aulas de cidadania” onde são trabalhadas

questões referentes a gênero, etnias, privatização, Estado, capitalismo, socialismo, as leis trabalhistas, perfil do mercado e dos próprios jovens (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

questões ligadas ao mercado de trabalho, leis trabalhistas, o que eles precisam ter para ingressar no mercado de trabalho (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

Não podendo satisfazer a expectativa dos jovens de emprego formal e garantir a inserção de todos os inscritos no programa, a “elevação da capacidade crítica” se transforma no ganho maior no final dos cursos. Assim,

muito além do que você chegar e ganhar o dinheiro no final do mês, eu acho que é uma possibilidade de você se inserir criticamente, de você ter capacidade de análise, de você saber qual é o seu papel na sociedade, de você saber que a sua relação de trabalho é uma relação explorada, se você vai conseguir sair disso, entendeu? (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

No entanto, este despertar da consciência crítica tem seus limites, como bem expõe a coordenadora de outra instituição:

A gente orienta os professores para que eles dêem um ensino mais crítico. A gente acredita que eles fazem, mas não posso lhe dizer que os jovens saem daqui cem por cento sabendo votar, não. É um pontapé inicial. Tudo que dura cinco meses é um pontapé inicial, não tem como fugir disso (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

Não obstante as discussões sobre o mercado de trabalho, sua seletividade e as dificuldades encontradas pelos jovens na obtenção do primeiro emprego sejam trabalhadas no módulo de cidadania, elas ocorrem mais na perspectiva da constatação dessas dificuldades e adaptação a elas (inclusive no plano das chamadas competências sociais, nas posturas atitudinais e, mais amplamente, na formação do capital social) do que na problematização das suas causas estruturais, próprias do sistema capitalista. Nos grupos focais realizados, os jovens em nenhum momento questionaram as causas estruturais do desemprego e de suas dificuldades de inserção no mercado de trabalho, embora os tenham apontados como um dos principais problemas vivenciados jovem hoje. Para eles, estas dificuldades ocorrem devido a sua falta de qualificação e baixa escolaridade, assumindo, assim, as responsabilidades que lhes são transferidas.

Ao contrário do que é apregoada pela teoria do capital humano, a escolarização não implica linearmente em aumento de renda. Pochman (2007) mostra que durante o primeiro mandato do governo Lula a escolaridade não foi fator determinante no contracheque, pois a

característica predominante das novas vagas de trabalho criadas foi a baixa remuneração: 94,3% dos 4,6 milhões de postos pagavam até dois salários mínimos, sendo que em mais da metade das vagas criadas o valor do contracheque variou entre um e um salário mínimo e meio. Por outro lado, mais de um terço dessas novas vagas foi ocupada por trabalhadores com mais de onze anos de estudo, com ensino médio e superior. Analisando o quadro 24 da portada 5 da CEPAL (2007), verificamos que, não obstante ao aumento da escolaridade da população brasileira, entre 1990 e 2006, pouco coisa mudou em relação ao rendimento médio da população ativa ocupada, passando de 4,1, em 1990, para 4,2, em 2006. Isso ocorre nos diversos setores da economia, principalmente no setor privado (de 4,1, em 1990, para 3,3, em 2006), e, inclusive, no grupo de trabalhadores por conta própria cuja redução do rendimento foi de 3,8, em 1990, para 2,9, em 2006.

A expropriação (de terras, conhecimentos e direitos sociais) e a hiperexploração do trabalho estão no cerne da nova forma de acumulação em vigor nos países capitalistas dependentes (LEHER, 2007). Isso tende a se agravar uma vez que a oferta dos cursos por parte das entidades executoras não é determinada pela demanda do mercado, conforme orientações do Termo de Referência do Consórcio Social da Juventude (MTE/CSJ, 2003). Tendo como base as áreas temáticas estipuladas pelo MTE⁸⁶, os cursos são escolhidos em função da história da entidade, da experiência já adquirida em determinadas áreas, ou então pela infra-estrutura já formada.

A gente escolheu o que a gente já tinha de infra-estrutura, para poder tá *linkando* essas estruturas com as oficinas que são oferecidas (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

A identidade da instituição está pautada no conhecimento dentro da questão da fotografia. O coordenador fundador trabalha com fotografia, então se você profissionaliza dentro do seu campo de conhecimento é um resultado garantido (FURTADO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

A escolha das oficinas é um pouco da nossa experiência. Havia várias diretrizes no edital de licitação, então a gente escolheu desenvolver oficinas que tem a ver com a nossa experiência e com a nossa prática. A gente não ia fazer uma coisa que a gente não sabia, né? Não é filosofia nossa arriscar numa coisa que a gente nunca fez, pelo menos não sem uma base (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

A gente tem como prioridade o fortalecimento de organizações de movimento juvenil. E aí com a possibilidade de a gente está aplicando o que a gente já sabe no terceiro setor na linha de protagonismo, a gente resolveu ousar na formação de duas turmas de

⁸⁶ De acordo com o Termo de Referência (BRASIL/MTE/2003), as áreas temáticas são: administração, agro extrativista, alimentação, arte e cultura, beleza e estética, comunicação e marketing social, construção e reparos, educação, esporte e lazer, gestão pública e terceiro setor, gráfica, joalheria, madeira e móveis, metal e mecânica, pesca / piscicultura, serviços domésticos, telemática, transporte, turismo e hospitalidade, vestuário.

dinamizadores, educadores e arte educadores jovens, mas com enfoque no protagonismo juvenil (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Com o grupo focal realizado com os egressos da FBR, constatamos que ao final dos cursos a grande maioria dos jovens não consegue empregos na área em que se qualificaram, permanecendo com as mesmas dificuldades de inserção no mercado, embora os gestores das entidades afirmarem existir uma demanda latente. Por outro lado, percebe-se que os cursos oferecidos – serigrafia, manicure, artesanato, marcenaria, construção civil, gastronomia, fotografia, dança, teatro, educadores sociais - têm uma forte condução dos jovens para o caminho do empreendedorismo, do trabalho autônomo. Condução esta, em consonância com três, dos oitos objetivos específicos do Consórcio presentes no Termo de Referência do Consórcio Social da Juventude (MTE/CSJ, 2003, grifos nossos), a saber:

I – inserir jovens no mundo do trabalho por meio da intermediação de mão-de-obra e promoção de atividades autônomas;

II – preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações que possam despertar o espírito empreendedor dos jovens;

III - proporcionar qualificação e atividades que possam despertar o espírito empreendedor dos jovens.

Ainda que as dificuldades da conquista do primeiro emprego e a precarização do trabalho se acentuem, à medida que se hegemoniza e naturaliza o discurso e as práticas neoliberais, os jovens ainda desejam a segurança do trabalho, um trabalho que lhes possibilita a fazer planos a longo prazo e não os deixe à deriva. Pesquisas realizadas com jovens nas mais diferentes áreas do conhecimento têm ressaltado que uma das suas preocupações é o “medo de sobrar”, de não realizar as suas expectativas e dos que neles confiam. As análises dos grupos focais que realizamos com os jovens vão ao encontro do resultado dessas e outras pesquisas, bem como as de Guimarães (2005), Branco (2005) e Batista (2007), que apontam o quanto o trabalho é uma categoria central para os jovens. Daí a dificuldade de aceitarem, de início, a proposta da montagem de cooperativas formada por alunos, atuais e egressos, ao final do curso. É como expõe uma coordenadora:

Alguns jovens não querem. Não querem porque é novo. Todos vão querer? Acredito que não. Alguns querem? Querem! Agora cabe a gente tá fazendo o quê? Tá propiciando a eles esse maior conhecimento (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

A idéia da cooperativa não é tão facilmente absorvida pelos jovens que procuram o Programa munidos pela expectativa do primeiro emprego nos marcos da formalidade. Na correlação de forças presentes nas entidades investigadas esta idéia vai cada vez mais se enfraquecendo, ao passo que as idéias de empreendedorismo e cooperativismo vão se fortalecendo, tornando-se uma fala quase unívoca no grupo focal que realizamos, em 2007, com os jovens que faziam os cursos oferecidos por essa entidade executora.

C: A cooperativa é uma forma de se ganhar dinheiro. No começo não vai render tanto dinheiro, quem sabe, depende de nós.

A: A cooperativa não visa o crescimento só de uma pessoa, mas o crescimento de todos. A cooperativa é todo mundo unido, dá pra dividir bem o dinheiro..

B: Não tem nenhum maior do que o outro, sempre visando não só o nosso lado, mas o lado do próximo.

C: Um cooperando com o outro. Eu te ajudo, você me ajuda.

D: A noção de cooperativismo aprendemos no curso, antes a gente só ouvia falar, como cooperativa de Kombi que roda aqui dentro da comunidade.

E: a gente espera que a cooperativa dê certo.

Para Mézaros (2005), a função reservada à educação no sistema capitalista é internalizar nos indivíduos os valores do sistema a fim de criar um consenso, levando-os a defender como seus os interesses do capital. A partir desse pressuposto, questionamos: cumprem as entidades executoras tal função social? Embora o fomento do empreendedorismo seja um dos objetivos do Programa, como consta no Plano de Implementação do Consórcio Social da Juventude (MTE, 2003), o entendimento da montagem de uma cooperativa como a grande saída para o túnel escuro do desemprego é a proposta apenas de uma das entidades pesquisadas. Suas coordenadoras defendem tal idéia porque acreditam, conforme a idéia hegemônica em tempos de adoção da política neoliberal, que no mercado todos são iguais e que “o trabalhador (potencial empresário) munido apenas de sua força de trabalho, de poucos meios de trabalho e de, no máximo, alguns atributos pessoais, deva, nesta arena, competir com os detentores do grande capital” (TAVARES, 2002, p. 78).

