

FUNDAMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DA JUVENTUDE*: AVANÇOS E RETROCESSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES (PROJOVEM URBANO)*

*FUNDAMENTALS OF THE NATIONAL YOUTH POLICY: ADVANCES AND
BACKGROUNDS OF THE NATIONAL PROGRAM FOR THE INCLUSION OF
YOUNG AND ADULT WORKERS (URBAN PROJECT)*

Leandro Gaspar 1

Resumo: *Esse artigo faz uma análise crítica sobre os fundamentos da Política Nacional da Juventude registrando alguns avanços e retrocessos evidenciados a partir da correlação de forças políticas no governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Desde sua criação, o Projovem Urbano emerge como conquista histórica para promover a elevação da escolaridade dos trabalhadores. Entretanto, os anseios pela democratização da educação registraram um período marcado pelas relações de poder, comprometendo a política de governo na tarefa de garantir a adaptação da força de trabalho à reestruturação produtiva. Isso ficou mais evidente com o levantamento dos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), os quais revelaram interesses difusos (individuais acima dos coletivos) por meio da malversação do dinheiro público, reforçando a marginalização da Política Nacional de Juventude frente ao Sistema Nacional da Educação.*

Palavras-chave: *Política Nacional da Juventude. Projovem Urbano. Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores. Materialismo Histórico Dialético.*

Abstract: *This article makes a critical analysis of the foundations of the National Youth Policy, recording some advances and setbacks evidenced from the correlation of policy policies in the government of the Workers Party (2003-2016). Since its creation, the Urban Project has emerged as a historic achievement to promote an increase in the education of workers. However, education democratization analysts recorded a period marked by power relations, compromising government policy in the task of ensuring the adaptation of the workforce to productive restructuring. This was made more evident by the survey of reports from the Federal Court of Accounts (TCU), which revealed diffuse interests (individuals above the collective) through poor distribution of public money, reinforcing the marginalization of the National Youth Policy vis-à-vis the System National Education.*

Keywords: *National Youth Policy. Urban Project. Education of Young and Adult Workers. Dialectical Historical Materialism.*

* A Política Nacional da Juventude é representada pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Integrado) – nas modalidades: Urbano, Trabalhador, Adolescente, Campo e Prisional; pelo Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); e pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

* Nesse artigo, tomaremos por objeto de análise o Projovem Urbano por ser o precursor da Política Nacional da Juventude. A delimitação do estudo abrange o período 2003-2016. Em que pese a intenção do Partido dos Trabalhadores (PT) defender que o Projovem Urbano é direcionado à elevação de escolaridade, na percepção dos trabalhadores jovens e adultos, dada sua necessidade social, se constituiu como política dominante de qualificação profissional.

1 Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de educação básica na Prefeitura de Santos.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5765738017187326>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9874-1178>. E-mail: leandrogaspar@usp.br

Introdução

Embora não seja exceção como área de pesquisa, os programas de governo para os jovens e adultos trabalhadores têm se destacado pelo crescimento dos estudos acadêmicos. Em 2020, comemora-se 15 anos da conquista histórica da Política Nacional da Juventude, consolidando o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano) como Política de Estado¹ direcionada à população mais fragilizada da classe trabalhadora. O programa foi criado através da Lei nº 11.129/2005, modificada pela Lei nº 11.692/2008a, para atender aos jovens e adultos trabalhadores excluídos do sistema formal de ensino. Por conseguinte, muitos destes também se encontravam/ainda se encontram excluídos do mercado de trabalho, ou mesmo, subempregados na condição de trabalhador informal, parcial, precarizado etc.

Historicamente, esse período será lembrado como o ano em que o mundo parou, dado o grau de acometimento da pandemia pela Covid-19, um vírus de alta mortalidade que vitimou milhares de pessoas ao redor do mundo. Essa pandemia exigiu que toda a humanidade se reinventasse ao afetar setores importantes como educação; saúde; economia etc. Durante a crise, por alguns meses, enquanto não se descobria a vacina, a população mundial permaneceu em ‘isolamento social’, implicando na crise da saúde pública e do trabalho coletivizado. No momento em que escrevemos, vivemos a primeira fase da pandemia com setores da economia fechando as portas para minimizar os efeitos da contaminação (exceto serviços essenciais como supermercados, postos de gasolina, farmácias etc).

Na educação, houve a paralisação das políticas educacionais e o fechamento temporário das escolas, interrompendo as aulas presenciais. Esse cenário contribuiu para demonstrar as fragilidades do sistema nacional de educação, haja vista muitos estados brasileiros não terem condições estruturais para fornecer o ensino à distância. Com isso, naturalizou-se antigas demandas da política neoliberal como a ação do professor polivalente, a utilização de métodos à distância, a flexibilização curricular etc, comprometendo a formação educacional dos mais vulneráveis socialmente.

De certa forma, é justamente na compreensão do Sistema Nacional de Educação como “unidade da diversidade”, ou seja, um todo articulado para cumprir objetivos comuns, que encontramos questões relevantes para discutirmos os avanços e retrocessos do Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

O Projovem Urbano surgiu como promessa de inclusão social para milhares de jovens e adultos trabalhadores entre 18 e 29 anos com o ensino fundamental incompleto, propondo questões como: a ampliação do conceito de juventude; o projeto pedagógico integrado; a formação integral; a redistribuição de renda; a inclusão digital, etc. Para isso, o governo federal propôs ampliar os níveis de escolarização por meio do conceito de qualificação social, integrando educação básica, qualificação profissional e formação cidadã. A partir de 2005, as escolas contempladas passariam a ter laboratórios de informática, buscando integrar os conteúdos, partindo da premissa de que o conhecimento de informática é um dos pilares da vida moderna.

Um aspecto importante do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária - Projovem que perpassa as três dimensões do currículo é a proposta de inclusão digital, na qual se procura realçar o papel do conhecimento em Informática como um dos pilares da vida moderna, visando a proporcionar aos jovens uma oportunidade efetiva de aprender os princípios de funcionamento, os programas principais e os recursos técnicos

1 Considera-se políticas de governo aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

essenciais para a operação de computadores, sistemas periféricos e tecnologias da informação (BRASIL, 2008b, p. 36).

Esse fator mostrou-se relevante, melhorando a percepção dos trabalhadores frente à necessidade de buscar formas de qualificação profissional, adaptando-se às demandas do mercado, visando novas possibilidades de inserção profissional.

A inclusão digital mostrou ser um grande atrativo para os jovens que, segundo os dados levantados pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação, justificam o interesse despertado pela informática com a crença de que o conhecimento nesse campo abre perspectivas favoráveis de “conseguir um novo trabalho” ou de “melhorar a vida da família (idem, p. 36).

Contudo, o estudo identificou que a integração dos conteúdos carecia de maior atenção, no sentido de viabilizar a necessidade social dos alunos às estruturas físicas. De acordo com o governo, “mostrou-se necessário integrar mais esse componente com os demais, enfatizando sua dimensão instrumental” (BRASIL, 2008b, p. 36).

Desde então, o Projovem Urbano tem passado por mudanças para combater a evasão escolar, democratizando o acesso ao ensino, afirmando-se como programa dominante de formação profissional, promovendo a inclusão dos trabalhadores jovens e adultos. Por outro lado, o fenômeno da evasão escolar tem revelado uma realidade material contraditória e perversa, pois, o princípio da “inclusão social” é colocado segundo o número de matrículas, ignorando o número de certificações como finalidade principal do Programa. Nessa direção, muda-se o sentido do conceito de “inclusão” priorizando a “quantidade” em nome da “qualidade”.

