



UFRR
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
NUCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

JOSEANE VIANA DO VALE

POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA-RR:
contribuição do ProJovem Urbano para o desenvolvimento local

Boa Vista, RR

2016

JOSEANE VIANA DO VALE

POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA-RR:
contribuição do ProJovem Urbano para o desenvolvimento local

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia/Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Área de Concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras.

Boa Vista, RR

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima)

V149p

Vale, Joseane Viana do.

Política educacional do município de Boa Vista-RR: contribuição do ProJovem Urbano para o desenvolvimento local / Joseane Viana do Vale. – Boa Vista, 2016.

108 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia.

1- ProJovem Urbano. 2 - Política Educacional. 3 - Capital Intelectual.
4 - Desenvolvimento Local – Boa Vista - Roraima – Brasil. I - Título.
II - Amoras, Haroldo Eurico (orientador).

CDU – 37.014.5

JOSEANE VIANA DO VALE

POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA-RR:
contribuição do ProJovem Urbano para o desenvolvimento local

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia/Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Área de Concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento. Defendida em 29 de julho de 2016 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos
Orientador / NECAR - UFRR

Profa. Dra. Stela Damas
Membro externo

Prof. Dr. Nelvio Paulo Dutra Santos
Curso de História - UFRR

AGRADECIMENTOS

Neste caminho cheio de obstáculos, muitos contribuíram para que eu pudesse transpor as barreiras, que merecem reconhecimento e valorização.

A Deus por me amparar nos momentos difíceis, me dar força interior para superar as limitações, mostrar o caminho nas horas incertas e me suprir em todas as minhas necessidades, principalmente, por não escolher os capacitados, mas por capacitar seus escolhidos.

Às minhas filhas, Sarah Evelyn e Luciana Ellen, dádivas de Deus, por se constituírem verdadeiras fontes de inspiração.

Ao meu marido, Francisco Neto, por acreditar em mim, incentivar e estar sempre ao meu lado nos momentos bons e ruins, por ser exemplo profissional ético e compromissado.

A meus pais, Dona Graça e Sgt Vale (*in memoriam*), são responsáveis pela construção do meu caráter, valores e por não medir esforços para permitir que os filhos tivessem um futuro promissor, aos quais amo muito.

A meus irmãos, Viviane, Valéria, Jardeson, Crevelândia, José de Ribamar, Sandra Regina e Osvaldo por fazerem parte da minha vida, incentivos e encorajamentos.

Ao Professor Dr. Haroldo Eurico Amoras por sua paciência, compreensão e orientações devidas.

A Professora Rosilene Souza da Silva (Coordenação do ProJovem Urbano – Boa Vista) pelo acesso e disponibilização das informações cruciais para a conclusão da dissertação. Sua participação foi fundamental para a realização deste trabalho.

Aos amigos que fizeram parte desses momentos sempre me incentivando.

Ao secretário do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia, Diego Rodrigues dos Santos, pelo apoio técnico e orientação excepcional para dar continuidade no programa e conclusão do curso.

A todos os colegas e professores do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia pelo convívio, aprendizado e partilha de conhecimentos.

DEDICATÓRIA

*A Deus,
aos amores da minha vida: Sarah e Luciana,
à razão do meu sorriso: Neto,
minha família e amigos pelo apoio, força,
incentivo, companheirismo e amizade.
Sem eles nada disso seria possível.*

RESUMO

Este estudo visa analisar a Política Educacional do Município de Boa Vista-RR: Contribuição do ProJovem Urbano para o desenvolvimento local no contexto das suas articulações com a política nacional de educação, à luz do conceito de desenvolvimento local. Para tanto, foi utilizado como método de pesquisa o levantamento de registros junto à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC). Buscou-se examinar o referencial teórico relativo aos conceitos de política educacional e de desenvolvimento local como elementos de base analítica da realidade municipal de Boa Vista nas suas relações com a federação. Houve a investigação sobre a Implementação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária – ProJovem Urbano, examinando as relações do município com o governo federal. Para maior compreensão, buscou-se ainda, avaliar os resultados do ProJovem Urbano no município de Boa Vista precedida de discussão à luz do conceito de desenvolvimento local. Complementando, apresenta-se uma proposta de aferição da qualidade do ensino nas instituições de ensino.

Palavras-chave: ProJovem Urbano. Política Educacional. Capital Intelectual. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

This study aims to analyze the educational policy of the city of Boa Vista-RR: ProJovem Urban's contribution to local development in the context of its links with the national education policy in the light of local development concept. Thus, it was used as a research method survey records by the Municipal Department of Education and Culture (SMEC). We sought to examine the theoretical framework on the concepts of educational policy and local development as an analytical basis elements of the municipal reality of Boa Vista in its relations with the federation. There has been research on the implementation of the National Youth Inclusion Programme: education, training and community action - Urban ProJovem, examining the city's relations with the federal government. For greater understanding, yet sought to, assess the results of the Urban ProJovem in Boa Vista preceded by discussion in the light of local development concept. Complementing, we present a proposal on the quality of teaching in educational institutions.

Keywords: Urban ProJovem. Educational Policy. Intellectual Capital. Local Development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atividades presenciais e não presenciais (1).....	80
Quadro 2 - Atividades presenciais e não presenciais (2).....	81
Quadro 3 - Monitor de atividades intangíveis.....	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem de atendimento por núcleo.....	69
Gráfico 2 - Cor e etnia.....	72
Gráfico 3 - Estado de origem.....	73
Gráfico 4 - Microcomputador e o acesso à internet.....	74
Gráfico 5 - Principais problemas enfrentados pela comunidade dos alunos em 2016.....	75
Gráfico 6 - Crianças atendidas por núcleo sala de acolhimento em 2016.....	77

LISTA DE SIGLAS

AI-5	Ato Institucional Número Cinco
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEPA	Desenvolvimento Econômico Latino-Americano
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRA	Caderno de Registro de Avaliação
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Planos Estaduais de Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PLA	Plano de Ação Comunitária
PME	Planos Municipais de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional para Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
POP	Plano de Orientação Profissional

PPA	Plano Plurianual
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
QCH	Qualidade do Capital Humano
QE	Qualidade Estrutural
QEn	Qualidade do Ensino
QMAI	Quadro Monitor de Ativos Intangíveis
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Inclusão
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UNIFESSP	Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	AS RELAÇÕES DO MUNICÍPIO COM O GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: UM DESTAQUE PARA A EDUCAÇÃO	18
2.1	BREVE HISTÓRICO.....	18
2.2	FEDERALISMO: O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO.....	26
2.3	A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS.....	30
2.4	POLITICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL.....	34
3	IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS: EDUCAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA – PROJOVEM URBANO, EXAMINANDO AS RELAÇÕES DO MUNICÍPIO COM O GOVERNO FEDERAL	40
3.1	O PRINCÍPIO DA FOCALIZAÇÃO E OS PROGRAMAS SOCIAIS.....	40
3.2	A EDUCAÇÃO COMO LIBERDADE.....	44
3.3	PRINCÍPIO DA FLEXIBILIZAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJOVEM URBANO.....	47
4	OS RESULTADOS DO PROJOVEM URBANO NO MUNICÍPIO DE BOA VISTA À LUZ DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	54
4.1	CAPITAL INTELECTUAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	54
4.2	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	60
4.3	CONTEÚDO PROGRAMÁTICO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	64
4.4	PÚBLICO ALVO.....	68
4.5	PERFIL DOS ALUNOS DO PROJOVEM URBANO BOA VISTA/RR.....	71
4.6	ATENDIMENTO AOS FILHOS DOS EDUCANDOS DO PROGRAMA NAS SALAS DE ACOLHIMENTO.....	76
4.7	FORMAÇÃO.....	78
5	PROPOSTA DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DE ENSINO	84
5.1	AVALIAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO.....	84
5.2	A AVALIAÇÃO NO PROGRAMA PROJOVEM URBANO.....	86
5.3	COMO AVALIAR AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO.....	90
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
	REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho foi, elaborado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPDRA) da Universidade de Federal de Roraima (UFRR), vincula-se à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação. O estudo buscou analisar a Política Educacional do Município de Boa Vista-RR: Contribuição do ProJovem Urbano para o desenvolvimento local no contexto das suas articulações com a política nacional de educação, à luz do conceito de desenvolvimento local.

A relevância deste estudo está na tentativa de articular a política educacional do município, dentro de suas atribuições como ente federado, com o desenvolvimento local por meio da qualidade de ensino ofertado no ProJovem Urbano em sua última edição (2014/2015). Pode-se afirmar que os jovens constituem a mão de obra do presente, portanto, é fundamental que esta seja qualificada para atender as demandas do mercado de trabalho. Para a constatação da qualidade no serviço prestado pelo programa foi criada uma proposta de aferição para as instituições de ensino.

Na inexistência de literatura a respeito de uma relação comparativa entre empresa e escola onde se oferece uma proposta de aferição do capital intelectual como meio para averiguar a qualidade do ensino prestado no programa ProJovem Urbano de Boa Vista. A proposta de aferição presente na pesquisa poderá ser utilizada nas demais unidades de ensino independente dos programas adotados. Nesse sentido, a proposta deste estudo é inusitada e pioneira.

A problemática que levou a proposta da pesquisa parte da preocupação com a qualidade de ensino na rede pública. Isso resulta do entendimento de que o capital intelectual é a base que sustentará o desenvolvimento local. A indagação presente gira em torno da qualidade de ensino ofertada no Programa ProJovem Urbano disponível na rede municipal de ensino da cidade de Boa Vista. Tal questionamento ocorre, talvez por falta de políticas educacionais que busque a permanência do educando na escola ou por falta de ensino de qualidade que sensibilize o mesmo da importância do conhecimento para uma transformação social.

A educação roraimense tem demonstrado ao longo dos tempos grandes problemas que refletem suas consequências na sociedade. A falta de mão de obra qualificada no mercado de trabalho, a baixa oferta de produtos regionais de qualidade no comércio e a falta de perspectivas da população têm suas origens no processo

histórico de dominação. Historicamente, tem-se observado a adoção de políticas federais que não correspondem ao contexto local. A qualificação profissional está diretamente relacionada à educação. Um ensino de qualidade significa uma economia promissora, mão de obra e produtos de qualidade no comércio, entre outros fatores positivos. Um ensino de qualidade é o alicerce para o desenvolvimento regional.

Um estudo pautado nos resultados de aferição com parâmetros nacionais revelará a real situação da educação roraimense dentro do contexto local. Portanto, se faz necessária uma análise da atual situação da educação no município para que sejam criados ou implementados programas de melhorias com vistas para a qualidade educacional. Tais políticas educacionais devem ser pautadas visando atender as particularidades locais.

O município de Boa Vista detém a maior concentração de estudantes bem como o maior número de escolas tanto da rede pública quanto da rede privada. São cerca de 215.530 mil estudantes no estado dos quais 99.077 estão na capital (INEP, 2014). Portanto, avaliar os resultados do ProJovem Urbano no município de Boa Vista se torna imprescindível. Uma vez que a maior parte da população urbana roraimense se concentra na capital, um estudo voltado para esta área de abrangência refletirá a realidade do estado.

Como hipótese, acredita-se que há enorme deficiência de políticas educacionais no município que deixa a população desprovida de uma educação de qualidade. A prática adotada por décadas advém de políticas nacionais que são implantadas sem a preocupação com a localidade. Porém, na rede municipal esse quadro vem mudando significativamente.

O tema tratado tem suma relevância por conter preocupação com as liberdades substanciais. Está relacionado com a qualidade de vida da população, em especial de cunho educacional. É possível afirmar que é difícil atender todo o estado. Portanto, a proposta deste trabalho, é apresentar a sociedade roraimense que poderá avançar ainda mais na área educacional. Sendo pertinente criar ferramentas que dê subsídios as suas ações, de modo a colaborar com o desenvolvimento econômico local a partir de exemplos de sucesso adotados pela gestão municipal.

O ProJovem Urbano é um programa federal, de âmbito nacional, efetivado através de parceria com prefeituras e governos estaduais do país. É possível assegurar que este programa, hoje, é a maior política pública voltada ao público jovem em situação de exclusão do país.

A pesquisa tem como principal objetivo analisar a trajetória do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem Urbano no município de Boa Vista-RR, destacando suas contribuições à luz do conceito de desenvolvimento local, tendo como objetivos específicos:

- a) Examinar o referencial teórico relativo aos conceitos de política educacional e de desenvolvimento local como elementos de base analítica da realidade municipal de Boa Vista nas suas relações com a federação;
- b) Descrever a história do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem Urbano examinando as relações do município com o governo federal;
- c) Avaliar os resultados do ProJovem Urbano no município de Boa Vista precedida de discussão à luz do conceito de desenvolvimento local.

Para atingir os objetivos pretendidos, foi necessário o estabelecimento de um recorte. Isto porque, a política educacional do município apresenta grandes proporções, sendo assim, o Programa ProJovem Urbano, desenvolvido no município de Boa Vista no período de 2014/2015, foi selecionado para ser o *lócus* de realização da pesquisa devido a abertura da coordenação municipal do programa em acolher a pesquisadora e ter disponibilizado os dados cruciais para a concretização do trabalho.

Este estudo passou por análise documental e bibliográfica para iniciar a discussão de temática tão relevante. Buscou-se estudar o referencial teórico relativo aos conceitos de política educacional e de desenvolvimento local como elementos de base analítica da realidade municipal de Boa Vista nas suas relações com a federação.

Para tanto, a pesquisa partiu da proposição de que a gestão municipal não apenas está adotando as políticas educacionais federais, mas há uma grande preocupação com a adoção de programas nacionais e sua adequação com as necessidades locais fato que não se observou na rede estadual. A prática adotada por anos advém de políticas nacionais que são implantadas sem levar em conta a contextualidade. São programas do governo federal que são adotados ou determinados aos municípios e estados numa tentativa de cumprir as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

A coordenação geral do Programa no município de Boa Vista procurou adequar os objetivos do ProJovem Urbano com as necessidades do mercado de trabalho local. Com a preocupação na qualificação social e profissional foram abordados temas

transversais como empreendedorismo e economia solidária, equidade de gênero, gestão pública, português, matemática e língua estrangeira, ciências naturais e ciências humanas.

Visando tais confirmações foi utilizado como método de pesquisa o levantamento de registros junto à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC). Na análise e interpretação dos dados utilizou-se abordagem quanti-qualitativa como método de procedimento. A pesquisa teve como base os métodos dedutivo e analítico, que partiu do todo para as especificidades, ou seja, referentes às políticas educacionais nacionais advindas do âmbito federal e as políticas adotadas no município de Boa Vista.

A adoção do método da Análise de Conteúdo com os materiais textuais acessíveis se fez necessário para a composição do trabalho. Este método se constitui como metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, contribuiu para reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum.