Constatamos, portanto, que não obstante as diferenças quanto à missão e objetivos fundacionais das instituições pesquisadas, há uma convergência no que tange aos objetivos da qualificação profissional, quais sejam, a promoção de atividades autônomas e o despertar do espírito empreendedor dos jovens como “a” salvação face a crise da sociedade salarial e as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Ao seguirem a orientação do MTE e da entidade âncora, as diferenças identitárias das entidades se tornam quase imperceptíveis através do discurso dos seus executores. Não compreendendo a crise como construção histórica,

fruto de ausências de políticas de geração de emprego, trabalho e renda, e/ou de implementação de políticas que beneficiam apenas ao capital, em detrimento do trabalho, as coordenadoras das entidades investigadas contribuem para a hegemonia do consenso dominante: a linearidade entre qualificação e emprego, a análise do desemprego como uma questão individual e não social, a ressignificação da sociedade civil, tida como espaço da colaboração para a superação das mazelas sociais causadas pela adoção das políticas neoliberais, daí a importância das parcerias público-privadas (haja visto que tais organizações sobrevivem cada vez mais por meios de recursos públicos!).

Todavia o desemprego entre os jovens continua sendo um desafio. Até porque a política pública existente mostrou-se pouco eficiente. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) - uma das principais apostas e promessas de campanha do presidente no seu primeiro mandato - não teve êxito. Segundo dados do Ministério do Trabalho (MTE), como vimos, no primeiro ano, em 2003, foram contratados cerca de 15 mil jovens entre 16 e 24 anos, de uma meta inicial anual superior a 150 mil. Foi devido ao desinteresse dos empresários em dar a primeira oportunidade de trabalho em troca do incentivo financeiro concedido pelo governo federal de R\$ 1.500 reais por ano a cada vaga oferecida por empresas a jovens que formam o público do PNPE (feito por meio de transferências bimestrais, em seis parcelas de R\$ 250 reais), que o governo decidiu transferir os recursos para o Consórcio Social da Juventude, passando as entidades executoras a ter a obrigação de inserir, no mínimo, 30% dos jovens participantes no mercado (formal ou informal).

Por essa e outras razões, faz-se necessário discutir os limites e possibilidades da educação não-formal no processo de inserção sócio-profissional de jovens e adultos em estado de risco social. Mesquita (2006), baseando seu estudo no desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós 1990, ressaltou as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Aponta que o PNPE estimulou 38 mil empregos de 2003 a 2005, enquanto o universo no país é de 4 milhões de jovens desempregados. Segundo o autor, os contemplados pelo Programa trabalham por um ano e ainda assim encontram dificuldades de inserção no mercado, pois não há uma política de continuidade.

Soares (2006) procurou perceber se as políticas voltadas para os jovens de fato atendem as suas necessidades diante do tema trabalho. Tendo o Consórcio Social da Juventude como objeto de estudo, concluiu que os jovens expressam espontaneamente suas críticas ao Programa e

que ele poderia atingir melhores resultados caso fosse implementado articulado as políticas públicas de educação e assistência social, e fosse aperfeiçoado com base nas críticas feitas pelos próprios jovens participantes – a quem a política se destina.

Nós também chegamos a conclusão semelhante, isto é, de que o modo como o PNPE/CSJ está sendo implementado não garante, por si só, a inserção profissional da maioria dos participantes. A qualificação presente no PNPE/CSJ, além de conduzir-se em uma formação que possibilita aos sujeitos se ajustarem aos trabalhos precários que demandam pouca qualificação e baixa escolarização – indo ao encontro da pesquisa realizada por Kuenzer (2006) sobre outra linha de ação do PNPE, o Juventude Cidadã – visa também a incentivar os jovens a busca de alternativas geradoras de sobrevivência e instrumentalizá-los no caminho da empregabilidade.

Sendo assim, questionamos: o que efetivamente se busca com ações como o CSJ, em que significativos recursos públicos são repassados para as organizações da sociedade civil? Que efeitos isso tem em relação às desigualdades sociais e a cidadania? A partir dessas questões orientadoras um outro objetivo de nossa pesquisa foi analisar as políticas para a educação de jovens das classes trabalhadoras empreendidas pelo Estado, enfatizando a relação público *versus* privado/governabilidade. É o que veremos a seguir.

4.2 Capital Social e Governabilidade: a efetividade política e social das ações de qualificação profissional.

Os discursos que circulam nos jornais e revistas empresariais e mesmo nos dirigidos a um público mais amplo seguem sustentando que a educação e a qualificação profissional são as chaves que abrem o caminho para a empregabilidade e para a ascensão social, crença que, no já longo período de hegemonia neoliberal, tornou-se um senso comum largamente incorporado na sociedade. Entretanto, o exame de estudos teóricos sobre o capital humano (FRIGOTTO, 1993) e de análises empíricas sobre a relação entre escolaridade e inserção no mundo do trabalho (POCHMANN, 2000) corroboram o posicionamento de que os nexos entre a suposta qualificação oferecida pelo CSJ e o emprego não é linear e imediato, como querem os seus documentos (BRASIL/MTE/ Termo de Referência, 2003). No estudo empírico realizado na presente pesquisa foi possível evidenciar que também as coordenadoras das entidades pesquisadas compreendem que não há mais como garantir a linealidade imediata entre qualificação-inserção profissional.

Se os estudos empíricos não corroboram o referido nexos e mesmo os sujeitos que operam o programa do CSJ têm reservas quanto a eficácia da “qualificação” oferecida para garantir a chamada empregabilidade dos jovens, por quê, então, o investimento de significativos recursos públicos para a qualificação profissional de jovens trabalhadores por meio de parceria com as organizações da sociedade civil? Isto é, que outros “valores” podem ser agregados em decorrência dessa experiência não-escolar, na maioria das vezes, realizada dentro de comunidades marcadas fortemente pelo narcotráfico e pela violência, inclusive do aparato policial do Estado? Teria esse processo educativo uma missão civilizadora aos moldes do que Elias (1994) chama de processo civilizador? Ou teriam relações com a nova forma de gestão das políticas sociais como meio de garantir a governabilidade?

Alguns dos sujeitos de nossa pesquisa são jovens que, na maioria, (con)vivem a violência no seu cotidiano e que em alguns momentos refletem isso nos encontros realizados com outros jovens. São jovens que vivenciam os problemas causados pelo crescente desemprego, pauperização e desalento quanto a possibilidade de uma melhor vida advinda de um emprego que lhes garantam condições dignas de sobrevivência e que, por isso, possuem um cotidiano marcado pelo tráfico e pela criminalização da pobreza, por parte de aparatos repressivos formais (estatais) e não formais (as chamadas milícias e outras modalidades não institucionais).

Nós temos um grupo diversificado, temos várias situações dentro do grupo. Nós temos a questão da menina que sofreu estupro, dos meninos que tiveram algum tipo de violência, então a gente tem que trabalhar com essas questões até porque ela é atuante o tempo todo, na hora do lanche, na sala de aula, lá fora. (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Nós temos aqui antes de mais nada pessoas, que têm problemas individuais, que têm problemas familiares... são questões de gravidez, violência em casa que já começaram a surgir, que começamos a detectar (FURTADO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Todavia, vimos ao longo desse trabalho que o panorama e as dinâmicas das políticas sociais mudaram, posto que as ameaças assumiram outros contornos ideológicos, mais sutis do que os que caracterizaram a era da bipolarização mundial. As políticas sociais encaminhadas pelo Estado não ignoram as crescentes mazelas sociais produzidas pela ordem econômica vigente e que, conseqüentemente, “impõem” mudanças nos mecanismos de dominação. Cientes do alto custo social gerado pelas medidas neoliberais e dos perigos que ocasionam para a governabilidade, os intelectuais orgânicos do capital operaram uma profunda transformação nos mecanismos e estratégias de dominação com vistas à manutenção do ideário neoliberal, mas sem

o explosivo grau de conflitividade da primeira geração de políticas e governos neoliberais que provocaram a queda de perto de duas dezenas de governo nos últimos 25 anos. Assim, nos países do capitalismo periférico as políticas são administradas tanto para a contenção social quanto para a legitimação do estado de exceção (OLIVEIRA, 2003), isto é, do não direito no Estado de direito, onde a “exceção” constitui-se em regra para garantir os privilégios de uma minoria. Trata-se, agora, não mais de política de direitos constitucionalmente garantidos, mas sim de governabilidade, de gerenciamento do social, onde a lógica da exceção prevalece sobre a lógica dos direitos.

De acordo com a definição dos "Objetivos de Desenvolvimento" elaborados no encontro da "Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas" realizado em Nova York, em 2000, cabem as organizações da sociedade civil a função de formar redes solidárias para atenuar os efeitos das políticas econômicas neoliberais e a ineficiência gestora do Estado. Visando eliminar os obstáculos que venham atrapalhar os interesses do capital, as principais instituições multilaterais fomentam nos países pobres a produção de “capital social” e a confiança interpessoal como meio de minimizar a desigualdade e a pobreza nesses países, o que requer a construção de uma sociedade harmônica e coesa para a qual se faz necessária um tipo de educação e de participação da sociedade civil que contribua com a transmissão de valores de solidariedade, cooperatividade e civismo (MOTTA, 2007).