Em Anápolis-GO, a gestão do Projovem Urbano local disponibilizou 2.400 vagas, mas apenas 820 alunos se matricularam, sendo que somente 329 jovens concluíram o curso (SANTOS, 2012, p. 42).

A meta do Projovem Urbano no Distrito Federal (2005) era de 21.000 jovens. Foram inscritos 19.075 jovens, mas apenas 8.598 foram matriculados e, destes, apenas 1.997 concluíram o curso (BEWIAHN, 2015, p. 72). Na experiência de 2012, a meta foi de 800 matrículas, mas foram feitas 462 e efetivadas 354 e apenas 111 estudantes concluíram o Programa, o que é de cerca de 14% da meta inicial (idem). Então, verificou-se que das 354 matrículas efetivadas, 111 estudantes concluíram o Programa, ou seja, 31,63% do total. Entretanto, desses, foi constatado que 62 estudantes não realizaram o teste de proficiência (BEWIAHN, 2015, p. 72).

De modo que, essa investigação se justifica pela necessidade de compreender alguns fenômenos sociais da proposta de “inclusão social”, revelando os fios invisíveis do pacto federativo na execução do Projovem Urbano. Desta forma, muito se questiona como tem se articulado os programas de governo com o Sistema Nacional de Educação? Como tem se desenvolvido a Política Nacional da Juventude no Brasil? Quais os avanços e retrocessos mais significativos do Projovem Urbano?

A hipótese é que tal proposta de inclusão social foi ganhando um novo sentido à medida que a correlação de forças políticas, instauradas a partir da descentralização do programa, foi sendo cooptada pelas relações de poder, os interesses individuais e a pequena política², colocando a Política Nacional da Juventude à margem do Sistema Nacional de Educação.

Portanto, o objetivo desse artigo foi investigar os avanços e retrocessos do Projovem Urbano, na tentativa de compreender os fenômenos sociais como parte do Sistema Nacional de Educação.

2 A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, a luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política (GRAMSCI, 2007, p. 21).

Para isso, recorreremos ao materialismo histórico dialético, tendo a “contradição” como categoria central, resultante dos fenômenos sociais que compõe a totalidade concreta.

Segundo Frigotto; Ciavatta; Ramos (2005, p.1), “apesar das declarações favoráveis à integração entre formação básica e formação específica, a política de educação profissional processa-se mediante programas focais e contingentes numa travessia marcada por intensos conflitos e no terreno da contradição”.

Como método de pesquisa, a totalidade dos fatos sociais se apresenta como caminho metodológico para compreensão do movimento real do programa.

É mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real (MARX, 2011, p. 28).

Para percorrer tal caminho, realizamos pesquisa bibliográfica e análise documental, de cunho qualitativo, pautada em fontes primárias, secundárias e de internet, para desvelar as contradições entre o discurso, a teoria e a prática na execução do Projovem Urbano. Metodologicamente, não se pretende fazer um apontamento linear entre os avanços e os retrocessos, mas estabelecer uma relação dialética demonstrando as causas e efeitos como proposta de inclusão social. Ainda que o estudo possa gerar críticas, as quais são/serão sempre bem-vindas, demonstra-se como os caminhos das vicissitudes se transformaram em caminhos da servidão, dada as implicações das relações de poder.

Nessa direção, o estudo está dividido em três seções, além das considerações finais. A primeira seção retrata as relações de poder na política educacional brasileira, resgatando historicamente alguns apontamentos sobre a correlação de forças políticas para a criação do Sistema Nacional de Educação. Na segunda parte, discutimos a criação da Política Nacional da Juventude e os desafios da “gestão compartilhada” frente a proposta de inclusão social. Na última seção, discutimos os avanços e os retrocessos do Projovem Urbano, revelando os fios invisíveis do pacto federativo através da malversação do dinheiro público.

Sistema Nacional de Educação: rupturas, reformas e relações de poder

De modo peculiar, apesar da política educacional brasileira ser constituída por amplo arcabouço jurídico, respaldada por leis, decretos, pareceres, diretrizes etc., o maior desafio político-institucional tem sido atender “in loco”, com a necessária qualidade social, as diversas demandas da educação pública. Tal questão, justifica-se pela conformação histórica da educação nacional na tentativa de consolidar o “sistema nacional de educação” como um complexo articulado, em que os diversos setores da sociedade civil assumissem, de fato, o compromisso com o direito à educação de qualidade social para todos.

O ponto crucial dessa questão perpassa pelo pacto federativo e sua debilidade histórica frente a articulação dos “sistemas” ou do “sistema educacional brasileiro”, grosso modo, respaldado por uma inconsistente tese sobre a inconstitucionalidade da formalização do Sistema Nacional de Educação. Portanto, ainda que brevemente, torna-se importante contextualizarmos historicamente as iniciativas do Estado na tentativa de criar o Sistema Nacional de Educação. A primeira tentativa partiu do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), um grupo composto de 26 educadores e intelectuais (redigido por Fernando de Azevedo, foi assinado entre outros por Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Heitor Lira, Carneiro Leão, Cecília Meireles e Almeida Júnior) propondo princípios para reforma do sistema educacional brasileiro.

À luz do plano geral, estrutura-se o sistema educacional composto por um conjunto de instituições hierarquicamente dispostas: escola infantil ou pré-primária (4 a 6 anos); escola primária (7 a 12 anos); escola secundária (12 a 18 anos) e escola superior ou universitária. Nessa estrutura, a escola secundária unificada, parte de uma base comum de cultura geral com a duração de três anos, bifurcando-se dos 15 aos 18 anos, na seção de estudos intelectuais com três ciclos (humanidades modernas; ciências físicas e matemáticas; ciências químicas e biológicas) e na seção das profissões manuais, também com três ciclos, ligados aos ramos da produção: atividades de extração de matérias-primas (escolas agrícolas, de mineração e de pesca); da elaboração de matérias-primas (escolas industriais e profissionais) e da distribuição dos produtos elaborados (transportes, comunicações e comércio) (MANIFESTO apud SAVIANI, 2014, p. 22).

Até a metade do século XX, a educação pública foi sendo construída em meio a correlação de forças políticas para erradicar o analfabetismo. O discurso da burguesia reforçava a necessidade do “ensino” em massa (leitura e operações matemáticas básicas) para que os brasileiros pudessem participar das eleições.

O voto era apenas uma solução visando dar mais credibilidade à classe dominante que já participava do projeto “nacional-desenvolvimentista”. No contexto geral, os primeiros direitos sociais começaram a ser garantidos pela Constituição Federal de 1934, incluindo algumas das reivindicações propostas pelos Pioneiros da Educação Nova. Desde então, existe a obrigação do Estado em “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934, Art. 150 – “a”).

Da mesma forma, se fez presente no parágrafo único deste artigo, os primeiros olhares para a educação de adultos, “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos”. Entretanto, a expansão da educação de adultos não ocorreu nos mesmos moldes da educação primária, sendo replicada por meio de programas que visavam qualificar o trabalhador manual. Em meio a correlação de forças políticas, ocorriam as disputas em torno da descentralização/centralização da educação, fazendo com que a responsabilização pela educação tivesse interpretação dúbia enquanto Sistema Nacional de Educação.

(...) embora em consonância com o espírito do Manifesto, talvez pela ênfase descentralizadora decorrente da experiência centralizadora do Estado Novo, enfraqueceram a ideia de um Sistema Nacional de Educação que, ainda que não explicitamente formulada, deixava-se entrever no texto do Manifesto quando tratou do princípio da “descentralização da função educacional (SAVIANI, 2014, p. 26).