As carências apresentadas na sociedade roraimense como a falta de mão de obra qualificada no mercado de trabalho são resultantes da forma de como as políticas foram desenvolvidas no estado. É fato a grande fragilidade das políticas educacionais no Brasil. Tal fragilidade é resultante do processo histórico do nosso país que, apesar de várias tentativas, nenhuma das medidas adotadas desde a colonização solucionou por completo as deficiências da educação. Devido a isso, o capital intelectual produzido no estado de Roraima ainda é limitado decorrente do sistema de ensino na rede pública.

Segundo Bourdieu e Passeron (1975) a aquisição do capital intelectual do sujeito está diretamente ligada à quantidade de tempo na escola e às possibilidades de acesso aos bens culturais no decorrer deste período. A escola possibilita a seus frequentadores um contato mais próximo e sistematizado com a cultura letrada. Portanto, se faz necessária uma análise da atual situação da educação no município para que sejam criados ou implementados programas de melhorias com vistas para a qualidade educacional. Tais políticas educacionais devem ser pautadas visando atender as particularidades locais.

Buscando uma maior compreensão foram adotados conceitos de desenvolvimento econômico seguindo o pensamento de Amartya Sen. Segundo essa

abordagem o desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas. O entendimento de desenvolvimento está relacionado diretamente à conquista de liberdades (SEN, 2000). O ideal são as liberdades concretas para escolher a vida que cada indivíduo tem razões para desejar. Entra em cena o conceito de "funcionamento", que varia desde os anseios elementares, como alimentar-se adequadamente até atividades muito complexas ou a condições pessoais, tomar parte na vida social e ter autoestima.

Nessa perspectiva o texto está estruturado em capítulos, assim caracterizado: Para iniciar a introdução, marcada pela construção de um texto que oportuniza ao leitor acionar a ideia que norteará a pesquisa.

O primeiro capítulo faz algumas aproximações contextuais sobre as relações do município com o governo federal dando ênfase para a educação. Descreve o processo de estreitamento nas relações estabelecidas entre a união e os municípios e o reconhecimento dos mesmos como ente federados.

O segundo capítulo apresenta uma compreensão sobre a implementação do programa nacional de inclusão de jovens: educação, qualificação e ação comunitária – ProJovem Urbano, examinando as relações do município com o governo federal. Apresenta a criação dos programas sociais a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil e a implementação do ProJovem Urbano no município de Boa Vista.

O terceiro capítulo sistematiza os resultados do ProJovem Urbano no município de Boa Vista, em sua última edição, à luz do conceito de desenvolvimento local. Além de delinear o perfil dos jovens atendidos no Programa, estabelece um parâmetro entre políticas públicas e capital intelectual como suporte para o desenvolvimento local.

O quarto capítulo traz uma reflexão acerca da qualidade de ensino e sua aferição. Estabelece uma comparação entre capital intelectual empresarial e capital intelectual escolar, propondo uma aferição da qualidade de ensino que vai além da simples coleta de dados.

Finalizando, são retomadas as principais constatações tecendo algumas considerações a respeito da temática e apresentando novas questões de pesquisa, cuja formulação se tornou possível durante o processo de elaboração desta dissertação, com o intuito de contribuir para o debate sobre a qualidade do ensino ofertado no ProJovem Urbano de Boa Vista.

Assim, uma análise da trajetória do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem Urbano no município de Boa

Vista-RR, destacando suas contribuições à luz do conceito de desenvolvimento local, pode servir de ferramenta para gestores políticos de modo a permitir a elaboração de políticas públicas educacionais, utilizando-se da proposta de aferição da qualidade dos serviços prestados no ensino, que refletirá no desenvolvimento econômico do município e, em consequência, do estado de Roraima.

2 AS RELAÇÕES DO MUNICÍPIO COM O GOVERNO FEDERAL: UM DESTAQUE PARA A EDUCAÇÃO

2.1 BREVE HISTÓRICO

No Brasil inicia nos anos de 1990 a reforma educacional tendo como um de seus marcos a elaboração do Plano Decenal de Educação (previsto para vigorar de 1993-2003). Duas conferências mundiais, Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien (Tailândia) em 1990 e a Conferência de Cúpula de Nova Delhi (1993), se destacaram por levantar a necessidade de construção de um novo padrão de gestão educacional capaz de afirmar uma educação básica de qualidade, concebida como uma das condições essenciais do desenvolvimento humano.

A partir do compromisso assumido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, cada país elaborou seu próprio plano decenal. Para tanto, levou-se em consideração suas próprias características, prioridades e grau de desenvolvimento. O Plano Decenal de Educação para Todos, construído no Brasil, em 1993, não foi algo definitivo e acabado, com a obrigação de ser adotado pelas escolas de todo o país, incondicionalmente, sem levar em consideração a realidade de cada uma. O Plano indica as diretrizes da política educacional e vem sendo aperfeiçoado adequando-o aos Estados e Municípios através da elaboração de seus próprios planos com base na realidade local.

Os eventos seguintes e seus respectivos documentos passam a apontar à necessidade de uma reforma educacional no Brasil. A política educacional brasileira dos anos de 1990, manifesta estreita afinidade com as diretrizes e recomendações estabelecidas em fóruns mundiais e regionais. De acordo com Freitas (1998), é assim que os paradigmas do "desenvolvimento humano" (segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ONU), do "Desenvolvimento Econômico Latino-americano" (CEPAL e Banco Mundial) e da "governabilidade sustentada" (ONU e Banco Mundial) orientam a atual política educacional brasileira.

É visível a influência de organismos internacionais na proposição política para a educação nacional. A novidade consiste apenas no fato da educação ser entendida como direito, pois a mesma esteve atrelada ao Estado desde a Revolução Francesa e essa tendência foi se consolidando, até mesmo na conjectura do Estado liberal. Adam Smith (1983) traduz a aceitação e a defesa do intervencionismo estatal na

educação, uma vez que era considerada atividade que não podia ser deixada aos particulares, pois não era considerada lucrativa. Assim, mesmo na tradição liberal, a educação era entendida como atividade de interesse geral a ser assegurada pelo Estado.

Os liberais clássicos do pensamento político brasileiro destacavam uma intervenção estatal limitada que, sem desconsiderar a ideia de direitos individuais e a extensão das liberdades, pudesse compensar tanto o atraso do país em matéria educacional, quanto à impossibilidade ou falta de vontade política para a criação de escolas. Porém, nem o Império, com o Ato Adicional de 1834, tão pouco a Primeira República, com o seu federalismo oligárquico, não prosseguiu com a ideia de intervenção estatal moderada na área de educação, típica do liberalismo clássico. A educação não era vista como tarefa do Estado nacional, mas sim das províncias e, posteriormente, com a Proclamação da República, dos estados.

Para Bastos (1937) a situação educacional no Brasil sofreu influência do fanatismo religioso e do absolutismo (centralização). Em seus escritos defendia a liberdade de ensino em instituições públicas ou particulares, a liberdade de imprensa e o livre direito de reunião garantidos pelo código criminal da época. Esta liberdade estaria atrelada à ausência de intervenção do governo, estando livre o exercício da instrução aos particulares. Esta seria a “lei suprema e a primeira necessidade da indústria que se chama instrução”. Na carta IV, Tavares Bastos aponta a dificuldade de se educar um povo quando os salários dos professores são deploráveis.

Apesar de defender e expor as vantagens do ensino particular, o autor reconhecia que nas sociedades atrasadas, como Brasil, o governo deveria se responsabilizar pela criação de instituições de educação:

[...] nas sociedades atrasadas, onde não possa ou não queira o povo prover por si mesmo a criação de boas instituições de educação, deve o governo tomar a si essa tarefa, preferindo-se dos males o menor. (BASTOS, 1996).

Afirmava, ainda, que havia a necessidade de obrigatoriedade do ensino, em função da negligência de pais e tutores “que tentam afastar os filhos e pupilos dos templos da infância”, utilizando-se, caso necessário, de coação, por meio das penas adequadas, onde houvesse escolas suficientes (BASTOS, 1996).

Enquanto a Europa instituíva, o seu sistema nacional de educação, no final do século XIX, o Brasil regredia com uma organização de Estado liberal que servia apenas para atender aos interesses políticos e econômicos das elites regionais,

adaptando-os a uma estrutura social marcada pelos acordos políticos e pela concentração de terras, riquezas e saber.

Somente a partir de 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde que significou o reconhecimento da educação como uma questão nacional, no plano institucional. O país passou por várias reformas, medidas e debates de alcance nacional: em 1931 as reformas de Francisco Campos; em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, dirigido ao povo e ao governo no sentido da construção de um sistema nacional de educação; em 1934 a promulgação da Constituição que reconhecia a educação como direito, colocava a exigência de fixação das diretrizes da educação nacional e a elaboração de um plano nacional de educação; durante todo o período de Vargas no poder, a edição das leis orgânicas de ensino.

Essas ações são resultantes da configuração de um modelo intervencionista do Estado no país. A crise de 1929 e a Grande Depressão que a seguiu, exauriu o funcionamento pleno do modelo de Estado liberal no Brasil, obrigando não só a sistemática planificação estatal nos domínios econômicos, como também a incorporação das massas trabalhadoras e das classes médias urbanas ao sistema político.

Esse modelo de Estado não visava à redistribuição de renda e de provimento do bem-estar social. Foi uma transição da economia eminentemente agrária para a industrial. Isso justifica a adoção da concepção de que o Estado seria a grande alavanca do progresso econômico e social do País. Medida reforçada pelas políticas keynesianas aplicadas em várias partes do mundo a partir de 1930. Fez-se necessária a criação da moderna burocracia que atuou como principal agente da transformação econômica do país.

No período que compreende as décadas de 1930 a 1970 surgiram duas correntes desenvolvimentistas: a nacionalista e a liberal. Ambas se fizeram presentes nos discursos políticos que convergiu no longo processo de debate e tramitação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB).

Durante o regime militar tentou-se fazer uma síntese dessas correntes por meio do projeto nacional, mas não popular como era difundido nas décadas de 1940 e 1950, aguçando a abertura do país para o capital e os interesses estrangeiros. Nesse período foi estabelecido o acordo MEC/USAID que incluiu uma série de convênios realizados a partir de 1964 entre o Ministério da Educação (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID). Os convênios tinham como objetivo

uma intensa reforma no ensino brasileiro e a implantação do modelo norte americano nas universidades brasileiras. A pretensão desse acordo estava no ensino superior que exerceria um papel estratégico, pois caberia a ele traçar o novo quadro técnico que desse conta do novo projeto econômico brasileiro, alinhado com a política norte-americana. Aspirava-se, ainda, a contratação de assessores norte-americanos para auxiliar nas reformas da educação pública, em todos os níveis de ensino.

A rigorosa determinação de leis frente à sociedade demonstrou um domínio autoritário e centralizador que se voltou intensamente à reestruturação da educação. Dessa forma, de acordo com a nova ideologia política e econômica foram realizadas reformas voltadas à transformação da educação convencional em educação tecnicista. Em decorrência do novo contexto surgiu a insatisfação social, manifestada, principalmente, por meio de revoltas estudantis.

A volta da democracia, com a falência da ditadura militar, também significou o retorno do Federalismo. Pois o período compreendido entre 1964 a 1985, o Brasil vivenciou um processo de ampliação dos poderes da União, sobretudo no que se refere às finanças. Isso significa dizer que se amplia o controle do Governo Central sobre a máquina de arrecadação, cabendo-lhe controlar a maior parte do dinheiro obtido pela cobrança de impostos.

Na prática, era o Federalismo que se enfraquecia, colocando os Estados na posição de acentuada dependência do Governo Federal. Do ponto de vista político, os Atos Institucionais decretados pelo Regime Militar, especialmente o AI 5 (1968), na prática suprimiam a Federação, pois depositavam inúmeros poderes somente no Governo Central.

O fim do regime militar levou a uma nova reflexão sobre a política nacional, entre eles estava a Educação. Nos primeiros três anos da Nova República, a atenção esteve voltada para a elaboração da Constituição. Com isso, os participantes da 4ª Conferência Brasileira de Educação, realizada pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional de Educação (Ande) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), em Goiânia, em 1986, elaboraram uma lista de propostas que incluía a efetivação do direito de todos os cidadãos ao ensino e o dever do Estado em garanti-lo.

Apenas a partir das mudanças sucessivas que ocorreram no cenário político e econômico das décadas de 1970-1980, da queda do Muro de Berlim, do colapso da

União Soviética seguida pela descrença na planificação econômica, que esse modelo de Estado começa a cair no Brasil.

O governo de José Sarney, primeiro civil a se tornar presidente após a ditadura brasileira, foi inicialmente assinalado pela frustração político-ideológica da volta à democracia com a morte de Tancredo Neves. Historicamente ligado às tradicionais oligarquias nordestinas, José Sarney tinha a difícil incumbência de recuperar a economia brasileira sem abrir mão dos privilégios das elites que o apoiavam.

Buscando contornar a crise da economia, foi criada uma nova equipe responsável pela criação, em 1986, do Plano Cruzado. Por meio de políticas de controle dos salários e dos preços, o governo esperava conter o desenfreado processo de inflação que assolava a economia brasileira. No primeiro momento, os objetivos desse plano foram alcançados com a inflação atingindo valores negativos, aumento do consumo e os fundos aplicados foram lançados na economia.

A estabilização forçada dos preços retraiu os setores produtivos e acabou fazendo com que os bens de consumo sumissem das prateleiras dos supermercados e das empresas. Muitos fornecedores passaram a cobrar um ágio para a obtenção de determinados produtos. As reservas cambiais do país foram direcionadas para obtenção dos produtos essenciais que desapareceram da economia nacional. Mesmo com a tentativa de novos planos: Cruzado II, Bresser, 1987; e Verão, 1989, a economia brasileira não conseguia vencer seu problema inflacionário, chegando, em 1989, a 1764%.

José Sarney convocou em 1987 uma Assembleia Constituinte, responsável por estabelecer a constituição. Para participar das discussões, foram convidados 487 deputados e 72 senadores eleitos democraticamente nas eleições de 1986. Os debates sobre os artigos ocorreram em diversas comissões, e o processo de aprovação de leis também contou com audiências públicas que preparavam as emendas com a participação de diferentes setores da sociedade e movimentos sociais. Em 5 de outubro de 1988, o Congresso Nacional promulgou a nova Constituição Federal, sendo decisiva para fazer a ruptura com a Constituição de 1967, criada durante o regime militar (1964-1985), representando a transição para a democracia no Brasil.

Sarney deixou a presidência em 1990, sem conseguir equilibrar as contas do país e a inflação. No ano de 1989, uma nova eleição presidencial inaugurou o período da Nova República com a eleição de Fernando Collor de Mello. Durante o novo

governo a questão da educação fundamental, um dos problemas discutidos e repassados de governos anteriores, foi deixado de lado.