Em termos econômicos, Coleman (1988), Putnam (2002) e Fukuyama (1996), sustentam que o capital social e a propensão à sociabilidade espontânea têm consequências importantes para a economia, isto é, que o bem estar de uma Nação, assim como sua capacidade de competir é condicionado ao nível de confiança inerente à sociedade. Desse modo, quanto mais elevado é o capital social, melhor é o funcionamento das instituições e, conseqüentemente, do sistema econômico.

A presente dissertação discute o significado das políticas do CSJ, indagando, preliminarmente, se as mesmas estão inscritas nos marcos do capital social. Por isso, a pesquisa questiona: as 100 horas de Serviço Social Voluntário que os participantes do Consórcio Social da Juventude são obrigados a cumprir teriam o propósito de produzir capital social e (re)estabelecer os laços danificados pela lógica neoliberal, como o sentimento de pertencimento à comunidade e à sociedade? Entendendo o Estado na perspectiva de Gramsci - Estado “ampliado” e “educador” -, cuja função educativa é dirigir e organizar a sociedade para uma determinada vontade política,

as ações desenvolvidas no referido Programa teriam o objetivo de promover nos jovens o fortalecimento de responsabilidade social o que, em outras palavras, significa colaborar com a ordem econômica, política e social instituída?

Sem dúvida o presente estudo compartilha a avaliação da importância de que os jovens adquiram formas mais democráticas de diálogo, solidariedade e companheirismo, bases de uma sociedade emancipada, mas problematiza que os valores da convivência sejam apenas comportamentais e individualistas, expressos na fórmula da tolerância, que recusa os conflitos encaminhados conjuntamente na forma da luta social que são indispensáveis para a mudança da ordem social injusta, segregadora e violenta que, na prática, inviabiliza a liberdade, a autonomia e o agir comunicativo e solidário.

No grupo focal realizado com os egressos da FBR constatamos que a efetividade social e política das ações realizadas pelas entidades participantes do Consórcio restringem-se a benefícios como maior sociabilidade, responsabilidade e autoconfiança, já que o curso não rendeu alguma oportunidade de emprego, trabalho e renda para a maioria dos jovens participantes.

S: O curso me ajudou ter mais responsabilidade, a refletir melhor;

B: Para mim, mudou muito minha forma de lidar com as pessoas;

M: Enquanto a gente fazia o curso, tinha muita leitura que tocava, cada lição de vida que os professores passavam, os trabalhos, isso ajudou bastante ver o mundo de uma maneira totalmente diferente, entendeu?

T: Fiquei assim mais sociável...

N: Meu jeito de ver as pessoas, de tratar, é diferente. Por exemplo, eu antes não aceitava uma crítica, entende? Xingava, virava a cabeça, a cara. Agora não, já entendo que pode ser uma crítica para o bem, para você ficar melhor, entendeu?

O mesmo pensamento pôde ser encontrado entre os que ainda estavam cursando o programa à época do nosso trabalho de campo. Isso pôde ser constatado por meio do grupo focal realizado, inclusive, com alunos de outra instituição, o IMAC. Entre os jovens que participaram do grupo focal formado por egressos, apenas dois trabalhavam: um rapaz no mercado formal (em uma lavanderia, próxima de sua residência), com carteira assinada, e uma moça, no mercado informal, em serviço temporário, contratada pela ONG para atuar como “apoio de monitoria” do curso que estava sendo realizado pelo Consórcio Social da Juventude no ano em que realizamos a pesquisa. Para eles, o curso favoreceu, de certa forma, para a conquista desse trabalho, principalmente no momento da entrevista de seleção.

As dinâmicas que aprendi no curso de educador social, eu só passei aqui mesmo para as crianças do outro projeto da instituição. Foi um trabalho voluntário, não foi algo que me rendeu dinheiro. Me rendeu, assim, no modo de entrevista, como se comportar numa

entrevista, como encarar uma pessoa de frente. Isso me ajudou bastante, a ter um melhor desempenho na entrevista (N, 18 anos, egresso, Vila Aliança, Bangu, 2007).

Para os jovens, a autoconfiança é o saldo positivo da qualificação profissional realizada. Inclusive para os jovens que se encontram desempregados. Afirmam se sentirem mais preparados para o processo de seleção profissional, principalmente, quanto ao comportamento em uma entrevista. Este é o aspecto unânime entre todos os jovens, mesmo os que ainda estavam cursando.

O professor trabalha muito esse fator, as dificuldades dos jovens, como se portar numa entrevista de trabalho, no dia-dia do trabalho (Ângelo, 18 anos, aluno atual, IMAC, 2007).

Tratam-se de competências atitudinais e procedimentais que o Programa quer fomentar, podendo ser compreendido, por alguns, como benefícios secundários, precários e insuficientes, mas para os jovens pesquisados são ganhos importantes - o que mostra a eficácia ideológica do Programa! para a produtividade (pela lógica do mercado) e para a governabilidade (pela lógica do Estado).

O peso atribuído ao capital social permite o questionamento do aspecto mais central do programa, quando de sua criação: a inserção de todos os jovens participantes no seu primeiro emprego, sobretudo no mercado formal. Como propugna o presente estudo, a qualificação passa a ter um caráter mais voltado para mudança de comportamentos sociais.

Uma questão que a gente trabalha é a questão do respeito um com o outro. Tem alguns jovens que eles não se dão, né? Então, começa a fazer o curso. E aí, são os limites que têm que ser trabalhados. (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Como estabelecer laços de cooperação e associativismos se os indivíduos não sabem conviver com as diferenças e as diversidades do ser humano? É nesta perspectiva que os temas transversais - ética, cidadania, valores humanos, meio ambiente, sexualidade, violência, igualdade racial e equidade de gênero – são trabalhados; voltados para a mudança de atitudes e comportamentos, com vistas ao respeito à diversidade, ao convívio com as diferenças, ao respeito ao próximo. Trata-se de “aprender a viver junto”, como propõe a Unesco como um dos pilares para a educação do século XXI.

Antes da gente começar qualquer atividade, trabalho com o grupo com várias dinâmicas, justamente para que eu faça eles se perceberem e conhecerem o outro. Essa é a questão do limite mesmo, né? E aí a gente conversa que ninguém precisa ser amigo, mas tem que haver respeito, a ética, o mínimo de tolerância. Então, aí a gente trabalha com essas questões mínimas (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Pra mim, isso é o mais complicado, de fazer esses jovens entenderem que o mundo não é só deles. Ele não é uma pessoa única. É dele e de mais alguém e de mais outro alguém. E aí com isso têm as diferenças. E se têm as diferenças, tem que trabalhar com elas. E temos que respeitá-las. E muitas vezes a gente vê que a grande dificuldade é fazer com que entendam que eles não estão sozinhos. Que eles fazem parte de um grupo. Então a gente trabalha bastante a questão do coletivo (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Os jovens aprendem a lição e afirmam que além do conhecimento “técnico” os aspectos positivos do curso realizado são as mudanças ocorridas com eles em relação à sociabilidade individualista, à responsabilidade, à tolerância e à autoconfiança.

A: O curso ajuda você perder a vergonha, ser mais responsável... A gente passa ter outro comportamento.

X: a disciplina que a gente tem que ter, não se exaltar tão fácil, prestar bastante atenção, pegar as informações possíveis.

Ora, se são as associações cívicas que fazem com que os hábitos de cooperação, solidariedade e tolerância, isto é, o “capital social”, sejam incutidas nos membros de uma comunidade, é preciso então fomentar essa experiência. Daí a exigência dos participantes do Consórcio terem de cumprir 100 horas de trabalho voluntário. E como afirma uma das coordenadoras,

para boa parte, é a primeira ação coletiva que os jovens realmente se envolvem (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Isso não é exclusivo do Consórcio. Faz parte do currículo de todos os programas educacionais do governo Lula em execução, como, por exemplo, o Projovem e o atual Projovem Urbano, o que nos mostra o quanto as políticas sociais do atual governo (entre elas, a educacional) estão em consonância com as orientações das agências multilaterais. Acreditam, como salienta Putnam (2002), que as regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social que resultam em equilíbrios sociais. É por isso que tais relações sociais de solidariedade e cooperação devem se estender para além do confinamento da família e de parentesco.

o que a gente prioriza na prestação de serviço voluntário, é que seja uma atividade que traga benefício para a própria comunidade (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Se as horas de serviço social voluntário que os jovens têm de cumprir tornam-se compreensíveis a partir da análise do capital social, a razão do cumprimento dessa carga horária, porém, não é compreendida pelos participantes. Não há, inclusive, muita orientação de como esse serviço deva acontecer, logo, o seu gerenciamento fica a critério de cada entidade que possui

entendimento diferente de sua importância. Para uma entidade essas horas são encaradas apenas como uma das condicionalidades para o recebimento da bolsa auxílio por parte dos jovens, tirando-se, desse modo, pouca lição da experiência vivida, para outras, elas servem de fomento a discussões e debates em sala de aula.

O exame dessas práticas de voluntariado pela presente pesquisa permite sustentar que o serviço social voluntário é parte da produção de capital social, isto é, do processo de despertar 'a consciência que cada um tem de seu papel e de seus deveres como cidadão, aliado ao compromisso com a igualdade política' (PUTNAM, 2002, p.192). Se para Putnam (op.cit.), o problema das desigualdades econômicas e sociais está relacionado à capacidade de o indivíduo adquirir virtudes cidadãs (capital social), podendo ser superada por meio das associações locais, ela se constitui como algo essencial no Programa, como bem demonstra uma das coordenadoras entrevistadas.