Nesse cenário, o tratamento dado à proposta de um “plano nacional da educação” teve ampla participação do pensamento político liberal, influenciados pelo crescimento do capitalismo urbano-industrial em todo o país, muitas vezes, confrontados pelo pensamento progressista da época.

Nessa direção, “o modelo educacional do Manifesto dos Pioneiros não se concretizou, de modo que a política pública continuou sendo executada por estados e municípios, mas sem grande coordenação nacional. Dessa forma, sua trajetória foi influenciada fortemente pelas heterogeneidades características do federalismo brasileiro” (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 44). Para os autores, “as heterogeneidades socioeconômicas e as fragilidades nas capacidades institucionais dos governos estaduais e municipais explicam a grande desigualdade de acesso e de qualidade da política entre as regiões e/ou estados brasileiros” (idem).

No âmbito político-institucional, o reconhecimento do Sistema Nacional de Educação demonstrava suas contradições, muito por conta de os governantes ignorarem o entendimento

do termo “Sistema” como conjunto integrado e articulado de objetivos comuns. Por esse motivo, “o fenômeno dos sistemas nacionais de ensino generalizou, na educação, o uso do termo sistema” (SAVIANI, 2008, p. 215), conformando socialmente uma noção enviesada da expressão ‘sistema educacional’.

Convivemos diariamente com expressões como “sistema federal de ensino”, “sistema oficial”, “sistema público”, “sistema escolar”, “sistema de ensino superior” etc. Na verdade, porém, o uso dessas expressões é impróprio; um exame mais detido revelará que, em todos esses casos, se trata propriamente do sistema educacional, considerado sob este ou aquele prisma, nesse ou naquele aspecto (SAVIANI, 2008, p. 215).

Assim, “na base desse uso difuso do conceito de sistema na educação está à noção de que o termo ‘sistema’ denota conjunto de elementos, isto é, a reunião de várias unidades formando um todo. Daí a assimilação do conceito de sistema educacional a conjunto de unidades escolares ou de rede de instituições de ensino” (SAVIANI, 2008, p. 215).

O processo de descentralização da educação contribuiu para difundir o pensamento reducionista sobre a polissemia do termo, cuja autonomia dada aos estados e municípios institucionalizou o pensamento marcadamente centralizador ao ficarem responsáveis pela criação, organização e execução da própria política educacional. No entanto, a integração nacional da educação ficou em segundo plano, no momento em que muitos gestores locais direcionaram os investimentos da educação para outras áreas com maior visibilidade política.

Para Saviani (2008), a acepção de “Sistema”³ é muito mais abrangente.

[...] é preciso considerar que o conceito de sistema não se resume à ideia de rede de escolas. Para lá dessa acepção, o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns [isto é, que obrigam a todos os seus integrantes] (SAVIANI, 2008, p. 215).

A rigor, só se pode falar em sistema, em sentido próprio, “na esfera pública”. Por isso, as escolas particulares integram o sistema nacional quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em consequência, “as normas comuns que lhes são próprias” (idem). Nesse sentido, “é só por analogia que se pode falar em ‘sistema particular de ensino’. O abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam a noção de sistema, dando origem a expressões como sistema público ou particular de ensino, sistema escolar etc.” (SAVIANI, 2008, p. 215-6).

Nesse ponto, a polissemia da palavra “sistema” ilustra que o Sistema Nacional de Educação ocorreu em meio a correlação de forças políticas. Aliás, no que compete a construção histórica, o educador aponta quatro principais obstáculos que retardaram a organização do Sistema Nacional de Educação.

a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no país; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosóficos-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas

3 Ver Saviani. Educação brasileira: estrutura e sistema. 10ª edição. Autores Associados, 2008.

refratárias à organização da educação na forma de sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de um Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2008, p. 213).

Para o autor, o primeiro obstáculo à resistência histórica na manutenção da educação pública é o financeiro, haja vista os pífios investimentos concedidos. A Constituição Federal determina que o financiamento seja de 18% para a União e 25% para estados e municípios. Contudo, conforme aponta o autor, “como o texto constitucional estabelece esses percentuais mínimos em relação à ‘receita resultante de impostos’, além do desrespeito contumaz à norma estabelecida na Carta Magna, encontrou-se, especialmente a partir do governo FHC, outro mecanismo de burlar essa exigência” (SAVIANI, 2008, p. 220).

Na análise do autor, passou-se a criar novas fontes de receita, nomeando-as, porém, não com a palavra ‘imposto’, mas utilizando o termo ‘contribuição’, “como são os casos da Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), Cide (Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico)” (SAVIANI, 2008, p. 220). Desta forma, “como não recebem nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação. Além disso, também a partir do governo FHC, instituiu-se a DRU (Desvinculação das Receitas da União), que permite subtrair 20% das vinculações orçamentárias” (SAVIANI, 2008, p. 220).

Entre as reformas da política educacional, o Estado vem criando instrumentos legais que ampliam as desigualdades sociais, postergando velhos dilemas ao propor novos desafios, priorizando investimentos de caráter sazonal e temporário, ao invés de reafirmar compromissos com políticas de Estado, precarizando o ensino público.

Para enfrentar esse problema [eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental], a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o Fundef, com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se a aprovação, em 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE), que também se estendeu por dez anos. No final de 2006, ao se esgotar os dez anos do prazo do Fundef, foi instituído o Fundeb, com prazo de 14 anos, ou seja, até 2020. Agora, quando mais da metade do PNE já passou, vem um novo, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecer um novo prazo, desta vez de 15 anos, projetando a solução do problema para 2022. Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo plano que será lançado em 2022, prevendo, quem sabe, mais 20 anos para resolver o mesmo problema (SAVIANI, 2008, p. 222).

O retardo na organização do Sistema Nacional de Educação procede também da resistência ao nível das ideias, ou seja, “a ideia de sistema nacional de ensino foi pensada no século XIX, como forma de organização prática da educação, constituindo-se numa ampla rede de escolas abrangendo todo o território da nação e articuladas entre si, segundo normas comuns, e com objetivos também comuns”. Para o autor, isso demandaria altos investimentos, condições materiais e políticas. Além disso, uma questão determinante para o atraso na consecução do “Sistema” resultou da mentalidade

e do pensamento pedagógico, ou seja, “de uma formação articulada a concepção geral de homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional (SAVIANI, 2008, p. 223).

Aliado a isso, está o obstáculo na resistência ao plano legal, especificamente, a confusão devida ao marco conceitual que estabeleceu a responsabilidade da União para legislar sobre diretrizes e bases em todo o território nacional, e o regime de colaboração no qual os estados são parte em matéria de educação.

Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns. E a organização educacional com essas características é o que se chama *sistema nacional de educação*” (SAVIANI, 2008, p. 225).

Em vista dessa ‘brecha legal’, muito se discute sobre a responsabilidade de cada ente federado. Entretanto, como alerta o autor, “sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade” (SAVIANI, 2008, p. 225).

Segundo Libâneo (2008), “raramente houve no Brasil um protagonismo no modo de ver pedagógico das coisas, o que tem havido há décadas é um modo de ver ora burocrático, ora sociologizado, ora politizado, tal como hoje reincide um modo de ver economicizado” (LIBÂNEO, 2008, p. 169). O autor questiona por que há essa distância entre macropolítica e a micropolítica, entre as grandes políticas educacionais e o funcionamento interno das escolas, seu cotidiano, suas normas e rotinas, as salas de aula, as relações professor-aluno, as práticas de gestão? (LIBÂNEO, 2008, p. 169).

No segundo mandato do presidente Lula foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010). O Projeto de Lei nº 8.035/10 para o decênio 2011-2020, posteriormente, transformado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, discutiu o substitutivo do Plano Nacional de Educação como substitutivo do Sistema Nacional de Educação.