Novos objetivos surgiram como a universalização da educação fundamental, a erradicação do analfabetismo e as escolas de tempo integral. As questões educacionais eram discutidas em conjunto com os problemas dos setores de saúde e segurança social, passando uma ideia de que o governo Collor não via a educação como setor de urgência.

O Ministério da Educação formulou o programa nacional de alfabetização e cidadania a ser desenvolvido em três fases nas esferas municipal, estadual e nacional. O presidente Collor prometeu universalizar a educação fundamental até 1995. Já em 1991, surgiram novos planos de ação para educação resumida sob os títulos “Educação com equidade e eficiência”, “Educação com qualidade” e “Educação para modernidade”. Depois do programa setorial criado pela nova LDB a qual pretendia implementar a reforma da educação fundamental o presidente Collor apoiou com a proposta de reforma “socioliberal do estado” e defendia esta reforma como a “mudança qualitativa”.

Vários debates e projetos de educadores prosseguiram apesar dos problemas políticos e econômicos no país que atingiram seu auge quando Collor foi afastado do governo em 1992 após o processo de impeachment. Cabe destacar que os problemas educacionais não foram resolvidos, tornando-se mais um desafio para o governo futuro. No último ano do governo Collor a educação fundamental foi repassada as escolas de tempo integral como foi visto antes, ou seja, uma experiência iniciada nos anos 80 no Rio de Janeiro.

Itamar Franco tomou posse em outubro de 1992, após a renúncia de Fernando Collor. Vice-presidente de Collor, o mineiro de Juiz de Fora governou de 1992 a 1995, período que ficou conhecido como “República do Pão de Queijo”. Sua grande contribuição foi o Plano Real, um pacote de medidas com o intuito de controlar a inflação e estabilizar a economia. O Plano Real passou a vigorar em março de 1994 respaldado por Medida Provisória, garantindo assim, um aparato legal fato inédito no Brasil.

A elaboração do Plano Real ocorreu sob a coordenação de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sociólogo nomeado ministro da Fazenda por Itamar Franco em maio de 1993. Segundo Pinto (1996), o objetivo do plano era criar condições para enfrentamento da inflação, por meio do controle cambial, e garantir condições para o investimento de capitais estrangeiros para recuperar a economia nacional.

O grande diferencial foi à tomada de decisões analisadas com antecedência evitando os erros grotescos dos planos anteriores. Para tanto, na transição do cruzeiro para o real (a nova moeda), foi adotada a Unidade Real de Valor (URV), um indexador cuja função era corrigir diariamente os preços até a adoção da nova moeda. Pinto destaca as consequências positivas de tais medidas:

As consequências principais destas medidas foram: o controle da inflação; o aumento dos investimentos de capital estrangeiro, em razão dos altos juros praticados no país; e a maior abertura da economia às importações, estimulando a concorrência produtiva da indústria nacional com o mercado externo. Essa medida adotada pelo Governo Itamar Franco aprofundou a inserção do Brasil no contexto da globalização econômica e deu novo impulso às medidas neoliberais que seriam adotadas pelo governo seguinte, como as privatizações de empresas estatais e diminuição da intervenção do Estado na economia. (PINTO, 1996).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, de início houve a definição clara das responsabilidades de cada ente federado, ocorrendo por meio de emendas constitucionais e da LDB. Com essa medida, a Educação Infantil passou a ser de responsabilidade exclusiva dos municípios e a oferta do Ensino Médio compete aos Estados-membros. O Ensino Fundamental permanece sendo de responsabilidade conjunta dessas duas instâncias.

Outro grande feito de impacto social consistiu na continuidade e aperfeiçoamento do Projeto Nordeste, iniciado em 1994. Os recursos financeiros foram destinados à reforma e ampliação de escolas, em aquisição de material pedagógico e na formação de professores. No ano de 1998 o Projeto Nordeste foi estendido para atender também as regiões Norte e Centro-Oeste, com a nova denominação de FUNDESCOLA.

O Programa da Bolsa-Escola foi criado na administração Cristóvão Buarque, no Distrito Federal, reconhecendo a importância deste programa, o Governo Federal passou a apoiar, com recursos próprios, programas semelhantes nos municípios mais carentes. Pensando na qualidade de ensino, expandiram os recursos para a formação de professores. O Programa TV-Escola distribuiu televisões e vídeos para todos os estabelecimentos escolares que continham mais de 100 alunos e instituiu a transmissão regular de programas educativos destinados tanto a ampliar o conhecimento dos professores como a enriquecer e facilitar, através de novas tecnologias educacionais, o trabalho em sala de aula.

Houve, ainda, a criação de Classes de Aceleração por meio da articulação entre Governo Central e Governos Estaduais cujo objetivo era regularizar o fluxo escolar e

reduzir a defasagem série idade, a qual é responsável pela diminuição da autoestima dos educandos e pela evasão escolar. Enfim, é importante mencionar a distribuição de pequenos fundos que eram repassados diretamente as escolas, utilizados para suprir necessidades menores tais como pequenos reparos e aquisição de material didático. Isso contribuiu na autonomia das escolas, além de promover a democratização da gestão por exigir a criação de um Conselho Escolar constituído por docentes e pais, que se responsabilize pela gestão dos recursos.

O governo que sucedeu FHC, Lula, pôs em prática uma série de mudanças significativas, no campo educacional, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Novo Enem, o acréscimo de um ano no ciclo do ensino fundamental, a Reforma Universitária que engloba programas e medidas provisórias como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Ensino à Distância, entre outras, que merecem ser citadas.

De acordo com Haddad (2009), o governo Lula aprovou, com apoio da oposição, duas emendas constitucionais (nº 53 e 59) que alteraram oito dispositivos de grande relevância para a educação brasileira:

- 1) Obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos. Nesse particular, nossa Constituição está entre as mais avançadas do mundo [...]
- 2) Fim da DRU da educação. A Desvinculação de Receitas da União retirava do orçamento do MEC, desde 1995, cerca de R\$ 10 bilhões ao ano [...].
- 3) Investimento público em educação como proporção do PIB. O atual Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) previra a "elevação, na década, por meio de esforço conjunto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%".
- 4) Piso salarial nacional do magistério. O Pacto pela Educação, firmado em 1994 no Palácio do Planalto, previa a fixação de um piso salarial para todos os professores do país. Renegado, o compromisso, enfim, tornou-se realidade. Em 1º de janeiro de 2010, o piso deverá ser totalmente integralizado e observado por todos os Estados e municípios.
- 5) Fundeb. O Fundo da Educação Básica, que substituiu o Fundef, multiplicou por dez a complementação da União que visa equalizar o investimento por aluno no país, além de incluir as matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, desconsideradas pelo fundo anterior, restrito ao ensino fundamental regular.
- 6) Repartição e abrangência do salário-educação. Os recursos do salário-educação, mais do que duplicados, antes destinados apenas ao ensino fundamental podem, agora, financiar toda a educação básica, da creche ao ensino médio, e sua repartição passou a ser feita entre Estados e Municípios pela matrícula, diretamente aos entes federados.
- 7) Ensino fundamental de nove anos. As crianças das camadas pobres iniciam agora o ciclo de alfabetização na mesma idade que os filhos da classe média, aos seis anos, garantindo-se o direito de aprender a ler e escrever a todos.

8) Extensão dos programas complementares de livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar, antes restritos ao ensino fundamental, para toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Pode “soar inacreditável, mas, até 2005, os alunos do ensino médio público não faziam jus a nada disso. (HADDAD, 2009).

O governo Dilma sustentou e expandiu os programas iniciados no governo Lula além de criar outros, como aprovar e sancionar o Plano Nacional da Educação, que estabelece como meta 10% do PIB para gasto com educação ao longo de dez anos; para apoiar os municípios no atendimento à educação infantil construiu 8.294 creches e pré-escolas, das quais 2.056 foram concluídas, dentro do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); foram criadas quatro novas universidades federais: Universidade Federal do Cariri (UFCA), no Ceará, Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará (UNIFESSPA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA).

Ao longo dos anos pode-se perceber que a política educacional vem caminhando a passos lentos. Houve poucos progressos e a maioria dos obstáculos ficou restrito as discussões, os problemas foram passados de governo a governo sem soluções. Somente a partir do governo FHC esse quadro mudou, tornando um marco na história da educação brasileira.

2. 2 FEDERALISMO: O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

A Constituição de 1988 estabeleceu as competências dos Estados-membros destacando a função dos Municípios, além de conceder autonomia ao Distrito Federal igual às demais Unidades da Federação. Ela o faz em dois momentos:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

O reconhecimento dos municípios como ente federado veio atender a exigência de municipalistas clássicos, como Meirelles (1989), que já defendia sua autonomia e a sua essencialidade na organização político-administrativa brasileira desde a Constituição de 1946: “a Constituição da República de 1988, corrigindo falha dos

anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau”. Segundo Meirelles, a Constituição de 1988 valorizou significativamente a natureza de entidade política de terceiro grau, ultrapassando os poderes meramente administrativos e atribuições delegadas.

O Brasil é o único país no mundo que nomeou o município como um ente constitucionalmente reconhecido dotado de autonomia administrativa, política e financeira, e com competência para arrecadar, fiscalizar e fruir recursos de receitas próprias. A federação brasileira compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, estes com autonomia política reconhecida por todos os demais. O princípio da autonomia municipal no federalismo brasileiro garante aos mesmos poderes concedidos e que nenhuma autoridade poderá revogar, sob qualquer argumento. Este princípio foi concedido com o suporte de algumas exigências legais, são elas: capacidade de autogoverno, auto-organização, competência legislativa própria com a Câmara Legislativa Municipal, Câmara de Vereadores, e autonomia financeira (REIS, 2000).

O Município, como pessoa jurídica, possui competência civil, que é a faculdade de exercer direitos e adquirir obrigações. Ele não está subordinado ao Governo Estadual, tampouco ao Governo Federal, sua autonomia municipal é garantida pela Constituição Federal:

Artigo 34, VII. c – A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
c) autonomia municipal.

Desta forma, a autonomia municipal assume a tríplex capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização:

- a) autogovernar-se através do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores;
- b) autoadministrar-se pelo exercício de competências e poderes estabelecidos constitucionalmente ou que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual; e
- c) auto organizar-se mediante a aplicação de sua Lei Orgânica e a edição de suas próprias leis.

Assim, o Município não pode participar ou requerer receitas alheias, nem mesmo para a garantia de sua autonomia financeira, pois as autonomias política, administrativa e financeira fornecem ao município a capacidade de se autossustentar,

seja mediante a arrecadação de impostos de sua competência, ou seja, através de receita originária. Assim, os municípios recebem repasses obrigatórios, autorizados pela Constituição 1988, do Governo Federal e do Estado-Membro através do fundo de participação e das Transferências Intergovernamentais. Contudo, o Município não pode ser dependente desses repasses, pois afetaria a sua autonomia financeira, além de que ficaria dependente de outros entes da federação.

Não se pode negar que esses repasses contribuem na subsistência de alguns Municípios, mas não podem conduzir a sua autonomia financeira sob a pena de ameaçar a autonomia administrativa e política. No Brasil, o Município pode governar-se e administrar-se de acordo com as necessidades locais. Tanto o governo quanto a administração de cada Município correspondem ao que seu povo, por meio de seus representantes, estabelece nas leis votadas pelas suas câmaras desde que não se afaste dos princípios direcionais da Constituição Federal.

Em síntese, a Constituição determina que compete à União (Governo Federal), entre outras atividades, atuar na área da política externa e das relações internacionais; propor e executar a política de segurança e de defesa nacional; conduzir a economia e as finanças do país, inclusive emitir moeda; organizar, regular e prestar serviços na área de comunicação; explorar os serviços e instalações nucleares. Quanto às competências estaduais são as que estão fora da área de atuação do Governo Federal e que não tenham sido proibidas pela Constituição.

Em relação ao Município, depois que passaram a ser reconhecidos como um dos entes integrantes da Federação cabe a eles, entre outras atribuições, legislar sobre assunto de interesse local, além de complementar, quando possível, a legislação federal e estadual. A Constituição define que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, ou seja, pelos vereadores, além do controle interno do Poder Executivo municipal.

Devido à inclusão do município na Federação, a Constituição Federal assegurou-lhe autonomia em relação aos demais entes federativos. De acordo com Bonavides (2001) ressalta-se que “não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alta e expressiva quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1998”.

De fato, o arranjo dos municípios no sistema federativo brasileiro é exclusivo em relação à forma adotada pelos municípios dos demais países. Os mesmos são vistos, pela Constituição Federal, em condições de igualdade com os entes federados, de maneira que a autonomia municipal iguala-se com a dos Estados e do Distrito Federal. O que os diferencia é o fato de que os municípios não têm o Poder Judiciário nem representação assegurada nas Assembleias Legislativas.

Em conformidade com a afirmação de Costa (2012) “ainda que mais restrita condicionada pelo peculiar interesse, não se pode negar a autonomia dos Municípios e de sua integração ao sistema federativo”. É certo que nos regimes constitucionais anteriores, a autonomia do município provinha de uma incumbência do seu respectivo Estado. Entretanto, a atual Constituição já assegura diretamente essa autonomia, que constitui um direito público particular da municipalidade, cujo exercício não mais depende dos Estados.

Pelo pretexto de ser constitucionalmente afirmada, a autonomia municipal coloca os municípios à categoria de entidades federativas. Isso representa a descentralização do poder, agora concretizada de fato. Em outras palavras, a descentralização se caracteriza como uma divisão de poderes, ou seja, de um lado encontra-se a domínio federal e de outro as unidades autônomas que possuem relativa independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira. Essa distribuição de competências é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada (KELSEN, 1998).

No entanto, a descentralização de poder não significa Federalismo, sendo que não basta um poder descentralizado para classificar a forma de governo. O Estado Federal impõe uma descentralização de poder, em diversos níveis, propondo parâmetros que instigam a obrigação de divisão de competência e autonomia para os entes federativos, enquanto que uma simples descentralização do poder não coincidiria a autonomia financeira. A afirmação de Reis (2000) vem dar complemento ao conceito:

O que marca o conceito de descentralização é a ideia de uma estrutura jurídica única, mas pluralista, uma vez que a manifestação política no Estado dá-se, por excelência, pela capacidade para criar o direito e para organizar as instituições políticas segundo o sistema único positivado. (REIS, 2000).

Portanto, a descentralização política determina uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenando-se e coordenando-se numa estrutura geral, configurada por ordens jurídicas vinculadas de forma a complementarem-se.

Segundo Horta (1995) esse é o ponto crucial da estrutura do poder federal e, com efeito, essa descentralização garantiu a repartição de poderes entre os vários níveis e órgãos de competências que, por sua vez, possuem autonomia organizacional, político, administrativa e financeira.