A gente trabalha com os jovens essa questão da cidadania. Trabalha essa questão que sai do senso comum sobre a questão política de que “o fulano não faz nada, vem pra cá, promete, e não faz nada.” Aí a gente começou a trabalhar com eles assim. “O que é não fazer nada?” Quem não faz, o político? E o que você enquanto cidadão, morador dessa comunidade, faz? Você reclama quando o buraco está aberto? Como é que é isso? Aí eles começaram a se auto-analisar, refletir suas ações (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Não é por acaso que, segundo o PNQ, mais do que uma ação formativa de conteúdo técnico visando tão somente uma inclusão produtiva, a qualificação deve orientar-se para a busca de uma inclusão cidadã (cidadania pensada aqui nos marcos liberais, como categoria que apaga a condição de trabalhador expropriado e explorado). Seguindo essa orientação, os cursos foram estruturados de forma que não fosse só profissionalização, daí as “aulas de cidadania”, pois o que se pretende é

a construção do jovem cidadão, o jovem que faz a diferença, não somente pra si, mas também para o entorno, para os familiares (FURTADO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

despertar o jovem para uma consciência cidadã, para que ele possa executar sua cidadania, tanto no ambiente de trabalho quanto nas atividades eleitoreiras (MOURA, 2007, ACB COMUNICAÇÃO ORAL).

Pelo o que vem sendo aqui exposto, a educação assume papel fundamental, tendo agora a função de gerar não apenas capital humano, mas, sobretudo, produzir capital social. Como visto, para que os jovens possam participar dos cursos do Consórcio, além de ser membro de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, é preciso que estejam matriculados e

freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, ou que tenham concluído o ensino médio, entre outras exigências. Entretanto, a escolarização formal não chega a ter centralidade no andamento do programa. Das três entidades investigadas, apenas uma diz acompanhar a vida escolar dos jovens através de contatos telefônicos e declarações mensais.

Vimos que apesar da edição do Decreto nº 5154/04 a política de integração entre a educação básica e a educação profissional não conforma o eixo da política de formação da juventude trabalhadora desenvolvida pelo Governo Lula. O estímulo ao aumento da escolaridade é um princípio norteador na perspectiva do capital humano, onde o conhecimento torna-se a variável estratégica do mercado e da competição capitalista (PIRES, 2005), no entanto, dado que atualmente o capitalismo não é capaz de absorver grandes contingentes de trabalhadores jovens no mercado de trabalho regulado, a base material da TCH torna-se mais débil, o que pode explicar um certo descaso das entidades pesquisadas com a efetiva escolaridade dos jovens, o que não quer dizer abandono dos fundamentos ideológicos que informam a TCH e do próprio Capital Social. Como afirma uma das coordenadoras, a cobrança da escolaridade

é para identificar que a inserção no mercado de trabalho hoje anda em conjunto, paralela com a formação escolar (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Mas o estímulo a escolaridade tem também a perspectiva do capital social, daí a importância dos programas educacionais para as agências multilaterais, devido, entre outras razões, por estabelecer mais amplamente relações com a chamada sociedade civil, como ocorre com o PNPE/CSJ. Assim, mesmo sem muita clareza da importância dessas ações voluntárias na comunidade, para as coordenadoras

as expectativas estão sendo correspondidas. Eu tenho notícias que eles estão mais ligados em coisas um pouco mais macro da comunidade, estão mais interessados na questão social, estão preocupados e executando algumas atividades, mesmo que voluntárias. Então eu acho que funciona (SANTOS, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Na análise das entrevistas realizadas com as coordenadoras das entidades pesquisadas, a palavra recorrente foi responsabilidade. E aí se revela a perversidade da retórica neoliberal ao transferir as responsabilidades para aqueles que são vítimas das políticas econômicas neoliberais que até mesmo os programas da ONU, como o PNUD, OIT, UNICEF, OMS, FAO reconhecem como produtoras de miséria, desalento e segregação. Apesar de não haver políticas econômicas e

sociais capazes de assegurar a inserção profissional, cabe aos jovens se conscientizarem das suas responsabilidades sociais, ainda que não se discuta a desresponsabilização do Estado com a área social e com a garantia dos direitos. Portanto, para as coordenadoras

o que a gente quer é que eles se descubram e que eles entendam a questão da responsabilidade (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

Assim, além de se culpabilizar pela não inserção devido a ausência e/ou escassa qualificação, os jovens ainda têm de se auto-responsabilizar (culpabilizar) pela mazelas causadas pelo capital que agravam a questão social, atribuindo às ações comunitárias desvinculadas das lutas econômicas e sociais as soluções viáveis. A partir de então,

eles começam a repensar realmente qual o papel deles na sociedade, dentro da comunidade, e qual a responsabilidade que eles têm (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

No contexto em que os direitos sociais são concebidos como serviços não-exclusivos do Estado e exaltados como de responsabilidade da coletividade, “atribui-se ao próprio sujeito portador de necessidades a responsabilidade pela satisfação dos seus carecimentos, ora vinculando-se à auto-ajuda e à ajuda mútua, ora adquirindo os serviços como mercadorias” (MONTAÑO, 2007, p. 190). De vítima do sistema capitalista, os trabalhadores, por meio de suas organizações, tornam-se os responsáveis pela solução de questões agravadas pelo modelo econômico adotado em favor do capital. Como afirma Haddad (2000), é este o sentido da crescente exposição na mídia de programas ao estilo Gente que Faz, mostrando que a “boa vontade, unida a uma boa dose de caridade, são suficientes para que a sociedade civil organizada e as políticas compensatórias do Estado, por si só, se responsabilizem pelas mazelas do mercado” (ibid., p. 126).

Como se pode observar, o investimento em capital social instaura uma harmonia solidária entre Estado, mercado e sociedade civil, apagando o conceito gramsciano de sociedade civil como lócus de disputa; arena de lutas. Nesta relação harmônica é importante a colaboração de todos na capacitação produtiva da camada mais pobre da população, de forma a propiciar a autonomia econômica e aliviar sua condição material. Por essa razão o que se espera com o curso é que

os jovens comecem a descobrir a sua ação com a finalidade de desenvolver a autonomia. Essa autonomia nos diversos pontos de vista. Na sua vida pessoal e profissional (SILVA, 2007, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL).

O capital social, portanto, permite uma intervenção do Estado focalizada, assistencialista

e desvinculada de qualquer regulação social do padrão de acumulação capitalista em curso. Em consonância com a concepção do “Estado social mínimo”, o que se pretende com a produção de capital social é que os diferentes atores atuem na sociedade, defendam seus interesses imediatos e, a priori, compatíveis com a sua condição de ser social que vive e viverá no estado permanente de exceção, mas sem apelar para o poder central. Quanto maior o capital social menor é a necessidade que os indivíduos têm do Estado.

Contudo é preciso estar atento as possibilidades existentes. Desse modo, ao tempo em que as entidades cumprem suas ações no formato do Programa em consonância com os postulados neoliberais, elas também podem suscitar o início de um novo ciclo de vida para alguns jovens, não só por estimular a continuidade da vida escolar, como constatamos nos grupos focais realizados, o que pode lhes possibilitar a conquista de outros espaços além dos “reservados” as camadas populares, mas também por possibilitar um novo olhar sobre a sua realidade, novos conhecimentos, discussões políticas - ainda que nos marcos da ordem social vigente – por meio do encontro com outros jovens.

A: No trabalho civil voluntário que realizamos, que é na “Campanha O Brasil Tem Fome de Direito”, uma campanha do Artigo 6º que a FASE inaugurou há algum tempo, você conhece pessoas bem diferentes do seu grupo social. Pessoas com um nível econômico e social muito baixo, como catadores de papelão, e outras que não utilizam muito do serviço público. Você vê que a desigualdade é muito grande.

C: Aqui no Brasil a desigualdade social é muito grande. Há um abismo enorme entre os ricos e os pobres.

A: A gente já tinha um pouco essa noção, mas faltava ver de perto, encarar isso.

G: Em casa, nós já tínhamos conversado sobre isso. Entre as disparidades do salário de um jogador de futebol brasileiro que joga na Europa, que ganha milhões de euros, e o cara que trabalha debaixo de um sol quente virando massa para ganhar uma mixaria por semana.

Gramsci nos ajuda a pensar a escola não como lócus da reprodução sem resistência vinculada a projetos societários não capitalistas, como Bourdieu (1970) a concebeu, mas sim espaço de disputa de diferentes concepções da realidade e de projetos individuais e societários, em busca da hegemonia. Isso nos leva a não identificar os jovens cursistas como passivos receptores da ideologia dominante e os coordenadores e educadores como meros transmissores dessa ideologia. Alguns autores, como Cunha (1975), Saviani (1978) e Freire (1978) ressaltam as relações dinâmicas entre sociedade e educação, isto é, o caráter contraditório da escola e a ação recíproca da educação - determinante e determinada -, pois sofre ações das múltiplas forças sociais. Portanto, as contradições de classes presentes na sociedade também se fazem presentes na

escola e, conseqüentemente, nas entidades investigadas, apresentando internamente as mesmas forças contraditórias que existem na sociedade.

Se compreendermos as ONGs não de modo único, uma vez que trabalham com jovens diferentes e com coordenadoras e educadores com perfis também diferentes e se as analisarmos como entidades da sociedade civil e, como tal, espaço de disputa de diferentes projetos societários, podemos vislumbrar algumas possibilidades. Desse modo, embora o PNPE esteja estruturado conforme os postulados do ideário neoliberal, com cursos fragmentados e de curta duração, e as ações de qualificação profissional se conduzam pela perspectiva da empregabilidade, da teoria do capital humano, de fomento do espírito empreendedor, da adequação à sociedade do não emprego, pela produção de capital social e pela auto-responsabilização dos jovens pela não inserção no mercado de trabalho, as entidades executoras podem propiciar experiências educativas que fortaleçam práticas sociais que favorecem mudanças pessoais e a construção de novos projetos. Mas isso ocorre de modo não generalizável e, fundamentalmente, sem envolver processos sociais organizados a partir da condição de classe dos sujeitos, embora permitam o surgimento de germes de práticas sociais que entram em atrito com as práticas sociais esperadas para esses jovens ou, ainda, evitando as conseqüências imediatas de um contexto de áspera violência. É o que expõe uma coordenadora.