Para Oliveira (2011, p. 324), a Conferência pretendeu ser um processo democrático cujo tema central foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Esse tema é revelador de um sentimento compartilhado por distintos setores que compuseram a comissão organizadora da CONAE. Entretanto, mais que revelar os sentimentos e sentidos dos diferentes setores que compuseram tal comissão, esse tema expressa um movimento que começa a tomar corpo na educação brasileira no final do primeiro mandato do presidente Lula, a despeito de ter-se constituído em ponto de referência para a elaboração do primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional, após a promulgação da Constituição Federal da República de 1988, em que as entidades de estudos e pesquisas em educação exerceram significativo protagonismo, atuando no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (OLIVEIRA, 2011, p. 325).

Para a autora, entre permanências e rupturas, “o primeiro mandato de Lula foi caracterizado mais pela promoção de políticas assistenciais e compensatórias por meio de programas sociais desenvolvidos para público-alvo específico, os mais pobres” (OLIVEIRA, 2011, p. 325). Lembrando que, um dos motivos para as discussões sobre a CONAE decorreu da tentativa de preencher a ausência de uma legislação nacional sobre o SNE, deixado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

A pouca eficácia do PNE (2001-2010) em orientar a educação nacional pode ter facilitado a iniciativa de um governo de adotar suas políticas no lugar em que deveria seguir as do Estado. A aprovação do PNE (2001-2010) ocorreu em processo turbulento de tramitação, com idas e vindas e muitos embates entre governo e setores organizados em defesa da educação. Ao final, o texto aprovado resultou em atrasos em relação a conquistas importantes já inscritas na educação brasileira e foi bastante criticado como limitado pelos setores organizados da sociedade em defesa da educação pública, tendo recebido muitos vetos pelo então presidente FHC, que acabaram por comprometer suas metas e objetivos. Na ausência de uma legislação nacional que estabelecesse o Sistema Nacional de Educação no Brasil, sua estrutura, funcionamento e orientação, caberia ao PNE o lugar de referência legal da educação em todos os níveis e modalidades. Contudo, a força de lei que deveria ter o PNE (2001-2010) não se fez cumprir (OLIVEIRA, 2011, p. 330).

No mesmo sentido, o Projeto de Lei nº 8.035/10 tramitou de forma morosa pelo Congresso, sendo aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, instituindo o Plano Nacional da Educação para o decênio 2014-2024. Na visão do Estado, o que se infere deste dispositivo é que o Sistema Nacional de Educação já existe pela sua inserção no corpo constitucional, ou seja, pelo conjunto dos diversos dispositivos legais que garantem os princípios básicos à educação.

Para a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE/MEC), “tal contexto [SNE] remete à definição de diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento direcionadas à garantia do direito social à educação em ambos os níveis (educação básica e superior), considerando todas as etapas e modalidades educativas” (BRASIL, 2014b).

Entretanto, segundo o PNE, “o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014, Art. 13). Ora, o SNE deveria estar em vigor desde 2016.

No início de 2018, a Câmara dos Deputados sinalizou que o Projeto de Lei estava pronto para ser votado, dependendo da aprovação da Comissão de Educação da Câmara. Enquanto isso, até 2024, prevalece as metas modestas do Plano Nacional de Educação para a educação de jovens e adultos trabalhadores.

A Meta 10 do PNE, intenta oferecer, “no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (BRASIL, 2014). A legislação em vigor direciona 11 estratégias, incentivando a parceria público-privada e a terceirização de serviços para a qualificação profissional.

Fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade (BRASIL, Meta 10.8, 2014).

De acordo com o marco legal, o Estado se limita a “manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica” (BRASIL, Meta 10.1, 2014, grifo nosso).

De modo que, em pleno século XXI, a sociedade brasileira ainda caminha para corrigir, talvez, o maior retrocesso institucional, pois, não se formalizou a criação do Sistema Nacional de Educação. Por sua vez, o mesmo é “materializado” mediante ações fragmentárias e desarticuladas para atender

as diversas frações da classe trabalhadora. Dada a marginalização histórica dos trabalhadores jovens e adultos, surge a Política Nacional da Juventude como expressão eloquente da desigualdade social, especificamente, para os excluídos da educação formal. Esse período ficou marcado pelo desafio do governo federal em promover o “pacto federativo”, a articulação institucional e a integração dos programas, no sentido de garantir a elevação de escolaridade como política de inclusão social.

Política Nacional da Juventude: limites e desafios à inclusão social

No Brasil, o percurso histórico da educação de jovens e adultos trabalhadores ficou marcado pelo perfil alfabetizador e pela descontinuidade dos programas de governo. Em 2003, o Presidente constituiu um grupo formado por representantes de 19 ministérios, do Ipea e das secretarias especiais, para mapear os programas federais direcionados à juventude brasileira.

Foram identificadas 135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado. Deste total de ações, apenas 19 eram específicas para o público jovem do grupo etário de 15 a 24 anos. As outras 112 ações, ainda que incidissem sobre os jovens, não se voltavam exclusivamente a este público (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 50).

Especificamente, foi no alvorecer do novo século que ocorreram os maiores avanços, “o período compreendido entre 2003 e 2006, referente ao primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, traz para a EJA um maior destaque do que o obtido nos governos anteriores da Nova República” (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 33).

A primazia do governo Lula, na educação de adultos, foi criar o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) com o objetivo de ampliar as vagas na educação fundamental para jovens e adultos trabalhadores. No que se refere à alfabetização dos trabalhadores, “pode-se afirmar que esta continua sendo a área com os resultados menos alvissareiros da política educacional brasileira” (BRASIL, 2015, p. 192).

No âmbito das reformas, instituiu a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), através do Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004. A Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 instituiu a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), órgão executivo da Secretaria Geral da Presidência da República, objetivando articular os programas federais para a juventude; o Conselho Nacional da Juventude (CNJ); e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Programa Projovem). Contudo, a grande interrogação que pairava sobre a Política Nacional da Juventude estava na articulação das ações do governo, pois, a Educação de Jovens e Adultos era administrada pelo Ministério da Educação/SECADI, e o Programa Projovem, pela Secretaria Geral da Presidência da República/SNJ.

A tentativa de consolidar a Política Nacional a Juventude resultou em ações conflitantes, paralelas e desarticuladas pela falta de interlocução entre setores ligados ao governo, dada a centralização do Projovem Urbano na Secretaria Nacional da Juventude. Nesse diapasão, os defensores da educação de jovens e adultos trabalhadores tem criticando a permanente (*re*) *construção da subalternidade* como política de Estado, “derivado dos processos de correlação de forças emergentes na atual fase de expansão e consolidação do capital” (RUMMERT; VENTURA, 2007).

Para as autoras, parece que o interesse institucional em garantir a modalidade como política de Estado tem ficado apenas no aspecto legal, pois, “por serem pulverizadas, sobrepostas e heterogêneas, reforçam um conjunto de práticas que se coadunam com as marcas de diferentes formas de precarização a que estão, em geral, submetidos alfabetizadores e alunos (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 36).

No governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), a Política Nacional da Juventude se

afirmou por meio de 3 programas de educação básica (ensino fundamental e médio), integrada à educação profissional, cuja perspectiva tecnocrática de formação para o trabalho está pautada na teoria do capital humano (Projovem Integrado, Proeja, Pronatec). Nesse sentido, o principal avanço da Política Nacional da Juventude esteve por conta da democratização do acesso à escolarização, respondendo à demanda dos trabalhadores em todo território nacional.