O federalismo brasileiro, para cumprir de forma efetiva o determinado procurou mecanismos que melhor atendesse todas as características principais que qualificam o Federalismo. O Brasil inovou ao conceder *status* de ente federativo ao Município e ao Distrito Federal, dotando-os dos mesmos atributos dos demais, sendo eles considerados pessoa política. De tal modo, cada ente federado – União, Estado-membro, Município e Distrito Federal – possui sua competência legislativa exclusiva, autonomia política, administrativa e financeira.

2.3 A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Apesar da pretensão de uma descentralização, democratização e modernização da gestão educacional não se fizeram muitos esforços nesse sentido. Não houve inovações político-institucionais-administrativas expressivas e nem transformações sólidas nas concepções e práticas tradicionais de gestão ao longo dos governos. As formas institucionais colegiadas criadas na década de 1980, na qual reproduziam o autoritarismo e o tecnicismo vigentes na década de 1960 e 1970, foram mascaradas no âmbito da legislação não se concretizando na prática.

Não existiram de fato oportunidades para as discussões, abertura para participação efetiva da sociedade restringindo a gestão democrática a algumas eleições para gestores escolares em âmbito nacional na década de 1990, evento que nunca ocorreu na rede estadual de ensino de Roraima, nem tão pouco na rede municipal de Boa Vista. Uma reflexão acerca do assunto merece ser levantada, pois o Município como ente federado, possui autonomia para estabelecer suas próprias políticas educacionais.

Os Municípios possuem uma lista de competências legislativas exclusivas que lhe possibilita operar de forma ampla. Segundo Vasconcelos Junior (2012):

A autonomia desses entes, sob o ponto de vista constitucional, inclui a auto-organização de seus poderes Executivo e Legislativo, com a eleição de seus membros, a elaboração e execução de leis, a instituição e arrecadação de impostos, a organização e prestação de serviços públicos, a ordenação territorial, e tudo mais que seja relevante ao desenvolvimento local, desde que não conflita com as normas e regras constitucionais. (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Assim como os demais Estados-membros os Municípios, possuem capacidade de elaborar e promulgar sua própria Constituição, chamada de Lei Orgânica, sem risco de qualquer intervenção da União ou dos Estados no processo de construção. Ainda há o fato de que a Lei Orgânica Municipal possui quórum para aprovação e reforma. Portanto, a Constituição de 1988 permitiu ao Município autonomia como uma terceira esfera de poder, tornando-se inseparável do conceito de federalismo em vigor no país.

Em concordância com Lima (2008), o Município conta com uma Lei Orgânica, o que em outros termos, confere-lhe uma espécie de constituição local. Esta lei equivale, juridicamente falando, a uma Constituição Estadual, assim somente lhes é facultada a possibilidade de deliberar sobre assuntos que a Constituição Federal determinou. A diferenciação entre os federados ocorrerá por meio da possibilidade de elaboração da Lei Orgânica e a Constituição Estadual, dotado somente de autonomia administrativa ou legislativa.

Além da autonomia, a Constituição de 1988 traz cláusulas de garantia institucional visando à preservação das competências municipais contra a interferência de outros entes federados. Em seu texto expressa como cláusula pétrea a forma federativa do país (art. 60, § 4º, inciso I), onde não se permite a reforma da Constituição com intuito de excluir o Município da lista dos entes federados. Igualmente não se permite a redução de suas competências legislativas e administrativas que inviabilizam um governo local independente, uma vez que consistiria em alteração indireta do sistema federativo concebido constitucionalmente.

Por autonomia política entende-se que é a composição de capacidades de auto-organização (elaboração da Lei Orgânica Municipal), de autogoverno (eleição direta do Prefeito, Vice-prefeito e vereadores) e de normatização própria (exercício da competência legislativa municipal). A capacidade de auto-organização está descrita no artigo 29 da Constituição Federal:

Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da

Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado.

Anteriormente, as leis orgânicas eram organizadas pelos Estados que conduziam a organização e a administração dos municípios que os constituíam. Vale lembrar que o Rio Grande do Sul, já havia encarregado essa responsabilidade aos seus municípios; o Paraná e a Bahia, também assumiram a mesma postura em relação às suas capitais antes da Constituição de 1988. Contudo, percebe-se que a Constituição de 1988 atribuiu a todos os municípios o poder de promulgar a sua própria lei orgânica, estimando os princípios estabelecidos na Constituição Federal e do respectivo Estado do qual faz parte.

Para José Luiz Quadros de Magalhães, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia, como conquistam a posição de ente federado. O que ocorrerá com as Constituições municipais será apenas o controle a *posteriori* de constitucionalidade, o mesmo que ocorre com os Estados-Membros. Não há dúvida de que a Constituição de 1988 estabeleceu um federalismo de três níveis, visando à descentralização de poderes e competências, assim como a ampliação das atribuições legislativas e executivas municipais.

Não é possível conceituar o Município apenas como divisão política do Estado-membro, é fundamental considerá-lo como ente federativo integrante e formador do Estado Federal Brasileiro. Todavia, a divisão constitucional de competências legislativas e executivas no Brasil é desajustada, com marcos de centralização política, advindos do processo histórico de formação da nação.

O desenvolvimento da autonomia dos municípios brasileiros no decorrer das Constituições Federais deu-se de forma oscilatória, pois houve tempos de intensa diminuição dos poderes municipais e seguiram-se outros nos quais foi permitida considerável autonomia às municipalidades, e períodos em que houve extensa autonomia aos municípios.

Houve, ainda, períodos nos quais foi sustentada uma forte interferência nas municipalidades. Segundo Bonavides (2001), os estados e os municípios não compõem duas vontades distintas, portadoras do poder estatal, o qual se conserva referido a uma só pessoa, a um único titular. O mesmo afirma que houve somente divisão do objeto, das tarefas, dos trabalhos e assuntos pertinentes à ação do Estado, em suma, divisão de competência e não do poder do Estado propriamente dito.

Bonavides (2001) assegura ainda que, através da Lei da Autonomia, as unidades federadas podem:

[...] livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal. (BONAVIDES, 2001).

Entre meio aos princípios constitucionalmente estabelecidos na construção da Lei Orgânica Municipal, figuram regras relativas à eleição, à posse, ao subsídio, ao julgamento e à perda do mandato do prefeito (art. 29, incisos I, II, III, V, X e XIV, CF); ao número, à remuneração, às garantias, às proibições e às incompatibilidades dos vereadores (art. 29, incisos IV, VI, VII, VIII, IX, CF); à organização das funções da Câmara Municipal (art. 29, inciso XI, CF); à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, inciso XII, CF); e aos projetos de lei municipal de iniciativa popular (art. 29, inciso XIV, CF).

De modo geral, não há subordinação da legislação municipal em relação ao Estado ou a União, uma vez que, mediante a divisão constitucional de competências legislativas, o que há é um reconhecimento recíproco entre os entes federativos. Entretanto, na prática da jurisdição legislativa comum, o município deve atender as diretrizes gerais estabelecidas pelas legislações federal e estadual.

Os municípios possuem ainda a capacidade de normatização própria, ou seja, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, CF), para complementar a legislação federal e a estadual no que for necessário (art. 30, inciso II, CF); bem como a competência comum, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal, para ordenar as atividades listadas no artigo 23 da Constituição Federal.

Cabe destacar, ainda, que a autonomia financeira também garante aos municípios a competência de aplicar as rendas municipais de acordo com a conveniência da Administração Pública municipal, não dependendo do seu respectivo Estado ou da União, apenas de previsão na lei orçamentária municipal. A única ressalva é a obrigação do município em aplicar, anualmente, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita resultante de impostos, proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF).

Carrazza (2003) contribui com a seguinte afirmação:

[...] em nosso País, como decorrência da autonomia que possuem, os Municípios são iguais entre si, sob o prisma jurídico. À semelhança do que sustentamos acerca da Federação, reconhece-se também a absoluta isonomia dos Municípios brasileiros. Um não pode se impor ao outro (ou outros). Todos buscam seus fundamentos de validade na própria Constituição, sem qualquer ingerência de terceiros. Dizer que o Município 'A' é superior ao Município 'B' porque tem rendas mais expressivas ou maior população é despedir-se do campo jurídico, para enveredar pelo campo político ou sociológico. (CARRAZA, 2003).

Por fim, as municipalidades brasileiras são colocadas, pela Constituição Federal, em condições de igualdade com os estados, de maneira que a autonomia municipal assimila-se aos estados, possuindo somente uma magnitude menor que a destes, pois os municípios não possuem um Poder Judiciário nem representação assegurada nas Assembleias Legislativas.

2.4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Para dar início à discussão é preciso, antes de tudo, delimitar um recorte histórico. No Brasil, a educação passou a ser alvo de uma organização mais sistemática a partir da década de 1930, pós-revolução que colocou Getúlio Vargas na presidência da República. O país estava entrando no processo de industrialização e desde a década de 1920 a migração do campo para a cidade já era intensa. Até então a educação não era considerada um problema, pois destinava atender as elites enquanto que a maioria da população, vivendo no campo, não via significado em frequentar a escola. Diante dessa conjuntura, em 1932, um grupo de educadores lança o manifesto apontando os graves problemas educacionais:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. [...] Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escola. (MANIFESTO, 1932).

O documento criticava o modelo de educação adotado no país caracterizando-a como excludente, elitista, extremamente rígida e sem propósitos claros. Além das

críticas o manifesto recomendava mudanças com a finalidade de tornar a escola acessível a todos, com base na reconstrução da proposta pedagógica que levasse em conta os interesses, aptidões dos alunos e investindo na formação de professores. De acordo com Agliardi, Welter e Pierosan (2012), pode-se dizer que este documento foi uma primeira tentativa de elaboração de um plano de educação em nível nacional.

A nova Constituição Federal, em 1934, absorveu parte do conteúdo do manifesto dos pioneiros definindo a elaboração do Plano Nacional de Educação que ficaria a cargo do Conselho Nacional de Educação. Contudo, os planos de mudança para a educação foram abortados três anos depois, em 1937, através do golpe que instaura o Estado Novo e uma nova constituição entra em vigor. Na educação o embate das transformações foi claro, segundo Hobsbawm (1995) a partir de 1940, a educação passou a ser uma preocupação mundial que foi progressivamente se tornando central nesse período, principalmente pela relação entre nível superior de escolarização e ascensão social via emprego nas empresas e nos órgãos públicos.

Em 1961 é criada a Lei nº 4.024/1961 de Diretrizes e Bases para a Educação Brasileira (LDBEN). Segundo Libâneo (2009), foi com esta lei que se estabeleceu para o ano seguinte, 1962, o primeiro plano nacional de educação para o país. O plano estabelecia critérios para o uso dos recursos públicos em educação e formulava um conjunto de metas a serem alcançadas em oito anos. O plano foi estabelecido pelo MEC, aprovado pelo CFE, porém não chegou a se instituir como lei.

Com o golpe de 1964 inicia a ditadura militar no Brasil, ficando estagnados todos os segmentos da sociedade devido ao rigoroso controle estatal. A produção cultural passa pela triagem da censura e a educação é rigidamente organizada nos moldes do novo governo. Somente com a abertura política e a redemocratização do país, ocasionando a elaboração da Constituição Federal de 1988, ficou determinado que os planos de educação se tornassem leis.

Porém, as mudanças econômicas e políticas fatalmente acarretaram mudanças sociais que colocaram a educação na condição de necessária. Imprescindível tanto para a geração de mão de obra que atendesse as demandas do novo modelo econômico como para remediar os graves problemas que advém do êxodo rural desregrado. A educação entrou nas discussões internacionais com especial atenção aos países latino-americanos, devido aos altos os índices de analfabetismo.

Diante das mudanças do capitalismo em escala mundial inicia o processo de diminuição das responsabilidades do Estado com a educação. Esse atrofiamento do

Estado vai de encontro com o modelo intervencionista e desenvolvimentista que o Brasil vinha adotando desde 1930, gerando uma nova forma de regulação estatal.

São adotadas transferência de encargos, gastos e responsabilidades para outras instâncias administrativas nacionais, para as escolas e para as famílias, ao mesmo tempo em que os marcos regulatórios do Estado são redefinidos a partir da lógica de mercado, de imposição de metas, objetivos, controle de produtos e resultados.

Os novos marcos regulatórios influenciaram as políticas educacionais atuais resultando na criação de vários programas com este fim, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a criação de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a expansão dos testes padronizados em larga escala com ênfase na classificação entre instituições e sistemas de ensino – Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Prova Brasil e Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que não levam em conta os processos educativos, valorizando apenas os resultados obtidos.

O que se observa nos dias atuais é, várias políticas, programas e ações que foram realizados pelo governo federal, após a aprovação do Plano Nacional da Educação (PNE) sob o olhar gerencial e patrimonial. Vale ressaltar que grande parte das políticas educacionais foram redimensionadas a partir de 2003, provocando alterações nos marcos regulatórios vigentes para a Educação Básica e Superior.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas nessa esfera. Em sua reformulação, produto de largas discussões entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis (infantil, básico e superior) a serem executados nos próximos dez anos.

O PNE 2014-2024 apresenta dez diretrizes, entre elas a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais. De acordo com o art. 7º dessa lei, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no documento. O governo federal regulou sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir dos conceitos de inclusão e democratização.

Podem-se destacar ações como a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, as políticas de ação afirmativa e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Foi redimensionado, também, o financiamento da educação básica, destacando-se os planos de educação, notadamente o PNE, os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME). Merece realce o empenho desenvolvido para estimular a formação de conselhos, bem como a sua capacitação.

Quanto ao PNE, vale ressaltar que ele não foi integrado efetivamente ao processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e suas revisões. Considerando que o PPA é um instrumento fundamental do orçamento público, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, esse processo não resultou em organicidade orçamentária que viesse dar efetividade às metas do PNE.

Abordar a relação entre Estado e as políticas educacionais no Brasil constitui grande desafio, visto que o liberalismo nacional foi um, o intervencionismo brasileiro foi outro e nem um nem outro chegaram a se consolidar plenamente. Por força das alterações no capitalismo mundial, no início do século XXI, surge a necessidade de diminuir um Estado já diminuto em sua dívida histórica com a parcela majoritária da população excluída dos requisitos mínimos para uma vida digna.

Segundo Cardoso (1994), a política educacional brasileira regula-se por dois ângulos, um se baseia na racionalidade instrumental e utilitarista da educação, como ferramenta da competitividade, condição de desenvolvimento econômico e de inserção do país na economia mundial. Por outro, vista como ferramenta da governabilidade, condição de produção da cidadania requerida pela sociedade capitalista em forma inclusive para a consolidação da ordem democrática requerida pela mesma. Esse pensamento confere à educação as funções básicas de reprodução da força de trabalho, de integração social, de prevenção de conflitos sociais, de formação para o desemprego e para o consumo regidas pela sociedade capitalista.