A gente teve um aluno do Borel que ele falou: “quando tive lá com vocês, perdi a oportunidade de estar no tráfico”. Hoje ele tá estudando, terminando o ensino médio, e trabalha como segurança (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Apesar de não ser suficiente uma formação profissional em cinco meses, trata-se de um momento importante para os jovens, pois

não ser suficiente não invalida a importância desse período. Para muitos, a oportunidade de encontros como esse é a entrada para o novo ciclo da trajetória de vida. Esses cinco meses são suficientes para o jovem sair dessa experiência e falar: “eu quero outras coisas, eu quero continuar estudando, trabalhar para fazer meu dinheiro, eu quero interferir, dialogar, estou vendo o mundo diferente (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

A possibilidade apresentada aos jovens de uma nova oportunidade de trajetória de vida, em geral, é o saldo positivo apontado pelas coordenadoras das três entidades investigadas. Para os jovens, constatamos por meio dos grupos focais que participar dos cursos é algo valioso. Com base em Frigotto (2004), vimos que os jovens brasileiros apresentam aspectos diferenciados de acordo com suas condições econômica e social, de gênero, etnia, religião e local de moradia (centro e periferia, campo e cidade) que não podem ser desconsideradas. Todas essas

especificidades, de certo modo, criam condições peculiares a cada jovem em relação à escolarização, a exposição de riscos e luta pela entrada no mercado de trabalho. Nesta perspectiva, ainda que cinco meses seja um período insuficiente para uma boa qualificação, as ações das entidades executoras podem causar outros impactos aos jovens, como bem explicita uma das coordenadoras:

Geralmente tem a visão que cursos como esses são para conter as massas, não causam nenhum impacto. Quem está no cotidiano, fazendo um trabalho correto, bem feito, percebe que causa sim. Os alunos que já passaram por aqui sempre falam: “Pô, o que tive aqui, não tive em nenhum outro lugar”... Os relatos são sempre os mesmos. “Olha, naquele tempo aqui foi tão importante, aprendi tantas coisas”. A gente também não dá mole, não trata eles como coitadinhos. Só por passar por espaços que nem aqui e outros, cria uma nova trajetória de vida. Agora, as pessoas da universidade não estão produzindo nada diferente do que já está dito em relação a cursos como esses. A crítica é sempre para uma narrativa contra, mas ninguém analisa as brechas. (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Constituída por ONGs com perfis diferentes, o PNPE apresenta, em meio a uma formatação comum, diferentes configurações, pois os educadores não trabalham seus conteúdos de modo único, como os jovens não se apropriam da informação e constroem o conhecimento de forma igual, já que vivenciam experiências cotidianas diferentes. No entanto, apesar das possibilidades apontadas, em geral, as ações das entidades executoras participantes do PNPE/CSJ cumprem, em geral, o papel reservado à educação básica, formação técnico-profissional e dos processos de qualificação e requalificação orientados pelo Banco Mundial, que é de “mormente, produzir cidadãos que não lutem por seus direitos e pela desalienação do/no trabalho, mas cidadãos “participativos”, não mais trabalhadores, mas colaboradores” (FRIGOTTO, 1998, p.48).

Desse modo, embora o discurso das entidades seja de que se trabalha na perspectiva da construção do sujeito crítico e se preocupa com a formação política dos jovens, isto é,

deles se entenderem como sujeitos de direitos, entender o contexto que ele tá inserido, sua realidade, as diferenças sociais, de gênero... (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

a pesquisa constatou que as ações de educação profissional legitimam e naturalizam a política neoliberal, não propiciando a elevação da consciência social capaz de fortalecer o protagonismo dos sujeitos individuais e coletivos na esfera pública. Com o grupo focal realizado com os egressos, constatamos que, finalizado o curso, o seu envolvimento nas atividades realizadas na comunidade restringe-se a atividades recreativas sem qualquer conotação política (no sentido etimológico da palavra). Desse modo, mais do que garantir a inserção dos jovens no

mercado de trabalho formal, como era a proposta central da criação do PNPE, o que as ações de qualificação profissional executadas pelas entidades pesquisadas promovem, apesar da chamada “consciência crítica”, é a sociabilidade pacífica e conformada de massa de jovens trabalhadores à nova ordem, onde a naturalização do não emprego e a desresponsabilização do Estado com as questões sociais e a garantia da universalização dos direitos tornam-se cada vez mais hegemônico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos às considerações finais desse estudo ressaltando que existem diferentes configurações do CSJ - por se tratar de distintas instituições, juventudes e o corpo docente – mas que o diverso possui também unidade, conformando uma política para a juventude que possui eixos que perpassam as diversas realidades do Consórcio. Compreendendo que o conhecimento é sempre aproximativo e provisório, o presente estudo não tem a pretensão de esgotar as ações do Consórcio Social da Juventude/Rio de Janeiro, mas constituir-se em mais um instrumento de análise das políticas públicas implementadas na área de trabalho e educação durante o Governo Lula.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, no momento de sua criação durante no primeiro mandato do governo Lula, constituía-se em uma das principais expectativas políticas sociais a ser implementada, não só por tentar corrigir a trágica situação em que se encontra(va) milhares de jovens brasileiros em relação à inserção no mercado de trabalho, mas também para atender a uma das principais promessas da campanha eleitoral de 2002, qual seja, a criação de 10 milhões de empregos ao longo do primeiro mandato. Transcorridos o primeiro e a metade do segundo mandato, o que se constata é que as promessas não se efetivaram como foram anunciadas. Não só as políticas de criação de postos de trabalho não tiveram resultados positivos concretos para a grande maioria dos trabalhadores, como não se rompeu, em linhas gerais, o *modus operandi* das políticas sociais à época do governo de Fernando Henrique Cardoso. Estas continuaram sendo implementadas pela lógica de políticas compensatórias, focalizadas nos segmentos mais vulneráveis da população e não pela lógica da universalização; concebidas como serviços e não como direitos.

Não só as promessas da era neoliberal não se realizaram, como a diminuição da ação estatal na esfera pública, em setores fundamentais para a vida em sociedade, traz a sensação de se correr o risco do retorno ao estado de guerra hobbesiano, onde o homem é o lobo do homem. Isso se justifica, posto que ao longo desse trabalho evidenciamos a acentuação da situação de pobreza das classes trabalhadoras, sobretudo dos jovens, em decorrência das políticas neoliberais adotadas a partir da década de 1990 em nosso país. Situação esta que tende a “explodir como uma bomba relógio”, como bem alerta o ex-presidente do Banco Mundial (*apud* LEHER, 1999),

tornando imperativo aos intelectuais orgânicos do capital a reformulação dos discursos e a produção de novos modos de dominação, como meios de garantir a governabilidade.

O fato é que, diante do crescimento das desigualdades e da miséria mundial devido à hiperexploração do trabalho já não há mais tanta segurança por parte do capital dos caminhos a serem trilhados. Deixar que toda metabolização da vida humana seja feita pela “mão invisível do mercado” é arriscar-se demais, daí a necessidade da reformulação da ação estatal e a elaboração de novos modos de governança. É isso que se expressam nos “Objetivos do Desenvolvimento” formulados pela cúpula da ONU no qual o Brasil é signatário. Um novo modo de governança que permita gerenciar a pobreza e a desigualdade a fim de evitar que estes constituam em obstáculos ao capital, o que requer a participação das organizações da sociedade civil e a ação individual dos sujeitos (colaboradores!) na formação de uma sociedade harmônica e coesa em torno de objetivos comuns.

A educação tem papel relevante nesse processo, já que é por meio dela que se dá a construção de valores, atitudes e comportamentos (individuais e sociais). Educação esta, entendida como uma experiência ampla e abrangente que se processa em diferentes espaços formativos, deixando a escola de ser concebida como *locus* privilegiado da produção do conhecimento. Daí a concepção da cidade educadora e de seus múltiplos espaços formativos (ALMEIDA, 2008)⁸⁷. É neste contexto que se inserem as ações de qualificação profissional executadas por várias organizações da sociedade civil participantes do Consórcio Social da Juventude (CSJ).