Da mesma forma, os programas direcionados à formação profissional assumiram um sentido estratégico e contraditório, formando a força de trabalho necessária para suprir as transformações do “mundo produtivo”. Estratégico, porque a prioridade da reforma neoliberal enaltecia o fomento à educação profissional por meio da “financeirização” do setor privado: organizações não governamentais (Ong’s); empresas; escolas de formação profissional etc. E contraditório, porque cresceu o número de trabalhadores jovens e adultos com acesso à escolarização, enquanto a evasão escolar, o desemprego e o analfabetismo funcional ainda constituem desafios preocupantes para o futuro da educação brasileira.

No âmbito institucional, a viabilidade da Política Nacional da Juventude dependia do pacto federativo, pois, o ineditismo dos programas demandava maiores investimentos, responsabilização (capacidade de gestão) e compromisso com o pacto federativo. Essa estratégia permitiu ao Estado descentralizar suas ações, em todas as unidades da federação, através das diversas coordenações estaduais e municipais. Contudo, a “prática” como critério da verdade revelou brechas importantes durante a execução da PNJ (baixa integração e sobreposição de programas).

Silva e Andrade (2009) concluíram que dentre os problemas mais importantes do Projovem Integrado “continua sendo a baixa integração e a elevada sobreposição entre suas modalidades, evidenciando que, as mudanças promovidas em 2007, com a segunda versão do programa, não lograram muitos avanços nesta área” (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 56-7).

Segundo as autoras, é visível, por exemplo, “a sobreposição existente entre as modalidades urbano, trabalhador e campo. Tal sobreposição ocorre em relação à abrangência, à faixa etária e aos benefícios ofertados” (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 57).

Em virtude da correlação de forças políticas, o mesmo município podia ter duas ou mais modalidades, para a mesma faixa etária. Na análise das autoras:

A modalidade urbano apresenta como critérios de atendimento apenas jovens que não concluíram o ensino fundamental e que sejam oriundos de famílias com renda de até meio salário mínimo per capita, os critérios da modalidade trabalhador englobam as características do primeiro, pois seus critérios de atendimento abarcam o universo dos jovens excluídos da mesma faixa etária e que vivem em famílias com renda de até um salário mínimo per capita, com ou sem ensino fundamental concluído (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 57).

Dessa forma, a sobreposição dos programas confunde-se com a integração dos mesmos, ampliando o atendimento aos trabalhadores das diversas áreas, sem, contudo, construir formas de combater a evasão escolar; a baixa qualidade social dos conteúdos; a precarização na oferta da qualificação profissional etc.

A sobreposição dessas duas modalidades em relação à abrangência é revelada a partir da observação dos critérios de presença dos programas nos estados e municípios. Note-se que tanto a modalidade ‘urbano’ como a modalidade ‘trabalhador’ podem contemplar, indistintamente, os municípios de diferentes portes populacionais. O Projovem Urbano contempla municípios com mais ou menos de 200 mil habitantes, diferenciando-se apenas na forma de efetivar o repasse dos recursos, o que, na prática, redundava na possibilidade de atender jovens no universo de todos os municípios brasileiros, inclusive naqueles onde a modalidade trabalhador já está presente. Por outro lado, o Projovem Trabalhador também abre a possibilidade de, por meio de

adesão, implementar suas ações em todos os estados e os municípios do país, inclusive naqueles onde a modalidade Urbano já se encontra operando (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 57).

Para Silva e Silva (2011), também é possível perceber a sobreposição de ações entre as modalidades do “Projovem Urbano, trabalhador e campo e o Programa Jovem Aprendiz no referente à faixa etária dos beneficiários, podendo levar, em alguns casos, um mesmo jovem a se beneficiar de dois programas” (SILVA; SILVA, 2011, p. 670). Principalmente, “no caso das modalidades Projovem Urbano e Trabalhador e o Programa Jovem Aprendiz, atuantes em áreas de abrangência semelhantes” (idem).

Nesse caso, segundo as autoras, “a definição da faixa etária e das áreas de atuação poderá diversificar a oferta para cada faixa etária e, com isso, priorizar as regiões de maior vulnerabilidade social e econômica”. Para as autoras,

Outro desafio que emerge é relativo à necessidade de ampliar iniciativas que contemplem, de forma mais específica, os dois grupos juvenis denominados: jovem-jovem (18 a 24 anos) e jovem-adulto (25 a 29 anos), diante da constatação de uma oferta reduzida de programas dentro da atual PNJ, acrescido ao fato de a faixa anterior já estar sendo contemplada com vários projetos sócio assistenciais através da Política da Criança e do Adolescente (SILVA; SILVA, 2011, p. 671).

Considerando a dimensão continental do País, a correlação de forças está explicitada na forma como se administrou os interesses do governo federal na esfera local, ou seja, como a complexidade da Política Nacional da Juventude se articulou às políticas municipais. Nessa direção, uma análise apurada pode demonstrar como os governos locais deixaram de desenvolver as políticas locais, apropriando-se dos programas federais. Por vezes, também, o Projovem Urbano se constitui forte concorrente da própria educação de jovens e adultos trabalhadores (EJA), pois, muitos alunos acabavam migrando para o PJIU. Simplesmente, pelo fato de buscar o benefício do auxílio financeiro, somado a conveniência da certificação profissional rápida. Importante ressaltar que, esse era o outro lado dos programas federais, atuar como política de redistribuição de renda, paralelo, à escolarização.

Os “retrocessos” evidenciados através das execuções orçamentárias chamaram a atenção do Tribunal de Contas da União (TCU) para o desmonte da Política Nacional da Juventude. Durante a checagem dos relatórios de gestão, foi identificadas práticas de sobreposição de programas, falta de padronização na execução, baixa articulação institucional, desperdício de dinheiro público etc.

Uma análise mais detalhada do TCU registra a “falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais, criando obstáculos à atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos, promovendo fragmentações, duplicações e sobreposição de programas e ações com baixos resultados das intervenções públicas” (BRASIL, 2017, p. 13).

Segundo o Relatório de Políticas e Programas de Governo (2017), a ineficácia das ações governamentais é resultante da correlação de forças políticas, ou seja, da baixa articulação institucional promovida pela ação ou omissão de muitos setores da sociedade brasileira.

O Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016) define articulação política como sendo o relacionamento do Centro de Governo com as diversas partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) com vistas a garantir que os atores envolvidos nas ações governamentais trabalhem em busca da consecução de políticas coerentes e contínuas, evitando fragmentação, redundância ou sobreposição (BRASIL, 2017, p.14).

Portanto, um dos maiores desafios da classe política brasileira, na difícil tarefa de lutar por uma sociedade mais justa, combatendo as desigualdades sociais, está em melhorar a articulação institucional para viabilizar a inclusão social.

De acordo com TCU (2017), “fiscalizações realizadas demonstram a insuficiente capacidade do Estado em planejar e coordenar as diversas políticas públicas, no sentido de garantir a sua coerência e evitar que ocorram fragmentação, sobreposição e duplicidade entre elas” (idem, p. 17). Ainda segundo o relatório, com relação a coibir a má gestão em políticas e programas governamentais, recomenda: “identificar, analisar e avaliar riscos e controles internos em políticas e programas públicos”. Assim como “investigar riscos de fraude, corrupção e/ou desvio de recursos em políticas e programas públicos” (BRASIL, 2017, p. 80).

Essa debilidade do planejamento estratégico governamental vem reproduzindo erros históricos, pois, as ações fragmentárias afetam diretamente a efetividade social dos programas de governo. Por outro lado, no âmbito da política educacional, precisamos romper com o discurso da quantidade, viabilizando condições estruturais (físicas e logísticas) para garantir a qualidade social da educação libertadora dos estigmas e do ranço cultural historicamente herdado.