Tem-se em vista uma "nova" cidadania para um mundo de inúmeras e profundas transformações (da personalidade e da sociedade), que se defronta com diferentes formas de exclusão, com a crescente polarização social e o questionamento das formas tradicionais de representação política (GARRETÓN, 1997).

A partir do final da década de 1980, a expansão da rede física, ampliação da cobertura escolar e a crescente universalização do Ensino Fundamental foram tomadas como os principais indicadores de qualidade da gestão educacional municipal, embora defendesse – nos programas de governo, nos planos educacionais, nos projetos dos órgãos administrativos municipais e nos planos escolares – a melhoria da qualidade do ensino. As informações desse período evidenciam a ampliação da oferta, do acesso, e do atendimento, contudo, indicam também que não obtiveram avanços significativos quanto à permanência e ao êxito escolar.

Em 1996, na VI Conferência da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), realizada no Chile, colocou-se em evidência a governabilidade como condição básica do desenvolvimento humano e econômico, destacando a governabilidade do próprio sistema educacional. Surge aí, a ideia de “reordenamento” da gestão educacional no país. Modesto (2013) afirma que:

A direção, o próprio caráter, as formas de realização e os critérios de qualidade da “reordenação” da gestão educacional são condicionados, em grande parte, pela função maior que se tem em vista para a educação: a de ‘ferramenta da competitividade e da governabilidade democrática’. (MODESTO, 2013).

Com a política federal de "reordenação" da gestão atribuiu-se ao município a tarefa de buscar uma qualidade na qual o conteúdo, método e significado são essencialmente determinados pela lógica econômica. No entanto, a gestão educacional municipal – alheia às proposições privatizantes federais – seguiu se concretizando de modo a prevalecerem às estratégias do Estado provedor direto, sendo o aprimoramento destas estratégias o esperado pela escola, no tocante à melhoria da gestão.

Com isso, o Estado tornou-se maior com a crescente aceitação de compromissos sociais, até o ano de 1996. Com a carência de recursos financeiros e a necessidade da reforma do Estado abrangendo o Município, a administração acabou incluindo, no início de 1997, estratégias de privatização na política educacional municipal, partindo do interior do Executivo e enfrentando a resistência na escola por parte dos docentes.

A "reordenação" da gestão educacional municipal vai se concretizando na direção estabelecida pela política federal. Isso vem ocorrendo por meio da adesão de projetos federais pelo Município. Esta adesão tem apontado um controle central dos resultados que envolvem até a própria instituição escolar.

Não se verifica, na rede municipal, uma ligação entre as ações gestoras dentro de um projeto político e pedagógico, tanto no âmbito da instituição escolar quanto no sistema. Os marcos legais estabelecidos na Lei Orgânica Municipal de 1990, as diretrizes do governo municipal do período 1993-1996 e as metas estabelecidas nos planos educacionais decretados nesse período, não chegaram a dar direção para assegurar a unidade do projeto educacional local e de sua gestão.

Falar sobre a educação no contexto das políticas públicas contemporâneas exige que a abordagem seja orientada para as questões voltadas às mudanças nos conceitos e na forma de implantação das políticas educacionais que vêm sendo definidas para o país. A política educacional brasileira, a partir dos anos de 1990, e mesmo a vigente política educacional resultam da reforma que tem como diagnóstico a crise do Estado e a busca em racionalizar recursos, diminuindo seu papel notadamente referente às políticas sociais.

Nessa conjuntura, vale evidenciar a educação continuada que não é um conceito novo, mas nos últimos anos vem ganhando atenção tendo em vista as transformações no mundo do trabalho e na sociedade como todo. Por educação continuada entende-se aquela que ocorre ao longo da vida. Ela é inerente ao desenvolvimento do indivíduo, e relaciona-se diretamente com a ideia de construção do ser. Compreende de um lado, a conquista de conhecimentos e aptidões e, de outro lado, atitudes e valores, implicando no aumento da capacidade de discernir e agir.

Deste modo, a educação inclui todos os universos da experiência humana, envolve a apropriação, imitação, repetição, ressignificação, criação e reconstrução, excedendo o plano instintivo dos homens, a capacidade de conhecer e cada vez saber mais, especialmente com a relação mundo e natureza. Assim, é crucial questionar como a educação auxilia na superação de preconceitos e discriminações, como sair das desigualdades fundamentadas em diferenças físicas, étnicas e biológicas, afirmando seu caráter social, histórico e político.

3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS: EDUCAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA – PROJovem URBANO, EXAMINANDO AS RELAÇÕES DO MUNICÍPIO COM O GOVERNO FEDERAL

3.1 PRINCÍPIO DA FOCALIZAÇÃO E OS PROGRAMAS SOCIAIS

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), surge à temática da renda mínima, ou seja, dos programas sociais de transferência de renda, que iniciou com a implementação, em julho de 2001, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – o Programa “Bolsa-Escola”. Foram criados, também, o Programa Bolsa-Alimentação, o Programa Agente Jovem e o Auxílio-Gás, além da expansão de programas em funcionamento, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Tais programas passaram a ser considerados como eixo central de uma grande rede nacional de proteção social inserida no país, sendo implementados em quase todos os 5.561 municípios brasileiros (SILVA et al., 2004). Esse pensamento é seletista e permite a interpretação de que os governos devem centrar suas preocupações nas necessidades sociais, e não na rentabilidade econômica privada, identificando grupos sociais particulares para melhor atendê-los. Ao longo do tempo, essa seletividade mudou de nome e de meta passando a chamar-se focalização, sob o argumento de que esta é a abordagem mais eficiente e racional de alocação de recursos escassos, difundida por organismos multilaterais como o Banco Mundial.

O princípio da focalização configura-se como preceito oposto ao da universalização, trata-se de uma tradução que concebem a pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo, com todas as implicações políticas que a mesma concepção acarreta, dentre as quais ressaltam: a restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural. É priorizar os gastos do governo com os setores emergenciais.

Os programas foram marcados pelo princípio da focalização onde era necessário selecionar entre os carentes os extremamente pobres, dentre os critérios estabelecidos. Esse princípio era condizente com as orientações neoliberais do

presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), zelando pela manutenção da estabilidade econômica da qual dependia a contenção da pobreza. Pode-se observar que a transferência de renda servia para silenciar os conflitos sociais, por isso, se antecipavam a possíveis reações dos pobres que pudessem ameaçar a propriedade privada.

Segundo Leher (2007) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é a consolidação destas medidas a nível nacional, com o discurso do crescimento econômico e social está alicerçado para aplicar as políticas necessárias a este processo, como fator de agravamento da natureza capitalista dependente do país no contexto político e econômico mundial.

Isso justifica o fato dos neoliberais defender a importância da distribuição de renda, pois esta é condição para a manutenção da democracia, que exige um limite no nível de desigualdade e de miséria. Em suma, significa afastar a atenção pública da satisfação das necessidades para a adoção de soluções técnicas focalizadas, tidas como inovadoras, neutras e facilmente controláveis.

O propósito de todos esses programas consistia em que a educação possuía estreita relação com oportunidades de trabalho e rendimentos. A proposta dos mesmos era uma contrapartida financeira para as famílias extremamente carentes, a fim de assegurar a frequência e a permanência das crianças nas escolas, em articulação com a saúde e capacitação profissional. Assim, teriam oportunidade de quebrar o ciclo reprodutor da pobreza.

Ao longo de diferentes governos, até o ano 2000, houve um crescimento constante das matrículas da pré-escola ao ensino superior. O grande aumento das matrículas entre 1970 e 1980 concentrou-se nas séries iniciais do Ensino Fundamental, e na década de 1990 as matrículas de 5^a a 8^a séries aumentaram significativamente, bem como as do Ensino Médio. O aumento constante só vem alterar no período entre 2000 e 2007, com redução das matrículas no Ensino Fundamental e estagnação no Ensino Médio.

O Ensino Fundamental, que já vinha crescendo a níveis elevados durante o governo Itamar nas séries iniciais, continuou a crescer significativamente no governo Fernando Henrique, especialmente nas séries finais. Um dos aspectos mais importantes deste crescimento é que ele ocorreu da 5^a a 8^a séries, indicando que mais alunos estavam concluindo esse ciclo, o que ampliou a procura pelo Ensino Médio. Esse período de governo foi marcado por uma nova expansão do setor privado que

continua a crescer até 2008, durante o governo Lula (2003-2010), embora em ritmo menor.

Na política educacional, o Estado não se compromete com a amortização do analfabetismo, mas com a sua prevenção. As situações de privações de liberdades, que caracterizam grupos de urgência social, são focalizadas como preferências nacionais, dentro de uma atuação emergencial de modo assistencialista. Esta prática é indicativa do caráter limitado e urgente que tem marcado a política social do Estado brasileiro (DRAIBE, 1993).

O Brasil no período FHC (1995-2002) limitou a grandeza estatal a três vertentes básicas: economia, educação e saúde. Eram muitos os problemas sociais devidos, nos governos anteriores, a falta de controle sobre a inflação. Enquanto isso a classe média dispunha de mecanismos bancários de correção monetária no sistema financeiro. Nesse governo buscou-se equacionar este problema, com a melhora dos programas educacionais foi possível organizar e traduzir em números o desempenho de cada instituição de ensino.

Surgiu a necessidade de aferir a qualidade das antigas e novas instituições para tanto foi implantado o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio – Sob a gestão de Maria Helena Guimarães de Castro). E foi implantado o Provão (Exame Nacional de Cursos – 1996). As estatísticas educacionais por força do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD) junto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) passaram a ser aplicadas de acordo com as diretrizes da ONU. Os recursos para a área de saúde foram aplicados nos problemas emergenciais com uma melhor alocação de recursos.

Para o governo seguinte restaria dar continuidade a organização política e econômica que refletia no bem-estar da população. A inflação já estava controlada, não havia mais a presença de grandes empresas que não atendiam mais as necessidades de investimento, sucateadas pela falta de investimento e a classe trabalhadora passou de defasada em relação aos profissionais no exterior passando a competir em pé de igualdade com a abertura de mercado promovida pelos governos anteriores. O desemprego era elevado, mas a inflação baixa. Foi necessário ajudar os mais carentes sendo elaborados programas sociais emergenciais de massa.

No campo educacional, o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), foi caracterizado pela permanência dos programas do governo anterior. FHC conseguiu realizar uma reforma educacional de longo alcance e complexidade,

que direcionou os caminhos da educação brasileira do nível básico ao superior. Durante os primeiros quatro anos de mandato de Lula a educação básica passou pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. Pode-se perceber que houveram algumas ações isoladas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigida a um público focalizado entre os mais vulneráveis.

Apenas no último ano do primeiro mandato que, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, atribuindo nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O Fundo foi regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28/12/2006, que foi transformada na Lei nº 11.494, de 20/06/2007, estabelecendo finalmente o FUNDEB e ampliando, em relação ao Fundo anterior – o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF –, o principal mecanismo de financiamento da educação básica, compreendendo agora suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, com duração prevista para 14 anos.

O governo passou a investir também em infraestrutura e estabeleceu uma ligação entre os programas sociais e a escola. Para participar de alguns programas os indivíduos mais carentes foram obrigados a conciliar o recebimento da ajuda estatal à frequência escolar dos filhos. Se a criança não estiver frequentando a escola o benefício é suspenso.

O desemprego diminuiu e as classes mais necessitadas tiveram uma melhora na qualidade de vida. Segundo pesquisas, (PNAD/IBGE, 2005), os programas e políticas alteraram as condições de existência de seus beneficiados, melhorando sua renda e possibilitando o acesso a determinadas coberturas e serviços que, ainda que elementares, passam a significar um padrão de vida mais digno.

O Presidente Lula, no âmbito econômico, prevaleceu de seu prestígio externo para realizar os acordos bilaterais entre vários países resultando no aumento das exportações brasileiras. Com a crise dos países ricos do ocidente o governo toma uma série de medidas de isenções de impostos para não prejudicar as indústrias nacionais. O governo põe fim a dívida com o FMI e se torna país credor. Oliveira (2009) afirma

que ao final do mandato Lula, os índices de desemprego foram os mais baixos registrados no período democrático após a ditadura.

No governo Dilma iniciou-se com uma forte valorização do real frente ao dólar, o que prejudicou o volume de exportações que o Brasil havia desenvolvido durante o mandato de Lula, porém mantém o superávit primário alto. O salário mínimo teve um ganho real e a mão de obra qualificada começa a ficar escassa em diversas partes do país. Com isso dá-se o início de incentivos para a vinda de profissionais de alta qualificação do meio científico para trabalharem no Brasil. Os investimentos de infraestrutura continuam acelerados, agora com novo direcionamento: atender as obras emergenciais da Copa do Mundo em 2014.

O PAC continua, mas sem a mesma projeção na mídia dada pelo governo anterior. Medidas distributivas começam a delinear os primeiros 6 meses de governo Dilma, como por exemplo a revisão das aposentadorias que não tiveram correção em governos passados em relação ao teto do INSS.

Com os problemas externos nos países petroleiros os combustíveis apresentam uma elevação no mercado internacional. Logo, este aumento é refletido internamente – o que elevou bastante os preços. Com a entrada da safra da cana-de-açúcar e a intervenção do governo sobre os preços da Petrobrás o preço abaixa, mais uma razão para a queda da inflação para o segundo semestre de 2011. As classes sociais passaram a se deslocar cada vez mais para cima levando os otimistas a pensar numa possível extinção da classe E.

3.2 A EDUCAÇÃO COMO LIBERDADE

No ano de 2007, o Brasil possuía aproximadamente 50,2 milhões de jovens entre 15 a 29 anos (IBGE, 2007). Entre os assuntos que se destacavam o trabalho foi considerado o principal, o qual é indicado por eles “como um dos direitos mais importantes de cidadania, assim como um dos direitos essenciais dos quais deveriam ser detentores” (ANDRADE, 2008). Aqui os direitos são entendidos como liberdades seguindo o pensamento de Sen (2000).

A ideia de liberdade apontada por Sen (2000) assemelha-se ao tipo de liberdade citada no discurso de Roosevelt (1941), quando declarou que:

[...] almejamos um mundo fundado em quatro liberdades humanas essenciais. A primeira é a liberdade de expressão — em todos os lugares do

mundo. A segunda é a liberdade de toda pessoa adorar Deus à sua própria maneira — em todos os lugares do mundo. A terceira é a liberdade de viver sem passar necessidade [...] em todos os lugares do mundo. A quarta é a liberdade de viver sem medo [...] em todos os lugares do mundo. (ROOSEVELT, 1941, **grifo nosso**).

Cabe ressaltar que a terceira é a liberdade da pobreza – o que, em termos mundiais, quer dizer permitir a toda nação condições econômicas que asseguram a seus cidadãos uma vida saudável – em qualquer lugar do mundo.