Através da subvenção estatal concedida aos empresários, o PNPE foi criado para fomentar a constituição de postos de trabalho aos jovens, sobretudo, o primeiro emprego àqueles que em virtude de suas condições sócio-econômicas encontram maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal. Em face do fracasso desta política o governo repassou os recursos para o CSJ, ficando as entidades executoras com a obrigação de inserir no mercado de trabalho, no mínimo, 30% dos jovens participantes. Ocorre que, como o governo não conseguiu convencer

⁸⁷ Segundo a *Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE)* (apud ALMEIDA, 2008, p. 5, grifos *nossos*), “a cidade educadora entende o meio urbano como um espaço multidimensional de convivência e de relações baseadas no respeito, no tratamento positivo da diferença, na informação e na participação. Entende a vida urbana também, como uma luta solidária para combater o sofrimento e a desigualdade e para conseguir uma maior coesão social que só será possível em uma sociedade democrática. Também entende a educação como processo de crescimento e transformação que permite as pessoas obterem mais formação e informação, que sejam mais livres e solidárias, mais capazes de ter uma vida plena.” Segundo a AICE (1998-2002), este movimento conta com a participação de 245 cidades, de 28 países, entre eles, o Brasil, que se comprometem a cumprir os princípios da Carta das Cidades Educadoras.

os empresários de contratar os jovens nos marcos da formalidade e não há um endurecimento por parte do Estado em face das contrapartidas feitas aos empresários, como as isenções fiscais, o Estado abriu mão de fazer políticas que assegurasse, de fato, o emprego - motivo central da criação do PNPE. Haja vista que para o MTE o trabalho autônomo, o cooperativismo e o empreendedorismo são contabilizados como formas de inserção. Constatamos na pesquisa empírica que estas formas – em que os direitos trabalhistas não estão assegurados - é o principal meio de inserção feito pelas entidades do CSJ, devido, segundo as coordenadoras, a baixa escolaridade e a pouca qualificação e experiência profissional dos jovens participantes. Formulado pelos empresários para justificarem as poucas ofertas de emprego aberta aos jovens ao longo dos últimos 15 anos, este é o discurso que se torna consenso; naturalizado pelos gestores e executores do Programa. Trata-se da reatualização da teoria do capital humano (TCH) de que emprego não falta, mas sim trabalhadores qualificados, passando a questão do desemprego a ser vista como um problema individual e não uma questão social.

Contudo, não há como negar a crise da sociedade salarial, a restrição crescente dos postos de trabalho e as demissões em massa que só fazem crescer os alarmantes índices do desemprego. Nas mesas de negociações entre as organizações representativas do capital e do trabalho, as soluções encontradas com vistas à geração de novos empregos ou manutenção dos existentes, como férias coletivas, redução do salário e da jornada de trabalho (a fim de viabilizar a contratação de novos trabalhadores), demonstram não terem dado muito certo. Desse modo, no atual contexto de trabalho não regulado a base material da TCH já não dá mais conta, pois ela pressupõe a existência do pleno emprego, quando à época de sua elaboração em que havia o pressuposto de que o sujeito teria emprego e que a sua qualificação serviria para a produção da mais valia. Em face da inviabilidade plena da TCH ocorre, então, a formulação de novos conceitos, entre elas, a teoria do capital social. Trata-se do deslocamento da ideologia do capital humano para a ideologia do capital social, como salienta Motta (2007), o que não quer dizer abandono dos fundamentos ideológicos que informam a TCH e do próprio Capital Social. Não é por acaso que para os jovens os maiores “ganhos” – a efetividade social e política - do curso realizado restringe-se a sociabilidade, a responsabilidade e a autoconfiança.

Diante do grande “exército de reservas” e da disseminação do trabalho precarizado na sociedade brasileira, é mais vantajoso para os empresários contratar o jovem nos marcos da hiperexploração e da precarização do trabalho – sem segurança do/no trabalho, sob a ameaça

constante da demissão, sem os direitos trabalhistas garantidos – do que aceitar a ajuda financeira do governo federal e contratá-lo nos marcos da formalidade, com os direitos trabalhistas assegurados. Neste sentido, em face do fracasso da proposta central do PNPE – a criação de emprego no mercado formal - o que efetivamente se busca com ações como o CSJ, onde significativos recursos públicos são repassados para as organizações da sociedade civil?

A pesquisa empírica constatou que as ações de qualificação executadas por essas organizações, ao tempo em que se operam pela lógica da ideologia do capital humano - onde a qualificação é tida como um grande investimento já que é a principal responsável pela não inserção profissional e o desemprego é concebido como um problema de ordem individual e não uma questão social – também operam pela lógica do capital social, tido pelas agências multilaterais, como o Banco Mundial e a CEPAL, como um recurso fundamental com vistas à se evitar a convulsão social e, conseqüentemente, garantir a governabilidade face ao desgastado tecido social em decorrência da adoção de políticas neoliberais. Neste sentido, mais do que assegurar “competências” para potencializar a competitividade o que se pretende é o desenvolvimento nos sujeitos de uma sociabilidade adequada para operar dentro da fábrica e na sociedade, isto é, fortalecer os laços de sociabilidade e tornar os indivíduos capazes de adaptar-se a sociedade do não emprego, acostumar-se com contratos de trabalho por tempo determinado e buscar alternativas no mercado informal.

Convergente aos interesses da fração da classe dominante, o Estado por meio das políticas e programas não provoca (e parece não ter a intenção de provocar) a mudança no mercado de trabalho formal. Se inicialmente o PNPE poderia intervir, de certo modo, nessa direção, no momento, a naturalização da sociedade do não emprego é consenso hegemônico na sociedade civil, e aí incluem-se as entidades do CSJ, pois como afirma uma de suas coordenadoras,

o PNPE não vai dar conta de solucionar um problema estrutural de uma sociedade capitalista que nem a nossa, com problemas enraizados ao longo de séculos (BOTELHO, 2007, IMAC, COMUNICAÇÃO ORAL).

Porém, como nos alerta Cohn (2004), o Estado é a única instituição capaz de promover as reformas estruturais. E se entendemos o Estado conforme a concepção de Gramsci, Estado ampliado (sociedade civil + sociedade política), o que pretende-se com o CSJ é a constituição de uma sociedade civil sem conflitos e coesa que respalde e legitime as ações da sociedade política. Desse modo, a qualificação deixa de ser concebida como um direito do trabalhador garantido

constitucionalmente, convertendo-se o PNPE e o CSJ em benesses do governo. Para uma das coordenadoras entrevistadas,

das iniciativas desse governo, o PNPE foi uma das mais louváveis, por ter um enfoque numa população que nunca ninguém olhou. Que todo sempre só quis usurpar, tirar o sangue. São pessoas que são massacradas, que são sugadas pela vida, pela sociedade, que sempre trabalharam de forma subalterna. E eu acho que a possibilidade de você trabalhar isso a partir da prevenção numa idade, digamos, ainda precoce, eu acho que isso vai ter um impacto a médio e longo prazo muito interessante (SANTOS, FBR, COMUNICAÇÃO ORAL, 2007, grifo nosso).

A política de democratização implementada pelo governo Lula leva a população de baixa renda a se sentir contemplada por certa dose de justiça social, mas essa forma de intervenção estatal na questão da juventude, embora para alguns pareça demonstrar um certo comprometimento do Estado em reverter os alarmantes índices de vulnerabilidade deste segmento da população, significa, na verdade, um retrocesso de intervenção estatal no que concerne à inserção no mercado de trabalho formal. Em meio a aparência de justiça social ao se olhar para um público historicamente marginalizado pelas políticas públicas, conforme a transcrição acima, o fundamento central é o mais conservador possível. Se no Estado social tudo estava centrado no mercado de trabalho formal e as ações do Estado ocorriam com fins à promover a inserção ou reinserção do trabalhador no mercado - ao garantir o tempo da escolaridade (posto que entrada no mercado de trabalho se dava após um certo grau de escolaridade), a seguridade social, a qualificação profissional, definir a jornada de trabalho, o tempo de serviço para aposentadoria, entre outros -, no contexto atual, as ações do Estado brasileiro se orientam para preparar (leia-se, conformar) os jovens para o trabalho precário e educá-los a uma sociabilidade que os possibilitem a sobreviverem neste contexto de forma dócil e colaborativa. Portanto, mais do que prevenção contra a criminalidade e a exploração, o PNPE permite, na prática, a manutenção da ordem social que está baseada no tirar o sangue dos trabalhadores, tal é o grau de exploração e expropriação.

Isso tudo é possível porque tem uma lógica construída mundialmente para essa realidade, vide os “Objetivos do Desenvolvimento” proposto pela Cúpula da ONU e propagados - como receituário aos países periféricos - pelas agências multilaterais, o que ocasiona, com base em Florestan Fernandes, o aprofundamento da heteronomia cultural e, conseqüentemente, do nosso padrão de capitalismo dependente.

Portanto, o peso atribuído ao capital social evidencia a secundarização do aspecto mais central do programa: a inserção dos jovens no seu primeiro emprego, sobretudo no mercado

formal. Não obstante as pesquisas e a análise da base empírica evidenciam que há uma grande demanda da inserção de uma massa de jovens no mundo de trabalho, as ofertas e as oportunidades de emprego cada vez mais se restringem. E como se não tivesse jeito, o PNPE/CSJ conduz-se enquanto política que age para conformá-los a viverem na precariedade, no estado permanente de exceção e, como tal, buscarem uma maneira de conviverem e serem felizes, sem apelar para o Estado. Mas é possível uma política democrática que não tenha como fundamento uma vida digna e uma trajetória digna de trabalho?

As entidades pesquisadas ao conduzirem suas ações na perspectiva da mudança de comportamentos dos jovens para torná-los empregáveis e sociáveis, atuam, como afirma Gohn (2002), para incluir no sistema econômico atual de forma precária e sem direitos sociais os excluídos pelo modelo econômico. Desse modo, como esperar que estimulem os jovens para a crítica ao modelo neoliberal e a construção de projetos societários de valorização do trabalho sobre o capital, se os gestores e coordenadores das entidades executoras assumem o discurso conformista de que não há mais possibilidade de mudança?

Oliveira (2003) salienta que a dualidade histórica de nossa estrutura econômica e social – que, a rigor, não é dual pois o arcaico alimenta o moderno e este aprofunda o atraso – é a opção da classe dominante construir nossa sociedade. A metáfora do ornitorrinco nos traz uma particularidade estrutural de nossa formação econômica, social, política e cultural em que a “exceção” se constitui em regra como forma de manter o privilégio de minorias e inviabilizar ou nos distanciar da possibilidade de um salto que permita as reformas de base propostas pelo projeto de desenvolvimento nacional-popular e de massas. Nesta perspectiva, não é por acaso que no Consórcio os aspectos atitudinais têm importância crucial, pretendendo trabalhar nos jovens valores como solidariedade, cooperação e adaptação.