O Programa Nacional de “Inclusão” de Jovens: avanços e retrocessos

O tema que discutiremos nesta seção apresenta-se demasiadamente complexo, tendo em vista que a discussão sobre a Política Nacional da Juventude (Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005) demanda um esforço no sentido de realizar o caminho inverso, para compreendermos as implicações e mediações que fazem dos jovens e adultos trabalhadores, vítimas da exclusão social.

Desta forma, primeiro, devemos lembrar à sociedade brasileira que a condição de “vulnerabilidade social” tão difundida pelos intelectuais neoliberais, é produto das condições aviltantes impostas pelo capitalismo. Como ponto de partida, “no âmbito do embate ideológico e político, a *exclusão social* expressa, certamente, o diagnóstico e a denúncia de um conjunto amplo, diverso e complexo de realidades em cuja base está a perda parcial ou total de direitos econômicos, socioculturais e subjetivos” (FRIGOTTO, 2010, p. 419).

Logo, o aumento da miséria, da pobreza, do desemprego, da violência, enfim, todas as questões que resultam da perda da dignidade humana, são expressões da mesma lógica capitalista que reproduz a exclusão social. Por isso, no bojo das reformas de governo, o projeto pedagógico dominante tem uma função social específica, assumindo a tarefa de disciplinar a formação para o trabalho, direcionando ações sobre a participação do cidadão no mundo produtivo.

Para o autor, “a direção que assumem as políticas educativas e, em especial, as de formação profissional, no âmbito das reformas neoliberais, pode elucidar de forma emblemática um comportamento esquizofrênico da forma capital hoje: na sua base estrutural, aumenta a desigualdade e, em suas políticas, elabora estratégias focalizadas de administrar esta desigualdade” (FRIGOTTO, 2010, p. 420).

Nesse sentido, a questão perniciososa que limita o embate político-ideológico sobre a exclusão social não está em combater os efeitos, mas as causas estruturais e globais impostas pelas relações capitalistas. Todavia, o governo optou por combater os efeitos da crise econômica reproduzindo o receituário neoliberal fundamentado na teoria do capital humano, financiando a educação profissional em massa.

O Projovem Urbano (Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005) foi criado como programa experimental para atender aos jovens e adultos trabalhadores excluídos da educação formal, com a proposta de oferecer a qualificação profissional (formação inicial para o trabalho) e a certificação profissional em 18 meses, ou seja, mais um programa de certificação rápida para o mercado de trabalho.

O Programa surgiu no bojo das reformas políticas, sendo considerado um avanço para romper com a marginalização histórica da EJA. Para tanto, o governo federal considerava importante integrar as dimensões fundamentais da escolarização (ensino fundamental, qualificação profissional e formação cidadã), capacitando profissionalmente os jovens e adultos de 18 a 24 anos, incentivando a redistribuição de renda. Os alunos recebem um auxílio financeiro mensal de R\$ 100,00 (cem reais) para estudar, mediante duas condições: 75% de participação nas aulas e entrega

de trabalhos. Contudo, a primeira versão teve critérios eletivos que se consolidaram em impeditivos para muitos alunos, como: possuir carteira de trabalho assinada; ter, no mínimo, a quarta série; e não ser beneficiário de outro programa do governo federal.

A Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008(a) promoveu mudanças significativas, pois, o aluno somente precisava comprovar saber ler e escrever através do histórico escolar para integrar o Projovem Integrado. Segundo o PPI (2008b), “o currículo do Projovem Urbano se sustenta na integração de três dimensões fundamentais: a Formação Básica para elevação da escolaridade ao nível da 8ª série do ensino fundamental; a Qualificação Profissional, na forma de qualificação inicial em um arco de ocupações; e a Participação Cidadã que envolve ações comunitárias, culturais, esportivas e de lazer (BRASIL, 2008b, p. 16).

Considerado um avanço, a ressignificação do conceito de “juventude” permitiu “promover a inclusão social dos jovens brasileiros de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental, buscando sua reinserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania” (BRASIL, 2008b, p. 14).

Como política de “inclusão social” permitiu maior participação de residentes em municípios com menos de 200.000 habitantes, sob a gestão de uma Coordenação Estadual, enquanto os municípios maiores tinham a própria Coordenação Municipal. Na maioria das coordenações estaduais, a escolha dos municípios foi prerrogativa do governador, evidenciando o critério político e o caráter eleitoreiro da política educacional. Da mesma forma, muitos dos profissionais que atuaram nas diversas experiências do programa foram escolhidos através de critérios político-partidários, em detrimento de pessoas tecnicamente qualificadas na área da educação.

(...) foi citada a existência de critérios políticos-partidários, em detrimento dos critérios técnicos, como fator que dificultaria a realização do trabalho docente. 12 docentes relataram esta dificuldade e indicaram existir forte pressão política sobre o trabalho docente. Os professores relataram que desde o processo de contratação este foi um critério privilegiado pois professores não qualificados para o trabalho docente com os jovens do programa ou sem identidade com a proposta foram contratados (ARAÚJO; ARAÚJO, 2008, p. 13-4).

Nessa direção, mesmo considerando a heterogeneidade da realidade brasileira, ou seja, a abismal desigualdade econômico-social entre as regiões, pesquisas acadêmicas apontam que as diversas experiências do Projovem Urbano serviram de laboratório para a “pequena política”, corroborando para os interesses particulares enquanto “o signo da formação inicial mascara a precarização da qualificação profissional para o trabalho simples” (GASPAR, 2019).

No caso do Projovem Urbano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ficou responsável pelas transferências automáticas a estados e municípios. As transferências eram realizadas a cada três meses, de acordo com o número de alunos inscritos, mas a comprovação financeira era realizada somente ao final do curso. Isso permitiu maior autonomia aos gestores públicos responder de forma imediata as demandas do programa: contratação de professores, definição de arcos ocupacionais, compra de insumos para alimentação dos alunos, material de escritório, montagem de laboratórios e oficinas etc.

Entretanto, a “inovação” política serviu para mostrar o lado obscuro da gestão compartilhada, demonstrada através da malversação do dinheiro público. Em 2011, surgem as primeiras denúncias referente a inconsistências no Projovem Integrado.

Na Auditoria piloto realizada pelo TCU em 8 (oito) estados e 14 (quatorze) municípios, apurou-se que a falta de informações suficientes para verificar a frequência atingiu 50% dos municípios visitados no caso do Projovem Adolescente, 25% no Projovem Urbano e 55% no Projovem Trabalhador. Nos municípios em que foi possível efetuar a verificação de presença dos alunos, constataram-se elevados índices de evasão, especialmente o Projovem Urbano, cujos percentuais

variaram de 34% a 72%. Outra falha relevante identificada pelos auditores refere-se à fragilidade dos mecanismos utilizados pelos órgãos centrais e executores para o controle do Projovem, ou seja, as prestações de contas, as fiscalizações in loco e o sistema informatizado de gestão (BRASIL, 2011, p. 1).

Segundo a Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados (2011), por meio de análise preliminar do Tribunal de Contas da União, muitas foram as inconsistências encontradas nas comprovações financeiras das coordenações estaduais e municipais. Esse cenário demandou um esforço do TCU no sentido de ampliar as fiscalizações para identificar outras irregularidades com o dinheiro público.

Explicitamente, a prestação de contas dos gestores conveniados com o governo federal tem demonstrando que tal incapacidade institucional, revestida de incompetência administrativa, serve para naturalizar práticas culposas ou dolosas, indo desde o superfaturamento dos contratos até licitações irregulares para contratação de serviços (terceirização da qualificação profissional).