A importância crucial da liberdade individual dentro do conceito de desenvolvimento refere-se a duas razões: a avaliação e a eficácia. O sucesso de uma sociedade deve ser avaliada pelas liberdades concretas de que gozam os seus indivíduos. Este olhar difere dos que focam na utilidade, na liberdade de procedimentos ou no rendimento real. Ter liberdade para fazer ações a que se atribui valor tem valor por si mesmo, e melhora as condições para obter resultados. A liberdade é, não só a base da avaliação do sucesso e do fracasso, mas também a principal determinante da iniciativa individual e da eficácia social.

A ampliação da liberdade é o principal meio para o desenvolvimento. Este consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam aos indivíduos poucas escolhas e oportunidades. Certas liberdades têm papel instrumental na promoção de liberdades de outras espécies. A liberdade econômica e política são estritamente ligadas uma à outra. Oportunidades sociais de educação e saúde complementam as oportunidades individuais de participação econômica e política incentivando ações no sentido de suprir necessidades.

As liberdades políticas, econômicas, sociais, a garantia de transparência e segurança protetora foram denominadas por Sen (2000) como “instrumentais”. Estas têm o poder de ligarem-se umas às outras auxiliando o aumento e o fortalecimento da liberdade humana como todo. As liberdades políticas referem-se às oportunidades que as pessoas têm de decidir quem e segundo quais princípios devem governar. Refere-se, também, a possibilidade de acompanhar e criticar as autoridades, de gozar da liberdade de expressão política e de uma imprensa sem censura prévia, de dispor da liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos, entre outros. Abrangem as capacidades políticas essenciais à democracia como diálogo político, discordância e crítica, direitos de voto e de participação.

Os dispositivos econômicos reportam-se às oportunidades de que as pessoas dispõem para fazer uso dos recursos econômicos para intuídos de consumo ou para

comercialização. As capacidades econômicas de um indivíduo dependerão dos recursos que o mesmo detém ou cujo uso lhe é facultado bem como as condições de compra. Quando há um crescimento econômico em um país em consequência, surge um aumento das capacidades econômicas da sociedade. O diferencial estará na forma de como será distribuída a crescente riqueza gerada.

Sua análise destaca a importância da ampliação das capacidades de um indivíduo de alcançar a vida que almeja. Essas capacidades podem ser ampliadas por meio das políticas públicas, como também, sua gestão pode ser influenciada pelas capacidades participativas da sociedade. No entanto, o acesso à educação de qualidade se constitui como uma das garantias das liberdades substanciais defendidas por Sen (2000).

Pensando na educação como liberdade, não se pode deixar de citar Paulo Freire e sua concepção emancipadora. Segundo Freire (1999), a educação como prática da liberdade sugere a negação do homem abstrato, isolado, solto, desligado do mundo, assim também a negação do mundo como uma realidade ausente dos homens. Ele faz uma crítica à educação tradicional no país ao mesmo tempo levantava a bandeira da necessidade de uma educação para decisão, para a responsabilidade social e política.

No Brasil, contudo, é comum o indivíduo chegar à idade adulta com uma desqualificação profissional, dificultando sua entrada para o mercado de trabalho na nova era tecnológica. Essa baixa qualificação advém do desamparo das famílias mais carentes, que, muitas vezes, se veem obrigadas a retirar seus filhos da escola e destiná-los a trabalhar precocemente.

Com a proposta de uma prática de sala de aula que pudesse desenvolver a criticidade dos educandos, Freire (1999) condenava o ensino oferecido pela ampla maioria das escolas, qualificando-as como educação bancária. O saber é visto como uma concessão dos que se julgam seus detentores, a escola é alienante, ideológica e por isso a necessidade de despertar a consciência dos oprimidos.

Nessa proposta pedagógica o educador ao ensinar aprende, havendo uma transferência de conhecimento entre educador e educando. Enfatiza que o professor deve não apenas transmitir conteúdos, mas também ensinar a “pensar certo”, a criticar o que ler, a pesquisar, a ser curioso e acima de tudo respeitar os saberes do educando. Assim, todos devem participar da história, da cultura e da política do seu país.

Libertar o indivíduo da situação marginalizada e excludente das condições de vida que se almeja aproxima as ideias de Paulo Freire e as de Amartya Sen. Ambos enfatizam a importância da conquista das liberdades para o alcance da qualidade de vida esperada. Sen (2000) determina que qualidade de vida requeira as conquistas de liberdades fundamentais enquanto Freire (1999) estabelece que a educação seja o meio mais viável para alcançá-la. Através dela o indivíduo desperta sua consciência política tornando-se um ser crítico, inquieto com sua situação de opressão. Uma educação na qual os indivíduos se colocassem em diálogo constante com o outro, pois a democracia implica transformação.

A educação tem suma importância na conjuntura quando se refere à libertação de um determinado modo de vida, uma vez que, o indivíduo está atrelado a um contexto social na qual não consegue se libertar. A educação entra como meio de fomentar uma nova consciência, um novo olhar sobre sua própria realidade vivida. Portanto, as ideias de Sen (2000) e Freire (1999) se complementam na compreensão de que a educação se constitui como uma das liberdades cruciais para o indivíduo.

A educação se estabelece como direito fundamental e essencial garantido por documentos que confirmam tal afirmação. A Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional assegura que “é direito de todo ser humano o acesso à educação básica”, assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos que decreta que “toda pessoa em direito à educação”.

Em suma, é possível constatar que a educação é um fator diferencial, uma vez que por meio dela os indivíduos têm maiores oportunidades de conseguir qualificação para o trabalho, além da participação ativa na vida democrática podendo desta forma, ter pleno conhecimento dos seus direitos e deveres e, assim, usufruir dos mesmos.

3.3 PRINCÍPIO DA FLEXIBILIZAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJÓVEM URBANO

O princípio da flexibilidade foi extraído do que dispõem os artigos 165, § 8º, da Constituição da República e 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964. Reconhece a possibilidade de adequação na execução do orçamento público às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos. Essas formas, constitucionalmente estabelecidas, servem para direcionar as correntes flexibilizantes no ordenamento jurídico brasileiro. A sua implementação, embora já observada em

um momento pré-constitucional, possui agora valores imperante no sistema trabalhista após as disposições do texto constitucional.

Gonçalves (2011), define bem a ideia de flexibilização quando afirma que:

Por flexibilização entende-se a adaptação das regras trabalhistas à nova realidade das relações de trabalho, que permite, e muitas vezes exige, um neo ordenamento do sistema jurídico, não necessariamente com o sentido de regular, de modo diferente, as relações de trabalho. Por desregulamentação identifica-se a ideia de eliminação de diversas regras estatais trabalhistas, buscando uma regulamentação por ação dos próprios interessados. Ambos, no entanto, quando apoiados no pressuposto da necessidade de alteração das relações de trabalho, para fins de satisfação do interesse econômico, no que se refere à concorrência internacional, e mesmo sob o prisma interno, acabam constituindo-se na mesma ideia, sendo que o termo 'flexibilização' ainda possui um forte poder ideológico, por ter conceitualmente, um significado, mas atuar em outro sentido. (GONÇALVES, 2011).

Cabe uma ressalva, enquanto os estudos de flexibilizações se preocupam em adaptar as regras referentes à legislação trabalhista à realidade concreta, a desregulamentação pressupõe-se à substituição das garantias legais, suprimindo os direitos laborais. A flexibilização configura-se pela atuação do poder estatal na preparação de normas para proteção do trabalhador. A desregulamentação, por sua vez, é marcada pela ausência de atividades estatais, permitindo a livre manifestação da vontade para regular as relações contratuais. Assim, a flexibilização assume um relevante papel na melhoria das condições trabalhistas decorrentes das constantes transformações advindas do cenário econômico.

A preocupação com as condições de trabalho levou o governo a repensar a educação e realizar ações para intervir nesse campo. O princípio da flexibilização norteia a criação e garantia de uma institucionalidade dotada de mecanismos e instrumentos legais, técnicos e burocráticos que permitem a quebra da rigidez formal das estruturas do sistema de ensino e sua gestão. Com o intuito de aprimorar o processo de escolarização, agindo sobre restrições de liberdades como o atraso no ingresso, permanência na escola, repetência, diversidades dos sistemas, instituições e indivíduos. Constitui-se na abertura de possibilidades para a criação de medidas emergenciais e particularistas voltadas para a eficiência do processo de escolarização.

Este preceito viabiliza decisões governamentais que convergem para a carência da educação formal, por exemplo, a oferta de programas de aceleração da aprendizagem, da redução da idade para exames supletivos, do atendimento a jovens

e adultos deixando a cargo dos programas de base voluntária e caritativa, da formação de profissionais da educação através de programas emergenciais (BRASIL, 1997).

A partir deste princípio e por meio da Medida Provisória nº 238, de 1º de fevereiro de 2005, foi instituído o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária (ProJovem), no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, que coordenou uma ação integrada com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo em vista a intersetorialidade sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

O Programa tem como propósito “executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do Ensino Fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local” (CNE/CEB nº 18/2008).

Sua meta é elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o Ensino Fundamental. Sua realização ocorre por meio da modalidade da Educação de Jovens e Adultos integrada à qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A implementação do ProJovem é de responsabilidade do Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/SECADI o qual tem o compromisso de executar todas as etapas do programa. Cabe ao governo federal apoiar técnica e financeiramente os Estados, Municípios e o Distrito Federal para a oferta e o desenvolvimento de cursos do ProJovem Urbano, bem como conceder auxílio financeiro mensal aos jovens atendidos, durante os 18 meses de desenvolvimento do curso, no valor de R\$100,00, condicionado a 75% de presença deste jovem nas atividades presenciais e a efetivação de trabalhos pedagógicos.

Reestruturado em 2008, o ProJovem Urbano passou a fazer parte do programa federal ProJovem Integrado que se divide em quatro modalidades: ProJovem Adolescente, Campo, Urbano e Trabalhador. O novo Programa foi criado a partir da integração dos programas ProJovem (da Secretaria Nacional de Juventude); Agente

Jovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Saberes da Terra e Escola de Fábrica (Ministério da Educação); Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude (Ministério do Trabalho e Emprego).

É uma ampliação da Política Nacional de Juventude voltada aos jovens com diferentes perfis. Cada modalidade do ProJovem Integrado é gerida por um órgão federal, mas sempre em parceria com Estados-membros e Municípios. A capacitação profissional de jovens de baixa renda necessita estar contextualizada ao mercado de trabalho cada vez mais competitivo para permitir a inserção socioeconômica desta parcela da sociedade.

Os jovens participam do curso com duração de 18 meses ininterruptos, com carga horária de duas mil horas. O Projeto Pedagógico Integrado (PPI) do programa prevê a articulação de três dimensões: a formação básica no ensino fundamental por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; a qualificação profissional inicial composta de formação técnica geral e de formação técnica específica; e a formação para a participação cidadã.

A realização do indivíduo e sua efetiva participação na sociedade dependem, em grande parte, do exercício da liberdade individual, que tem implicações decisivas nas diferentes relações que estabelece com os demais atores sociais (ZAMBAM, 2012). A educação é um dos principais meios de acesso às liberdades tendo em vista que, tendo dupla função, qualifica o indivíduo por meios de conhecimentos e promove a formação da consciência cidadã.

Atualmente a coordenação do ProJovem Urbano está sob responsabilidade do Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Desse modo o Programa passa a integrar a política educacional, sendo desenvolvido no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos em articulação com as políticas públicas da juventude. Em 2012, 158 entes federados ofereceram o programa, sendo 138 municípios, destes 18 capitais, 19 estados e o Distrito Federal contemplando 110 mil jovens de todas as regiões do País. É responsabilidade dos estados e municípios a divulgação das vagas e dos períodos de inscrição.

Chegamos a um tempo onde ocorrem aceleradas transformações nos processos econômicos, culturais e políticos que determinam novas exigências para que os jovens possam partilhar das riquezas e conhecimentos socialmente produzidos, exercendo plenamente sua cidadania e inserindo-se no mundo do trabalho. Os

processos de modernização e globalização da economia estimulada pelo progresso tecnológico tem pressuposto na redução do emprego formal gerando insatisfações nos níveis individual e social em todo o mundo.

O ProJovem Urbano foi idealizado pelo Governo Federal para atender os jovens excluídos da escola e da formação profissional. O Programa permite que os jovens sejam reintegrados ao processo educacional, recebam qualificação profissional e tenha acesso às ações de cidadania, inserção no mundo do trabalho e da cultura.

No município de Boa Vista, o ProJovem Urbano teve sua primeira edição em 2009-2010 e a segunda edição em 2014-2015, implantado por meio da Secretaria Municipal de Educação através da Gerência de Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Educação - SMEC, com fundamento na Resolução nº 54/2012 do FNDE de 21 de novembro de 2012.

O curso tem a mesma duração de 18 meses, ofertando a conclusão do Ensino Fundamental, treinamento em informática, formação profissional inicial (Arcos Ocupacionais de Alimentação, Telemática e Arte e Cultura I) e atividades de participação cidadã em seis núcleos (nas Escolas Municipais Glemíria Gonzaga, Hilda Franco, Rujane, Ioládio Batista, Maria Gertrudes Mota de Lima, Maria Gonçalves e Nova Canaã).

Em sua última edição, atendeu 853 entre alunos e crianças. Estas atendidas nas Salas de Acolhimentos são filhos de alunos participantes do Programa as quais não tem onde ficar enquanto a pais se encontram na escola. O programa favorece jovens que estejam em situação de risco social e sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo, e, em virtude de suas condições socioeconômicas, encontra maiores obstáculos na entrada no quadro da população economicamente ativa. Em outras palavras, jovens de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho e que estejam cursando o Ensino Fundamental.

Para efetivação de programas com a finalidade de expandir o atendimento escolar, os municípios assumiram nova postura dentro do pacto federativo, levando a intensificação das ações de cooperação da União para apoiá-los nos encargos com o Ensino Fundamental e com a Educação Infantil. Para tanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou, em 1997, um Programa específico de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, o PRASE, o qual, por sua vez, foi uma das atividades do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA:

[...] ao dotar as escolas e os sistemas educacionais de instrumentos e recursos que viabilizem: a implementação dos padrões-mínimos de funcionamento das escolas; a aplicação de ferramentas de gestão escolar; e o desenvolvimento institucional das Secretarias de Educação. Suas principais estratégias são: aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros servidores das escolas com os resultados educacionais, melhorar as condições de ensino, e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos. (BRASIL, 2001).

A Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, na realização das suas funções constitucionais de assistência técnica aos Estados e Municípios, visando melhorar o desempenho dos dirigentes na gestão dos sistemas de ensino e as políticas direcionadas para a qualidade da educação básica, está originando uma nova versão do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação.