A desmobilização e a despolitização são as chaves do governo Lula. Concomitante a isso dar-se a criação de políticas sociais que, embora não se fundamente mais pelo viés do direito, possuem enorme poder de contenção. Contraditoriamente, neste contexto marcado pelo esvaziamento da política face ao avanço da economia, o Estado tem avançado sobre o campo institucional gerando uma nova administração do social. O que se verifica atualmente é uma profunda transformação da dominação por meio de políticas sociais assistencialistas, focalizadas e compensatórias. Trata-se de políticas baratas de contenção, mas com um enorme retorno. Não é uma forma populista clássica, cuja função era o controle sobre a nova classe da época (os

operários), mas sim uma política dita de cidadania social que não viabiliza a participação de diferentes atores na esfera pública, apesar do crescimento quantitativo das organizações sociais. É nesta perspectiva que concebemos as ações de qualificação profissional executadas pelas entidades participantes do Consórcio, isto é, como política de alívio à pobreza e não de superação da pobreza; como política de controle e de adaptação dos jovens à sociedade do não emprego como forma de garantir a governabilidade.

Contudo, buscamos estar atentos as possibilidades existentes e o trabalho de campo foi fundamental para isso, sobretudo, quando decidimos constituir uma terceira entidade como objeto de estudo, por oferecer os cursos de qualificação em condições diferentes das demais, seja pela localidade, seja pelo processo de seleção dos jovens. Neste sentido, nos grupos focais realizados com os jovens percebemos que elas também podem suscitar o início de um novo ciclo de vida para alguns deles, ao possibilitar o encontro com outros jovens, um novo olhar sobre a sua realidade, novos conhecimentos, discussões políticas - ainda que na lógica reformista. Acreditamos que as ações das entidades executoras podem causar outros impactos aos jovens, como contribuir para a minimização de suas vulnerabilidades sociais, a redução da exposição à violência, através da conscientização desta sua condição e ao estímulo à continuidade da escolarização.

Influenciado pelas intensas discussões acadêmicas no campo da pesquisa educacional sobre a escala - “micro” ou “macro” - de investigação do objeto de estudo, finalizamos este trabalho tentando seguir um caminho que para muitos pesquisadores é impossível, o do diálogo entre ambas abordagens epistemológicas. Acreditamos que, ao tempo em que as pesquisas que se orientam exclusivamente por uma investigação “micro” deixam de perceber a totalidade da questão e suas conexões com outros fatos, as pesquisas que se orientam exclusivamente por uma investigação “macro”, por sua vez, correm o risco de não captar as especificidades existentes no ser humano e as resistências contidas em algumas ações, que aos olhos não atentos de alguns pesquisadores podem ser interpretadas como alienadas e/ou de acomodação. Desse modo, atentando para as especificidades das ONGs participantes do Consórcio e concebendo-as como espaço de disputa de diferentes concepções da realidade e de projetos individuais e societários em busca da hegemonia, o que nos leva a não identificar os jovens cursistas como passivos receptores da ideologia dominante e todos os coordenadores e educadores como meros transmissores dessa ideologia, haja visto que encontramos, entre eles, mestres e pesquisadores da

área de trabalho e educação e de políticas públicas de juventudes, conscientes da problemática aqui exposta e orientando suas ações para uma outra direção, isto é, para a formação do sujeito político. Compreendendo os jovens como sujeitos em processo de formação e analisando as ações das entidades executoras pela perspectiva gramsciana, poderíamos também afirmar que algumas possibilidades são possíveis, apesar da tentativa de formatação do Consórcio, podendo ser o início de um novo ciclo para alguns jovens, principalmente das entidades que têm como missão a formação política dos sujeitos. Não é o ideal, e devemos afirmar isso repetidas vezes, mas para alguns jovens, é o começo de um novo ciclo.

Tal tentativa, entretanto, não suplanta a constatação central de que os cursos aligeirados e de curta duração oferecidos pelo PNPE/CSJ reforçam o *apartheid* social, reproduzindo e aprofundando as desigualdades sociais existentes, uma vez que destinam para os jovens das camadas populares uma qualificação voltada para o segmento do trabalho repetitivo, de execução e operacionalização ao passo que o trabalho criativo, de concepção e elaboração fica reservado para um outro grupo social.

Concluimos, portanto, que os resultados da presente pesquisa corroboram as conclusões de pesquisas efetuadas sobre a qualificação à época do PLANFOR, isto é, de que as modalidades de educação de jovens oferecidas configuram-se como um paliativo ao desemprego, destinando-se a minimizar a pressão social pela obtenção de emprego e/ou participação na definição das questões econômicas, políticas, sociais e culturais da sociedade. Desse modo, ao retirar os jovens por algumas horas durante a semana dos riscos a que estão mais expostos e oferecer-lhes uma bolsa de cento e vinte reais mensais, que para muitas famílias é uma ajuda relevante para a complementação da renda familiar, ao se trabalhar com os jovens na perspectiva de mudança de comportamento sociais, alimentando a esperança por meio da teoria do capital humano de que a inserção no mercado atrela-se ao auto-investimento que fazem em si, o Consórcio, cumpre a função reservada às políticas focalizadas e de alívio à pobreza, isto é, de contenção social com vistas à garantir a governabilidade.

O debate sobre os limites dessas políticas compensatórias, focalistas e direcionadas para o apassivamento da juventude frente às condições de exploração, pauperização e desalento pode contribuir para o fortalecimento de uma série de iniciativas já em curso nas comunidades populares que possuem potencial antisistêmico. Entre essas iniciativas destacam-se: cursinhos populares, movimentos de hip hop, de educadores comprometidos com uma escola pública de

real qualidade, laica, crítica e formativa nos campos das ciências, artes, tecnologia e humanidades, bem como de movimentos em prol dos direitos humanos, como as lutas contra o “caveirão”, movimentos de mulheres trabalhadoras, entre tantos outros. Se o estudo for uma contribuição para esses movimentos, acreditamos que foi possível cumprir o preceito ético-político da universidade pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, J.L. Sociedade Civil e hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ALTVATER, E. **Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos.**In: HELLER [et al.]. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ALMEIDA, A. de J. A cidade e a educação. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 46/4, jun., Lamego, Portugal, 2008.

ANDRADE, E. R.; PAIVA, J. **Políticas Públicas de Direito à Educação de Jovens e Adultos no RJ:** Estudos da Região Metropolitana. 27ª Reunião Anual da Anped, GT 18, Caxambu, M.G., 2004

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10ª ed., São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

ARANHA, M.L.A. **História da Educação.** São Paulo: Moderna, 1989.

ATAIDE, J.I.L. **Escolaridade básica e demandas do mundo do trabalho.** Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Do confronto à colaboração:** relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial. Washington D.C., 2000

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA, L.C; GRAU, N.C. (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BATISTA, F. DA S. **Jovens Atores Sociais em Interlocação com o Mundo do trabalho:** possíveis mediações são feitas pela escola de Ensino Médio? Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estácio de Sá: Rio de Janeiro, 2007.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. A nova bíblia do Tio Sam. *Le Monde Diplomatique*, ed. brasileira, ano 1, n.4, ago., 2000.

BRANCO, P.P.M. Juventude e Trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In: ABRAMO, H.W; BRANCO, P.P.M. **Retratos da Juventude Brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), **Termo de Referência**, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), **Manual de Implementação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego junto as Entidades Sociais**, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação (PNQ)**, 2003.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL, **Parecer CFE nº 699/72**, de 5 de julho de 1972.

CANÁRIO, R. Escola – crise ou mutação? In: NÓVOA, António (dir.). **Espaços de Educação, Tempos de Formação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002, pp. 141-151.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, J.A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100-Especial, p. 857-876, out. 2007.

CÁRCERES, F. **História do Brasil**. São Paulo, Moderna, 1993.

COLEMAN, J. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. *American Journal of Sociology*, v. 94, Supplement, p. S95-S120, 1988.

COUTINHO, C. N. **Dualidade de poderes**. Estado, revolução e democracia na teoria marxista. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Marxismo e Política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, L.A. Notas para uma leitura da teoria da violência simbólica. **Educação e Sociedade**. Scampinas, nº.4, set., 1979, p. 79-110.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo:UNESP, Brasília, DF: Flacso, 2000.

DELUIZ, N. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v.30, n. 3, set./dez., 2004.

_____; GONZALEZ, W., PINHEIRO, B. Ongs e Políticas Públicas de Educação Profissional: propostas para a educação dos trabalhadores. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, maio/ago., 2003;

DI PIERRO, M. C. Educação de Jovens e Adultos no Brasil: Questões face às políticas públicas recentes. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 11, nº 56, out./dez., 1994.

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

_____, JOIA, O.; RIBEIRO, V. M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. In: **Caderno Cedes**. Campinas, v.21 ,n.55, nov. 2001.

DREIFUSS, R.A. **1964**. A Conquista do Estado. São Pulo: Vozes, 2006

ELIAS, N. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Trad. Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1994. v.1.

EVANGELISTA, J. E. **Crise do marxismo e irracionalismo pós-moderno**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1997 (Questões da nossa época: 7).

FÁVERO, O. **A Educação nas Constituições Brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997;

FONTES, V. Sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. **Fundamento da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2006.