Além dessas deficiências, foram detectados outros problemas na execução local do Projovem, com instalações físicas inadequadas, ausência de distribuição de lanches, material didático fornecido com atraso ou com conteúdo diferente do estabelecido pelo órgão coordenador, processos licitatórios realizados em desacordo com as normas, despesas não comprovadas, movimentação irregular na conta específica e ausência de ajuste de valores no repasse de recursos para entidades conveniadas ou contratadas. Constatou-se, também, indícios de aplicação irregular de recursos públicos recebidos nos municípios de São Gonçalo/RJ (R\$ 293.706,81); Maranguape/CE (R\$ 348.217,80); Cabo de Santo Agostinho/PE (R\$ 56.856,88 e Cascavel/PR (R\$ 611.379,99) (BRASIL, 2011, p. 1-2).

Portanto, a prestação de contas tem revelado, de forma explícita, os fios invisíveis pelos quais o direito à educação tem sido alijado dos trabalhadores, cuja proposta de inclusão social reforça o sentido da “quantidade” e não da “qualidade” social da certificação profissional, comprometendo a efetividade social dos programas.

Nesse caminho tortuoso, o Tribunal de Contas da União (TCU) intensificou a fiscalização da prestação de contas dos convênios com o Estado. Em alguns anos, o órgão identificou desvios, superfaturamento e, até mesmo, por parte de alguns municípios, a inexistência da execução do Projovem Urbano. Em São Gonçalo/RJ, verificou-se que a entidade executora do Programa pagou R\$ 98.512,32 à empresa contratada, pela aquisição de 39 itens diferentes. Para dez desses itens, a entidade executora pagou o total de R\$ 50.162,55, “mas, de acordo com a pesquisa realizada pelos auditores, o valor pago deveria ter sido de R\$ 27.495,74, caracterizando indícios de superfaturamento de, no mínimo, R\$ 22.666,81 (R\$ 50.162,55 – R\$ 27.495,74)” (TCU, 2011, p. 6). Ainda em São Gonçalo/RJ, segundo o órgão de controle, foram verificadas situações em que as marcações nas folhas de frequência dificilmente condiziam com a realidade, pois foram encontradas listas com 100% de frequência repetidamente. A situação indica que há professores que não estão fazendo corretamente a chamada, prejudicando o controle efetivo sobre o quantitativo de jovens realmente presentes (TCU, 2011, p. 9).

Em Olinda/PE, foi apontada a dificuldade para analisar as frequências do Projovem Urbano, em virtude da arrumação constante das turmas, decorrente da evasão. Constatou-se, ainda, a falta de fidedignidade de dados inseridos no sistema informatizado do Projovem Urbano e ausência de apresentação de parte dos diários de frequência das turmas. A equipe ressaltou que “alunos que estiveram ausentes por mais de 30 dias, de acordo com o diário de frequência da turma, tinham o lançamento de presença superior a 75% no sistema do Programa”. Portanto, “receberam indevidamente o auxílio financeiro correspondente àquele período”. Foi proposta determinação para corrigir a falha apresentada e apuração da responsabilidade do agente que inseriu os dados

errôneos no sistema informatizado (TCU, 2011, p. 9).

No Sergipe, “o Contrato 19/2009, firmado no montante de R\$ 16.171.584,64, [...] para fins de custeio da formação continuada de 7.200 alunos. Como restou demonstrado, apenas 6.290 alunos estiveram matriculados no programa, com a conclusão de cursos por 4.030 alunos. Houve a restituição de R\$ 4.896.236,21 ao FNDE, o que sugere o não atingimento dos objetivos do programa, em plenitude”.

Assim, o TCU entrou com uma representação apurando irregularidades como: “insuficiência de elementos capazes de comprovar a efetiva implementação/execução do Projovem urbano no período fiscalizado”; e “insuficiência de elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos destinados à aquisição de alimentação escolar no âmbito do Projovem Urbano” (TCU, 2018, p. 2).

No Maranhão, “quanto ao exercício de 2008, houve ausência completa de documentação comprobatória da execução física do Programa, existindo, nesse caso, apenas alguns documentos financeiros, que não foram suficientes para demonstrar a execução do objeto”. Assim, foi efetuada a recomendação “de acionar os gestores responsáveis a restituir valores relativos aos danos apurados, sendo que o mais relevante importou em R\$ 5.948.381,30” (TCU, 2014, p. 8).

No município de Manaus-AM, outro caso de superfaturamento foi identificado. De acordo com o TCU foram registrados os seguintes achados: a) superfaturamento na aquisição de bens; b) pagamento de serviço não realizado; c) pagamento de taxa de administração; d) ausência de conselho ou comitê local de controle e participação social; e) ausência de manifestação conclusiva sobre prestação de contas, e f) aquisição de material permanente (TCU, 2016, p. 1).

Devido aos limites do artigo, esse quadro é apenas um recorte que permite compreender a realidade material da Política Nacional da Juventude, cujo protagonismo do Projovem Urbano foi sendo paulatinamente apropriado pela pequena política por meio das relações de poder. Essa realidade, identificada através da fiscalização do TCU, serviu para que o Estado promova mudanças estruturais na proposição dos convênios, na capacitação de gestores públicos, na contratação do pessoal através de concurso público, na formalização da qualificação profissional em instituições públicas etc.

Entretanto, o TCU ressalta não ter condições estruturais (espaço físico e material humano) para analisar toda a demanda devido à grande quantidade de contratos e convênios.

Lamentavelmente, a percepção da “pequena política” se faz presente à medida que confrontamos a realidade material do programa marcada pela falta de comprometimento profissional de alguns agentes públicos que ocuparam/ocupam cargo de confiança, e com o passar dos anos utilizaram os programas de governo para se perpetuar no poder.

Por um lado, o Projeto Pedagógico do Projovem Urbano institui apenas três meses de formação prática. Essa certificação resulta numa formação precarizada pela ausência “parcial” ou “total” da qualificação profissional. Por outro, gestores e coordenadores traçam os limites entre “teoria” e “prática”, ressignificando, a sua maneira, a qualificação profissional. Esse “modus operandi” aumentou, sobremaneira, a evasão escolar, à medida que a qualificação profissional é tida pelos alunos como a principal dimensão do Programa. Ainda que tais retrocessos, relativos ao ciclo de políticas públicas, pudessem ser minimizados para respeitar à dignidade humana (sobrepondo os interesses coletivos acima dos individuais), não podemos negar que a promessa integradora não passa de “utopia educacional”. Portanto, entendemos que a Política Nacional da Juventude é constitutiva de uma lógica subalterna, servindo como estratégia de equalização da pobreza, constituída à margem do Sistema Nacional da Educação.

Considerações Finais

O estudo apresentado retratou a política educacional para jovens e adultos trabalhadores, pautado sob certa temporalidade (2003-2016), no sentido de demonstrar que a ingerência do Projovem Urbano, como consequência do pacto federativo, aprofundou a crise da educação nacional. Em que pese a realidade possível, quanto as possibilidades de acesso e qualidade social, acreditamos que se o Estado tivesse consolidado as condições materiais (objetivas e subjetivas) rumo à uma política de inclusão social, os programas de governo minimizariam os efeitos do

desemprego entre os jovens e adultos trabalhadores. Tal contexto político-institucional, explicitou uma das faces mais perversas da correlação de forças políticas através da apropriação do pacto federativo, interferindo diretamente no sucesso/fracasso dos programas de governo.