Nesse sentido, o Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma iniciativa do Governo Federal, iniciada em 2007, com a finalidade de auxiliar no planejamento estratégico das políticas de educação, além de proporcionar um canal de comunicação permanente entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com o Ministério da Educação. O PAR foi idealizado como uma ferramenta de gestão para o planejamento da política de educação que os municípios, os estados e o Distrito Federal elaboram para um período de quatro anos. Pelas suas características sistêmicas e estratégicas, o PAR beneficia as políticas educacionais e a sua continuidade, inclusive durante as mudanças de gestão governamental, estabelecendo-se como parte respeitável na promoção de políticas de Estado na Educação.

Por ser um instrumento de planejamento plurianual, o primeiro ciclo do PAR abrangeu o período de 2007 a 2010, e o segundo ciclo vigorou no período de 2011 a 2014. Em 2015, os Estados e os Municípios foram orientados a elaborar o diagnóstico de suas redes para, com base em dados atualizados, elaborarem os seus Planos de Ações Articuladas com vigência para o período de 2016 a 2019. Uma característica importante desse novo ciclo do PAR é que ele foi estruturado de acordo com o Plano Nacional de Educação.

Os principais tópicos, determinados pela Lei nº 13.005/2014, são as ações que deverão conduzir aos propósitos expressos nos incisos do art. 214 da Constituição Federal, quais sejam: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção

humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE é a alicerce para as políticas públicas da educação brasileira para os próximos anos. Suas diretrizes, metas e estratégias norteiam todas as ações dos entes federativos e da sociedade civil, a fim de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua plenitude. Para colaborar com esse esforço, o alinhamento do PAR com o PNE acontece em todas as 20 metas e estratégias relacionadas à educação básica. Cabe aos Municípios implementar os programas federais cumprindo seu papel como ente federado, sem comprometer as particularidades locais e seguindo as trilhas do PNE como bússola para conquistar uma das principais liberdades de um indivíduo: a educação.

4 OS RESULTADOS DO PROJovem URBANO NO MUNICÍPIO DE BOA VISTA À LUZ DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

4.1 CAPITAL INTELECTUAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

A interrupção na vida escolar traz consequências que se repercutirão nas liberdades substanciais do indivíduo. As possibilidades de crescimento pessoal e profissional estão diretamente relacionadas com o capital intelectual. Segundo Stewart (1998), o conhecimento, a informação, a propriedade intelectual e a experiência, que podem ser utilizadas para gerar riqueza constituem a matéria intelectual. O capital intelectual é um “bem intangível”, composto e formado pelo desenvolvimento intelectual dos indivíduos que trabalham, recurso fundamental para as empresas, escritórios, fábricas e instituições.

O capital intelectual também foi definido como o total de estoques de todos os ativos intangíveis e capacidades na empresa, o que pode criar valores ou vantagens competitivas (EDVINSSON; MALONE, 1997). Além disso, a difusão de capital intelectual pode ser referida como informação suplementar para as demonstrações financeiras de uma empresa. Portanto, o conceito de capital intelectual pode trazer uma revolução para o tradicional sistema de contabilidade. O Capital Intelectual, anteriormente chamado de bens intangíveis por Edvinsson e Malone (1997), é calculado usando-se a fórmula abaixo:

$$\text{CAPITAL INTELECTUAL} = \text{CAPITAL HUMANO} + \text{CAPITAL ESTRUTURAL}$$

Por Capital Humano entende-se que é formado pela capacidade, conhecimento, habilidade e experiência individuais dos empregados de uma organização para realizar as tarefas. Já o Capital Estrutural é formado pela infraestrutura que apoia o capital humano, ou seja, tudo o que permanece na empresa quando os empregados vão para casa.

De fato, o capital intelectual tem suma importância no sentido de que o conhecimento liberta. As informações adquiridas dão subsídios ao indivíduo para que o mesmo busque uma transformação social. Ao modificar sua realidade, ele modifica o local na qual está inserido. Florestan Fernandes afirma que a educação deveria ser uma experiência transformadora que desenvolvesse a criatividade dos alunos, dando-

lhes condições de se libertar da opressão social. Mas, para tanto, a escola necessita deixar de ser apenas reprodutora dos mecanismos de dominação de classe.

A explicação tomada por Edvinsson e Malone (1997) se apresenta na afirmação de que o Capital Intelectual é a detenção de conhecimento, experiência aplicada, tecnologia organizacional, relacionamentos com clientes e habilidades profissionais que proporcionem à empresa uma vantagem competitiva no mercado. É o conjunto desses fatores que determina o potencial intelectual de uma dada organização. De acordo com Antunes (2000), seguindo a visão dos economistas, o indivíduo é considerado capital por possuir capacidade de gerar bens e serviços, por meio do emprego de sua força de trabalho e do conhecimento, compondo importante fonte de acumulação e crescimento econômico.

O conhecimento, com o passar do tempo, passou por um processo de valorização tornando-se muito importante. O Capital Intelectual desponta como um grande aliado nas organizações independentemente do seu porte. Para completar o pensamento acrescenta-se a afirmação de Barros (2007) “gerando fonte de recursos imprescindíveis para o bom desenvolvimento de uma empresa, a criatividade e a tecnologia aliadas ao conhecimento fazem com que o ativo da empresa possa crescer surpreendentemente através do Capital Intelectual”. Do mesmo modo, em consonância com França, Vaz e Silva (2002), através do acúmulo de conhecimento e da ação prática na realidade, almeja-se que os atores sociais possam fortalecer as suas intervenções, de modo a permitir transformações efetivas nas condições econômicas locais e, assim, conquistar as liberdades esperadas.

Esse processo de conquista das liberdades por um grupo é igualmente conhecido como Desenvolvimento Local, o conceito que vem sendo amplamente utilizado por governos, pelo terceiro setor e no meio acadêmico. Promover esse desenvolvimento significa estabelecer ações em territórios ou microrregiões que permitam a ativa participação do indivíduo, o efetivo controle social sobre a gestão pública através do fortalecimento da sociedade civil e o engajamento de grupos sociais antes afastados dos centros de tomada de decisão. Para um maior entendimento será utilizado o conceito de Buarque (1999):

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da

sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais. (BUARQUE, 1999).

Consiste em um processo de desenvolvimento econômico baseado na autonomia da sociedade local. A população passa a ser o principal agente de transformação promovendo o crescimento da competitividade econômica e ampliando as liberdades sociais. Outro aspecto relacionado a esse desenvolvimento é que provoca uma articulação entre diversos atores e esferas de poder, seja a sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições privadas e políticas e o próprio governo. Cada um dos atores tem seu papel para contribuir com o desenvolvimento local (BUARQUE, 1999).

Nos dias atuais entende-se que o desenvolvimento local não está relacionado unicamente com crescimento econômico, mas também com a melhoria da qualidade de vida da população e com a conservação do meio ambiente. A preocupação com a qualidade de vida não está simplesmente vinculada às questões econômicas. Entra em cena o conceito de desenvolvimento humano definido como um processo de expansão das escolhas dos indivíduos para que eles tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que almejam. Enquanto a perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano direciona o foco para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda passa a ser apenas um meio para o desenvolvimento.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma forma de aferição do progresso por meio de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e longevidade. Seu objetivo é oferecer alternativa para outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. A nível de município foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), uma adaptação direta do IDH para a esfera municipal, utilizando as mesmas dimensões do IDH, mas com indicadores diferentes para o cálculo. Segundo a Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010), são disponibilizados mais de 200 indicadores socioeconômicos que permitem qualificar

melhor e ampliar a análise do desenvolvimento humano nos municípios e regiões metropolitanas do país. Contribuindo, assim, para a melhor compreensão de desenvolvimento local.

Este desenvolvimento pode ser compreendido como o grupo de estratégias e ações para a (re) construção da base produtiva local (SILVA, 1998) e poderá causar impactos na região. Cabe destacar que se faz necessário uma diferenciação para que não haja uma possível confusão com o desenvolvimento urbano. Este ocorre a partir de um projeto físico para uma cidade e de políticas de controle do uso do solo, resultando na ordenação do território e de aparelhos coletivos.

A concepção de local pode ser entendida como município, parte de um município, um conjunto de municípios, um estado (UF) ou mesmo uma região. Na presente pesquisa, para maior compreensão, o conceito de local será concebido como município, pois além de ser uma instância de poder político é um recorte territorial. Consiste numa porção territorial do estado que detém autonomia administrativa, isto é, tem governo e próprias leis.

De acordo Vitte (2006) na gestão política há uma hierarquização territorial na qual o município é um dos níveis categóricos, que coincide com a escala intranacional relativa à localidade, correspondente ao lugar da vida e da experiência cotidiana. Vitte (2006) acrescenta que a gestão do desenvolvimento local pode ser diferenciada, discutida por meio da análise das ações e estratégias de desenvolvimento praticadas por vários agentes, em especial o Estado, permitindo avaliar seus resultados socioeconômicos, como também, examinar como ocorre a materialização dessas estratégias no espaço, que resultam em transformações do conteúdo e do significado desse espaço.

Os municípios que tomaram as iniciativas para o próprio desenvolvimento, que ao invés de serem objetos passivos do processo de globalização, passaram a direcionar a sua inserção segundo os seus interesses. Promover o desenvolvimento local significa utilizar as diversas dimensões territoriais segundo os interesses da comunidade.

No Brasil várias experiências em curso de estratégias de desenvolvimento local são encontradas. Os exercícios de desenvolvimento local tomam variadas dimensões e significados, com a implementação de diversas políticas como as de economia solidária, dos arranjos produtivos locais, dos sistemas locais de inovação, do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Por meio de abordagens

diferentes essas práticas têm sido vistas como uma política social ou como um novo paradigma econômico dependendo dos interesses a ser atingidos.

O âmbito local é o setor prioritário da ação política, uma vez que os governos locais tendem a cumprir, de maneira mais eficaz e eficiente, as funções de acumulação e de legitimação. Promover esse desenvolvimento denota a implementação de ações que possibilitam a participação efetiva do indivíduo, o controle social sobre a gestão pública por meio do fortalecimento da sociedade e a intensificação de grupos sociais antes marginalizados nas esferas de tomada de decisão.

O desenvolvimento local pressupõe uma transformação consciente da realidade local (MILANI, 2005). É um processo de satisfação de necessidades e melhoria das condições de vida de uma comunidade, partindo basicamente das suas capacidades. Vários autores salientam a importância do potencial existente em um lugar, mas Moraes (2003) dá ênfase à participação popular:

No ambiente do território é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infraestrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de instituições que sejam democráticas, modernas, representativas, transparentes e competentes e que possibilitem o planejamento com participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade. (MORAES, 2003, p. 6, **grifo nosso**).

Também chamado de desenvolvimento endógeno, o desenvolvimento local é uma estratégia que considera o crescimento de comunidades identificadas geograficamente por seus recursos e potencialidades. Assim, ao se falar de desenvolvimento endógeno, refere-se ao desenvolvimento de indivíduos e suas comunidades. O sucesso do mesmo vai depender de um fator determinante para o seu crescimento: o capital intelectual.

Retomando o conceito de capital intelectual, este foi definido como o total de estoques de todos os ativos intangíveis e capacidades na empresa, o que pode criar valores ou vantagens competitivas (EDVINSSON; MALONE, 1997). Aliás, o termo capital intelectual pode ser proposto como informação adicional para as demonstrações financeiras de uma empresa. O capital intelectual é o conhecimento adquirido por meios de estudos e capacitações que possibilitam a qualificação da mão-de-obra. Logo, o capital intelectual está estritamente acoplado aos serviços ofertados pela escola.

Portanto, o conceito de capital intelectual pode trazer uma revolução para o tradicional sistema de contabilidade (EDVINSSON; MALONE, 1997). Em suma, como o capital intelectual é o conhecimento alcançado por meios de estudos e capacitações que possibilitam a qualificação da mão-de-obra, assim, tal capital possui estreita ligação com as políticas públicas na educação.

A Política Educacional pertence ao grupo de Políticas Públicas Sociais do país. Este instrumento de implementação dos movimentos e referenciais educacionais se faz presente através da Legislação Educacional. Esta pode ser considerada como o conjunto de leis referentes à educação, seja ela inteiramente voltada ao ensino ou às demais questões da educação. A política educacional está atrelada diretamente a organização política de cada sociedade, e o seu aspecto depende em grande parte das pessoas que a compõe, pois possuem a capacidade de gerar bens e serviços, por meio da profissão, de sua força de trabalho e do conhecimento, tornando-se notável fonte de acumulação do crescimento econômico.

A preocupação com a qualidade de ensino no Programa resulta da concepção de que o capital intelectual é a base que sustentará o desenvolvimento local. O que se espera da educação vai além dos conhecimentos gerais. Há um anseio de que a compreensão dos conhecimentos gerais se materializa em possibilidades de ação no plano local.

É nesta concepção que desponta a imensa riqueza da iniciativa local: como cada localidade tem suas particularidades, segundo o seu grau de desenvolvimento, a região onde se localiza, a cultura herdada, as atividades predominantes na região, a disponibilidade de determinados recursos naturais, as soluções terão de ser diferentes para cada uma. Somente os indivíduos que vivem na localidade, que a conhecem efetivamente, é que sabem realmente quais são as necessidades mais emergenciais, os principais recursos subutilizados e assim por diante.

Essas pessoas que vivem num dado território precisam buscar conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais. A escola ganha uma nova função, de ser a articuladora entre as necessidades do desenvolvimento local, e os conhecimentos correspondentes. Como afirmam Farias, Freitas e Maciel (2014), não se trata de uma diferenciação discriminadora, do tipo “escola pobre para pobres”: trata-se de uma educação mais emancipadora na medida em que assegura ao jovem os instrumentos de intervenção sobre sua realidade vivida.

A educação deve servir como mecanismo de libertação do indivíduo, ou seja, por meio da educação formal, deve colaborar para o desenvolvimento do país e, acima de tudo, usufruir dos resultados. De acordo com Frigotto (1999), “trata-se de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder às demandas do capital”. Sob o olhar dominante, a educação tem como finalidade habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores, para servir ao mundo do trabalho.

A escola é uma instituição social que, diante sua prática no campo do conhecimento, dos valores, atitudes e, mesmo por falta de qualificação, articula interesses específicos e desarticula outros. O grande desafio é fazer do ambiente escolar um meio que beneficie o aprendizado, onde a escola deixe de ser apenas um ponto de encontro e passe a ser, também, encontro com o saber com descobertas de forma prazerosa e funcional.