FREIRE, P. **Alfabetização de adultos**: é ela um que fazer neutro? In: Educação e Sociedade. Ano1, nº.1, set., p. 64-70, 1978.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: UNESP, 1997.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4 ed., São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Educação, Crise do Trabalho Assalariado e do Desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e Crise do Trabalho**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

_____. Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Juventude e Sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005.

FUKUYAMA, F. **Confiança**: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FURTADO, C. **Análise do Modelo Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.

GENTILI, P. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e Crise do Trabalho**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

GOHN, M.G. **Os Sem-Terra, Ongs e Cidadania**. A sociedade civil brasileira na era da globalização. São Paulo, Cortez, 1997.

_____. Educação, Trabalho e Lutas Sociais. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. A **Cidadania Negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3ª ed. - Rio de Janeiro: Cortez [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002.

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais Orgânicos e a Organização da Cultura**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GUIDDENS, A. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, D. **Reiventando a esquerda**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

GUIMARÃES, N.A. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, H.W; BRANCO, P.P.M. **Retratos da Juventude Brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2000.

HAYEK, F.A. Os princípios de uma ordem social liberal. In: CRESPIGNY, A.; CRONIN, J. (orgs.). **Ideologias políticas**. Brasília: Editora da UnB, 1998.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KUENZER, A. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas conseqüências. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 6, n.20, julho/set., 1998

_____. **Educação profissional**: categorias para uma nova pedagogia do trabalho. Boletim Técnico do SENAC. Rio de Janeiro, v.25, n.2,p.19-29, maio/ago. 1999.

_____. **A educação profissional nos anos 2000**: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. In: Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 877-910, out.2006

LEAL, M.C. **As alterações sofridas pelos conceitos de Cultura Popular e Educação Popular ao longo da História Brasileira**: do Império à República. Rio de Janeiro, 1985 (mimeo).

LANDIM, L. **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: Nau, 1998.

LEHER, R. **Educação e tempos desiguais**: reconstrução da problemática trabalho-educação. 19ª Reunião Anual da Anped, GT 09, Caxambu, M.G., 1996.

_____. Um novo senhor da educação? A política educacionaldo Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, n.3, 1999, pp. 19-30.

_____. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI; P.; FRIGOTTO, G. **A Cidadania Negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3ª ed. - Rio de Janeiro: Cortez [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002.

_____. Educação no Governo Lula da Silva: reformas sem projeto. **Revista Adusp** (Associação dos Docentes da USP), São Paulo, n. 34, maio, 2005.

_____. PAC, Educação e Heteronomia Cultural. **Revista Políticas Públicas**, UFMA, vol:11, 2007, pp. 9-34.

_____. Relatório da prática de pesquisa Universidade e Capitalismo Dependente: análise dos indicadores da CEPAL, 2008.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo**. De Hobbes a Locke. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

MARTINS, A.S. **“Todos Pela Educação”**: o projeto educacional de empresários para o Brasil, século XXI. 31 Reunião Anual da Anped, GT 09, Caxambu, M.G., 2008.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. 3ª ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MENDONÇA, S. R. Estado e Sociedade: a consolidação da República Oligárquica. In: LINHARES, M.Y (Org.). **História Geral do Brasil**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MESCHKAT, K. Una crítica a la ideologia de la “sociedade civil. In: HENGSTENBERG, P.; KOHUT, K.; MAIHOLD, G. (eds.) **Sociedad civil en América Latina**: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas:Ed. Nueva Sociedad, 1999.

MESQUITA, M. R. **O desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós 1990**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2006.

MÉSZAROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e a Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTTA, V. C. **Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social**: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo. Tese (Doutorado em Serviço Social), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

_____. “Capital Social”: solução para os males da capitalismo mundializado? **Boletim Técnico do Senac**. Rio de Janeiro, v. 34, n.2, maio/ago, 2008, p. 26-45.

NETTO, J.P. FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LEBAUSPIN, I. (org.) **O desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

NEVES, L.M.W. **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias da burguesia para educar o consenso na atualidade. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, M. A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C.N.; TEIXEIRA, A.P. (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

OLIVEIRA, F. de. O Ornitorrinco. In: **Crítica à razão dualista – O Ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003, p. 12-23.

OLIVEIRA, R. **A (des)qualificação da educação profissional brasileira – S.P.**: Cortez, coleção questões da nossa época, v.101, 2003.

OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. **As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação**. Cadernos de Pesquisa, nº 112, p. 61-83, março/2001.

OLIVEIRA, D. A. Política Educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (orgs.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. In: **Perspectiva**. Florianópolis, v. 23, n. 02, jul./dez. 2005, p. 255-278.

PAIVA, V. P.P. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Edições Loyola, 5ª ed., 1987.

_____. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI; P.; FRIGOTTO, G. **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3ª ed. - Rio de Janeiro: Cortez [Buenos Aires, Argentina]:CLACSO, 2002.

PINTO, J.M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100- Especial, p. 877-897, out. 2007.

_____. **Os números do financiamento da educação no Brasil**. Pro-posições, v.16, n.3(48), set./dez. 2005.

PIRES, V. **Economia da Educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

POCHMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego**: as perspectivas e a situação atual do jovem no mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

_____. **E-Trabalho**. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.

_____. Síntese da análise feita pelo referido economista sobre os números do MTE para o primeiro governo Lula da Silva, publicado no Jornal O GLOBO, Caderno de Economia, segunda-feira, 26 de fevereiro de 2007, p. 13.

PISELLI, F. Capital social: un concepto situacionqal y dinámico. In: BAGNASCO, A. et alli. **El Capital Social**: instrucciones de uso. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2003, p. 53-88.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna**. 3ª ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2002.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 2ª ed. rev., São Paulo: Cortez, 2000;

RAMOS, M. **Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado**. São Paulo: Cortez, 2005.

REIS, B. P.W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista Sociológica e Política**, n. 21, Curitiba, nov., 2003, p.1-17.

ROMANELLI, O. **História da Educação Brasileira (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1998.

ROMÃO, José E. Educação de Jovens e Adultos: problemas e perspectivas. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (orgs.). **Educação de Jovens e Adultos**. 5ª edição, São Paulo: Cortez, 2002.

SAERGET, S.; THOMPSON, P.J.; WARREN, M.R. **Capital and poor communities**. New York: Roussel Sage Foundation, 2001.

SALGADO, M.U.C.(org.). **Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem):** Manual do Educador. Brasília, Presidência da República, Secretaria Geral, 2005.

SANTOMÉ, J. T. **Globalização e interdisciplinaridade:** o currículo integrado. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda., 1998

SANTOS, D. **Formação de Educadores para o Terceiro Setor.** Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura). Universidade Presbiteriana Mackenzie: São Paulo, 2004.

SAVIANI, D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** análise do projeto do MEC. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100- Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. **A Nova LDB: limites e perspectivas.** In: A Nova lei da Educação: trajetórias, limites e perspectiva, 3ª ed, Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **Educação Brasileira:** problemas. In: Educação e Sociedade. Ano1, n.1, set., p. 50-64, 1978.

SILVA JUNIOR, SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil:** Reforma do Estado e mudança na produção. Bragança Paulista: Edusf, 1999

SINGER, P. **Poder, política e educação.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n.1, p.5-15, jan./fev./mar/abr.1996.

SMITH, A. **Riqueza das Nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução João Baraúna. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, 2º v.

SOARES, S.A.E. **Necessidades Juvenis, Trabalho e Políticas Públicas:** um estudo do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Aplicada). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo/RS, 2006.

SPOSITO, M. P. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, H.W; BRANCO, P.P.M. **Retratos da Juventude Brasileira:** análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

TAVARES, M. A. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2002.

TONELLA, C. Capital social e redução da pobreza: o ponto de vista da CEPAL. **Revista Sociológica e Política**, n. 21, Curitiba, nov., 2003, p. 1-5.

VIEIRA, S. F. **Políticas internacionais e educação**: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (orgs.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001

VENTURA, J. P. **O Planfor e a Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores**: a subalternidade reiterada. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Fluminense, 2001.

VÉRAS DE OLIVEIRA, R. **A qualificação profissional como política pública**. In: SAUL, A.; FREITAS, C. (orgs.). **Políticas públicas de qualificação**: desafios atuais. São Paulo: A + Comunicação/Unitrabalho, 2007.

ZAGO, N. **A entrevista e seu processo de construção**: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M.P.; VILELA, R.A.T. (org.). **Itinerários de Pesquisa: pesquisas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WOOD, E.M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____, FOSTER, J.B. **Em defesa da história**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

Fontes on line

CAPES. www.capes.org.br Acesso em 01/08/07

AÇÃO COMUNITÁRIA DO BRASIL. www.acaocomunitaria.org.br/institucional/historico.asp
Acesso em 01/08/07

BRASIL, MTE. www.consorciodajuventuderj.org.br/documentos.asp Acesso em 01/08/07

<http://www.mte.gov.br/FuturoTrabalhador/PrimeiroEmprego/OPrograma/Acoes/Conteudo/ConsortioSocial.asp> .

http://www.mte.gov.br/pnpe/apresentacao_consortio_social_juventude.asp

http://www.consorciodajuventuderj.org.br/documentos/Manual_dos_Consorcios.doc.

<http://www.mte.gov.br/pnpe/apresentacao.asp>

http://www.consorciodajuventuderj.org.br/documentos/Manual_dos_Consorcios.doc.

<http://www.mte.gov.br/pnpe/acoes.asp>

<http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/primeiroemprego.htm>

<http://www.consorciodajuventuderj.org.br/documentos.asp>.

<http://www.acaocomunitaria.org.br/institucional/historico.asp>