A contradição entre a teoria e a prática educacional ficou evidente a partir do momento em que a gestão compartilhada não correspondeu aos objetivos propostos, colocando os interesses individuais acima dos coletivos. Isso implica dizer que a educação direcionada aos trabalhadores jovens e adultos, dada sua proposta aligeirada e de baixa qualidade social, não vem promovendo o acesso aos bens materiais e culturais, apenas atua equilibrando as desigualdades sociais para redução da pobreza.

No âmbito propositivo, o “Sistema Nacional de Educação” deve ser concretizado através de Lei, promovendo a responsabilização dos gestores públicos frente aos objetivos e metas, ações e omissões, dado o caráter histórico revelador em que os programas de governos têm servido à pequena política para reproduzir as questões parciais e cotidianas que se apresentam em decorrência da correlação de forças entre as diversas frações de uma mesma classe política. Nessa direção, deve-se priorizar a contratação de pessoas para atuação nos programas de governo através de concurso público, gestores públicos e analista em políticas públicas, ou seja, técnicos que tenham uma carreira e um currículo voltado à gestão pública em educação, evitando a perpetuação do “cabide de empregos”.

No que compete ao controle social, instituições como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) têm papel fundamental para detectar os desvios de finalidades que maus gestores públicos colocam em prática, muitas vezes, sob certa naturalidade, interesses individuais acima dos coletivos. Sendo assim, o governo federal deve priorizar os investimentos para melhorar as condições materiais de trabalho (espaços e pessoal qualificado), pois, a precarização desses órgãos acabam favorecendo indivíduos mal-intencionados.

Da mesma forma, essas e outras ingerências com o dinheiro público, constituem-se grave afronta ao direito à educação, pois, compromete as políticas educacionais direcionadas aos mais vulneráveis, aprofundando as desigualdades sociais. E essas formas de apropriação indevida, seja pela ausência ou negligência, devem ser resgatadas por outros estudos como contraponto a necessidade das pesquisas acadêmicas trazer à baila tais fatos, tendo em vista que a função social da educação é formar indivíduos para pensar e agir criticamente, expondo os fios invisíveis da política desonesta.

Paralelamente, essas e outras ações contribuem para melhorar o olhar sobre os programas de governo, especificamente, no que tange ao caráter assistencialista direcionados aos jovens e adultos trabalhadores, haja vista ser muitas vezes, a única oportunidade de acesso à qualificação profissional. Então, temos que pensar a qualificação profissional como emancipadora e potencializadora dos indivíduos.

Portanto, as esferas de governo devem priorizar o pacto federativo aproximando os trabalhadores jovens e adultos do direito à educação como ação emancipatória. Entendemos que a Política Nacional da Juventude vem se materializando nos limites de um projeto educacional compósito e desarticulado, sendo constituído à margem do Sistema Nacional de Educação.

A descentralização dos programas foi contaminada pela ilegalidade de algumas contratações, imoralidade das indicações políticas, pessoalidade das ações partidárias, inexpressiva publicidade dos gastos públicos, resultando na ineficácia da qualificação profissional em diversas experiências do Projovem Urbano. No mais, frente aos programas de governo, devemos estar sempre prontos a denunciar o “mimetismo” das ações do Estado, pois, deveríamos estar na vanguarda e não na retaguarda das transformações do mundo produtivo. Nessa direção, o desmonte das políticas educacionais vem ocorrendo silenciosamente, em meio às disputas partidárias e a descontinuidade das políticas públicas, minimizando a formação defasada do trabalhador frente à reestruturação produtiva.

E, mesmo em tempos de crise, persiste o pensamento educacional neoliberal de repetir a fábula da teoria do capital humano como estratégia de minimizar os efeitos deletérios na reprodução da vida material, promovendo a equalização da pobreza. Logo, a Política Nacional da Juventude responde o dever de educar do Estado, de forma precária, priorizando a “quantidade” de alunos em detrimento da “qualidade” social da certificação profissional. Por outro lado, a democratização do

ensino acaba sendo comprometida pela opção do Estado em deixar os trabalhadores certificados jogados à própria sorte. É aqui que se manifesta o grande retrocesso da Política Nacional da Juventude através da certificação profissional rápida para o desemprego, dando novos sentidos à formação da força de trabalho.

A política de inclusão social caminha sem nenhuma efetividade social como Política de Estado. Decerto, sua proposta de qualificação profissional converge para a ampliação das desigualdades sociais pelo aumento do número de trabalhadores precarizados que são aproveitados em setores informais da cadeia produtiva. Lamentavelmente, a Política Nacional da Juventude vem se destacando mais pelos retrocessos do que pelos avanços, justamente porque a “flexibilização” da certificação profissional está revestida de “aparência” e não de “essência”, ou seja, de uma formação integral que permita combater o desemprego.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In: O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2014. p. 40-61.

BRASIL. **Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005**. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008a**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

BRASIL. **Projeto Pedagógico Integrado**. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. Brasília. 2008b.

BRASIL. Secretaria Nacional da Juventude. **Reflexões sobre a Política Nacional da Juventude 2003-2010**. Março. 2011b.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino. **O Sistema Nacional de Educação**. Texto elaborado a pedido do SASE/MEC. Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convidados externos); Maria Beatriz, Binho Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação). 2014(b).

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Relatório de Políticas e Programas de Governo**. 2017.

FRIGOTTO, G. Exclusão e/ou Desigualdade Social? Questões teóricas e político- práticas. **Cadernos de Educação**, nº 37, Universidade Federal de Pelotas, 2010.

GASPAR, L. Projovem Urbano: a precarização mascarada sob o signo da formação inicial para o trabalho simples. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, v.17, n.1, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00186>.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, v. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

LIBÂNEO, J. C. Alguns Aspectos da Política Educacional do Governo Lula e sua Repercussão no Funcionamento das Escolas. **Revista HISTDBR On-Line**, Campinas, n. 32, p. 168-178, dez. 2008.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro. Ed.: Civilização Brasileira. 2011b.

OLIVEIRA, D. A. Das Políticas de Governo à Política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

RUMMERT, S. M.; VENTURA, J. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Revista Educar**, n. 29, p. 29-45, 2007.

SAVIANI, D. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Fundação Oswaldo Cruz. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, v. 6, n. 2. p. 213-231, jul/out. 2008.

SAVIANI, D. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação (2009).

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, nº 44, maio/ago. 2010.

SAVIANI, D. O Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. *In*: **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2014. p. 15-33.

SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. A Política Nacional da Juventude: avanços e dificuldades. (org.). CASTRO, Jorge Abrahão de.; AQUINO, Luseni Maria C. de. ; ANDRADE, Carla Coelho de. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, R. S; SILVA, V. R. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

Documentos Eletrônicos

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria. TC 019.571/2009-8**. Data da Sessão: 23/2/2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/01957120098/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=cef490f0-be10-11ea-a32e-41adbabd617c>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. **TC-028.808/2011-8**. Data da Sessão: 10/6/2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC-028.808%252F2011-8/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=cef490f0-be10-11ea-a32e-41adbabd617c>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria. TC 005.526/2016-7**. Data da Sessão: 3/8/2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/88/F1/65/DF/70A765105F3FD1652A2818A8/005.526%20Projovem.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria. TC 003.701/2014-0**. Apenso: TC 006.832/2016-4. Data da Sessão: 17/10/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520003.701%252F2014-0/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3/%2520?uid=cef490f0-be10-11ea-a32e-41adbabd617c>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. **Proposta de fiscalização e controle nº 11, DE 2011**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=974440. Acesso em: 5 jul. 2020.

Recebido em 25 de abril de 2021.

Aceito em 12 de abril de 2022.