4.2 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Atualmente observa-se no Brasil que empresários e trabalhadores têm-se sensibilizado, cada vez mais, para a importância da educação e da formação profissional. Esse entendimento comum pode ser verificado pelo crescimento nas demandas específicas contidas nos acordos coletivos de trabalho, indicando que a questão da necessidade de educação formal e de qualificação profissional vem tornando-se geral, mas faltam metodologias adequadas. O desafio é o de qualificar intensivamente os trabalhadores utilizando uma abordagem que ultrapasse a metodologia tradicional de capacitação profissional e vincule a formação escolar para possibilitar a continuação do processo educativo do mesmo.

Retomando o conceito de Stewart (1998), o capital intelectual refere-se ao conjunto de conhecimentos e informações, localizados nas organizações, que agrega valor ao produto ou serviços, mediante a aplicação da inteligência e não do capital monetário, ao negócio. De acordo com o mesmo autor, o capital intelectual constitui-se de: Capital Humano; Capital Estrutural; e Capital de Marca (ou capital-cliente).

O Capital Humano refere-se ao plano individual da contribuição do indivíduo com seu conhecimento. Essa concepção não mais é considerada suficiente para assegurar a reprodução do capital, além de representar risco de restrição, visto que permanece sob a posse do indivíduo. Na teoria do Capital Humano, diversos autores

revelaram uma preocupação quanto ao risco de se manter, sob a propriedade individual do trabalhador, um fator de produção estratégico como o conhecimento. Isso obrigava as organizações a se preocupar com a segurança e qualidade nas condições de trabalho individual.

Por Capital Estrutural entende-se a transferência de posse do conhecimento da esfera individual para a esfera organizacional. Quando o conhecimento deixa de pertencer ao campo individual e passa a pertencer ao domínio organizacional, sob a forma de conhecimento coletivo recebe o nome de Capital Estrutural. Para o capital isso é importante para a eliminação de medidas de proteção à durabilidade da vida útil individual do trabalhador. Não há mais necessidade de preservação de sua vida e saúde. Com isso o Capital Intelectual reafirma o controle do capital sobre a formação dos trabalhadores. Já o Capital de Marca ou Capital-Cliente, consiste na imagem da organização na sociedade, no mercado. É a consciência de que a marca acrescenta valor ao produto ou serviço.

No contexto do Estado mínimo neoliberal, o capital assume a função de administrador de projetos educacionais formais e não-formais, de modo diverso do conjunto gerador da Teoria do Capital Humano, no qual o capital ainda se propunha a utilizar-se do Estado para a execução de seu projeto de formação dos trabalhadores (SCHULTZ, 1973). A transferência do papel do Estado para o empresariado na direção e execução, além da formulação ideológica de projetos educacionais, surge como justificativa da mudança de base técnica do trabalho. A substituição do modelo fordista pelo modelo de acumulação flexível gerou, segundo o discurso hegemônico, a necessidade de um novo trabalhador, aperfeiçoado de acordo com as necessidades da organização. Nesse novo modelo, faz-se necessário um novo trabalhador, mais comprometido afetivamente com a organização e com a produtividade.

A compreensão da importância do campo educacional no discurso do capital ocorre a partir do vínculo determinista entre empregabilidade, eficiência e competitividade significando o esforço para encobrir as outras dimensões do processo produtivo, como a lógica de acumulação e produção de excedente. Não há preocupação em distribuir a mercadoria final oriunda de toda a produtividade esperada. No entanto, desencadeou a ideia do trabalhador ético e comprometido com os interesses da organização, a qual é justificada pelo determinismo tecnológico. Ou seja, novas bases técnicas de produção requerem novo perfil profissional bem como um novo modelo de educação.

Segundo a Lei nº 9.394/96 art. 37 “a educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento”. Deste modo, haveríamos mais jovens dentro das escolas se qualificando. Então, ao falarmos de desenvolvimento endógeno, falamos em crescimento de pessoas e suas comunidades. Com esse intuito, o ProJovem Urbano foi implementado no município de Boa Vista na tentativa de assegurar aos jovens público alvo o acesso a escolarização e a formação do seu capital intelectual.

Entre os eixos do ProJovem está o Projovem Trabalhador. Este é resultado da unificação de ações, como Escola de Fábrica, Consórcio Social da Juventude, Juventude cidadã e Empreendedorismo Juvenil. O programa foi criado em 2005 e reestruturados em 2008. A iniciativa atende principalmente os jovens que já sabem ler, mas ainda não concluíram o ensino fundamental. Preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda são os principais objetivos do Projovem Trabalhador. Podem participar do Programa os jovens desempregados com idades entre 18 e 29 anos, e que sejam membros de famílias com renda per capita de até um salário. Assim como o ProJovem Urbano, o programa oferece uma bolsa auxílio de R\$ 100,00 em até seis parcelas, necessitando o aluno comprovar frequência de 75% no curso que fizer. Os cursos são de: 250 horas/aula para qualificação profissional, 100 horas/aula para os de qualificação social, totalizando 350 horas/aula. Ele foi desenvolvido com parceria entre os municípios e governo de estado.

A presente questão está em volta da qualidade de ensino ofertada no Programa ProJovem Urbano oferecido pela rede municipal de ensino da cidade de Boa Vista. Tal questionamento ocorre por falta de políticas educacionais que busque a permanência do educando na escola e por falta de ensino de qualidade que sensibilize o mesmo da importância do conhecimento para uma transformação social.

Segundo Drucker (1996) os meios de produção, alicerce tradicional do capitalismo, estão, agora, nas cabeças e mãos dos trabalhadores. Deste modo, considera-se nessa afirmação a relação entre os mercados e o desenvolvimento sócio-político das sociedades envolvidas. Reconhecer a importância do capital humano é essencial para a competitividade empresarial, pois os recursos humanos são os principais responsáveis pelo desempenho das mesmas e estabelecem vantagens competitivas num mercado cada vez mais exigente.

O indivíduo que visa recuperar seus estudos pretende se preparar para o mercado de trabalho, ter autonomia e futuro promissor na profissão. A abordagem metodológica neste sentido não deve ser desenvolvida com os mesmos parâmetros utilizados para se trabalhar com crianças. Um aluno adulto, retomando os anos escolares correspondentes ao 4º ano do Ensino Fundamental não se interessará por uma atividade caracterizadamente infantil. Isso justifica necessidade de abordar conteúdos equivalentes, mas com uma linguagem adulta e que vá ao encontro daquilo que esse público deseja.

Em concordância com Ferretti (2004), a educação escolar, em sentido amplo, preocupada com a formação plena do indivíduo, como pessoa e como cidadão, contribui para a formação profissional de maneira indireta, seja por propiciar-lhe o acesso aos conhecimentos disciplinares, seja por entender que é parte dessa formação a compreensão do contexto em que o exercício da atividade profissional se realiza ou se realizará.

Como elemento orientador e facilitador do processo de qualificação e inserção dos jovens no mundo do trabalho, o ProJovem Urbano utiliza a metodologia dos arcos ocupacionais. Os arcos ocupacionais abrangem as esferas da produção e da circulação (indústria, comércio e prestação de serviço), garantindo assim um maior campo de atuação, visando aumentar as possibilidades de inserção ocupacional dos jovens.

De acordo com Rigby (2000), as empresas de sucesso não são um conjunto de produtos, mas sim de bases de conhecimento diferenciadas. Esse capital intelectual é o segredo para a vantagem competitiva da organização. A gerência do conhecimento busca aglomerar o capital intelectual que subsidiará competências fundamentais específicas culminando em melhores resultados. Por isso é importante o trabalho existente no programa por meio de arcos ocupacionais.

Durante a execução das ações de qualificação social e profissional são abordados temas transversais como empreendedorismo e economia solidária, equidade de gênero, gestão pública, setor, português, matemática e língua estrangeira, ciências naturais e ciências humanas observando os seguintes conteúdos:

- a) Inclusão digital;
- b) Valores humanos, ética e cidadania;
- c) Valores e conceitos de cultura;

- d) Educação ambiental, higiene pessoal, promoção da qualidade de vida;
- e) Noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho;
- f) Estímulo e apoio à elevação da escolaridade.

Deste modo, é possível desenvolver políticas de emprego e qualificação profissional que considerem a realidade local do indivíduo, buscando a flexibilização nas relações de trabalho para que não prejudique os trabalhadores com menor qualificação. As políticas públicas são de suma importância na proteção dos trabalhadores mais vulneráveis para que o governo incentive a modernização produtiva das empresas.

Complemente-se a isso a afirmação de Alves e Vieira, “frequentemente, o baixo grau de instrução contribui para que o trabalhador se torne um prisioneiro de determinado posto de trabalho, já que seu conhecimento é limitado ao exercício de tarefas, o que o torna dependente de sua ocupação, fato que limita as oportunidades de treinamento ao longo de sua vida de labor. Aí se configura a área de atuação do governo”.

4.3 CONTEÚDO PROGRAMÁTICO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

É notória a grande tendência mundial da globalização dos mercados decorrente da internacionalização da economia. Diante disso, o Brasil, para ampliar e consolidar sua participação no comércio internacional tem que adequar sua produção aos padrões de qualidade e produtividade em vigor na economia mundial. O processo de atualização vem ocorrendo tanto pelas inovações tecnológicas, lideradas pelas áreas da informação e microeletrônica, quanto pelos novos processos organizativos e gerenciais. Intensificou o ritmo de expansão horizontal das inovações tecnológicas desses setores para outros ramos industriais e de serviços.

A intenção é aumentar cada vez mais o número de empresas e organizações que adotarão processos modernos de produção e, assim, a qualificação profissional do indivíduo poderá se estabelecer como fator fundamental para a expansão desses processos. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(PNAD/90), 53% da força de trabalho, cerca de 33 milhões de trabalhadores, possuía até cinco anos de estudo; baseando nas análises internacionais, são necessários pelo menos oito anos de estudo para obter os conhecimentos mínimos que possibilitem a eficácia de treinamentos específicos.

Na Teoria do Capital Intelectual o conhecimento é fator de produtividade crucial e essencial nos novos modelos de produção e de gestão do trabalho. É notória que a retomada da construção teórica é uma súplica da classe dominante para a execução das políticas sociais pelo governo para atender as necessidades educacionais dos trabalhadores. Assim, com trabalhadores mais qualificados, as empresas e organizações estarão preparadas para atender as modificações dentro do novo processo produtivo.

A qualificação, em tempo referente às necessidades, dos trabalhadores para assegurar-lhes empregos de qualidade e garantir o sucesso do processo de modernização produtiva é um grande obstáculo do Brasil. Segundo Alves e Vieira (1995) essa tarefa esbarra na superação dos seguintes pontos de estrangulamento:

- 1 - os baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores;
- 2 - o grande número de jovens egressos, a cada ano, do sistema educacional, com preparo inadequado para enfrentar as exigências do mercado de trabalho;
- 3 - a desatualização e ineficiência do sistema de formação profissional para atender com rapidez às mudanças tecnológicas e gerenciais;
- 4 - a inexistência de metodologias de ensino adequadas às novas necessidades do setor produtivo e ao perfil educacional desejado do trabalhador; e
- 5 - a inexistência do componente de qualificação profissional na política pública de combate ao desemprego. Essa realidade acarreta desperdício macroeconômico dos investimentos, devido à má utilização ou à subutilização da tecnologia instalada, e à incapacidade do trabalhador de adequar-se às modernas técnicas de gestão, dado seu baixo nível de escolaridade. (ALVES; VIEIRA, 1995).

Esses problemas são resultantes do processo histórico que, ao longo do tempo, a sociedade brasileira pouco valorizou a escolaridade como fator determinante de superação do subdesenvolvimento. A comprovação desse fato são as precárias condições do sistema de ensino, em especial do ensino público, e a ausência de políticas públicas para a formação profissional. Isso leva a falta tanto de metodologia e conteúdo programático adequado às necessidades do mercado quanto à demanda dos indivíduos por um sistema educacional que não fique limitado apenas à qualificação profissional, mas que lhes permita a continuidade dos estudos.

A relação entre educação e cidadania encontra-se expressa na Constituição Brasileira – Capítulo III, seção I, artigo 205, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96. Assim, a educação escolar no Brasil tem por finalidade a formação integral do indivíduo, bem como a preparação para o exercício da cidadania e a preparação para o mundo do trabalho.

Concebido como um programa emergencial de educação integral, aprovado como experimental, conforme previsto no artigo 81º da Lei nº 9.394/96 da LDB da educação nacional (CNE/CEB nº 2/2005), o ProJovem Urbano também se coloca objetivos semelhantes aos da escola regular. Ou seja, formação integral do indivíduo, formação para cidadania e para o trabalho. Por isso, este estudo focaliza o ProJovem Urbano a fim de realizar um estudo sobre sua contribuição para o desenvolvimento local.

A oferta de cursos de qualificação profissional deverá estar em consonância com a demanda de empregabilidade o qual é parte integrante do Plano de Implementação do ProJovem Urbano. Os conteúdos da oferta dos cursos de qualificação profissional são elaborados com base na seguinte relação de arcos ocupacionais:

- Alimentação;
- Arte e Cultura I;
- Telemática.

Compreender os arcos ocupacionais é entender a interdisciplinaridade no ProJovem Urbano e requer a concepção do seu princípio fundamental, que é o da integração entre formação básica, qualificação profissional e participação cidadã, objetivando a promoção da igualdade diante aos direitos sociais, tais como educação e trabalho e, assim, considerar as especificidades do seu público. Assim, o programa através do seu Currículo Integrado propõe unificar teoria e prática, formação e ação, se utilizando da formação inicial e continuada como meio de análise das práticas pedagógicas realizadas e suas possibilidades.

Abordar as realidades locais para atuação e intervenção do contexto educacional, e as transformações por meio do programa para os mundos do trabalho e da participação cidadã de forma integral é importante porque contribui para a formação de professores e estudantes críticos e compromissados com o seu papel na sociedade, com uma contribuição na diminuição das desigualdades, na perspectiva de novas formas de vida e de viver que mesmo com etapas difíceis podem ser cumpridas

para uma nova inserção de indivíduos com expectativas sociais, educacionais e econômicas diferenciadas.

A concepção da contribuição da educação para o desenvolvimento local está diretamente ligada à necessidade de se formar indivíduos que, no futuro, possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas. Hoje, para termos cidadania ativa, se faz necessário uma sociedade informada. A escola deve fornecer aos indivíduos os conhecimentos necessários para ajudá-lo a transformar o lugar onde vive. Há uma dimensão pedagógica importante nesta abordagem.

Compreender o que acontece com o dinheiro público, quais são os indicadores de mortalidade infantil, quem são os maiores poluidores da sua região, quais são os maiores potenciais de desenvolvimento, são questões primárias da transparência social. A realização integral da formação básica, da qualificação profissional e da participação cidadã, dimensões curriculares do programa, deve ser realizada com conexão, cada uma deve atender a proposta essencial da formação interdisciplinar.

Para a instituição formadora e executora dos encontros de formação dos educadores percebe-se por construção participativa da produção de saberes na prática e na teoria, levando em consideração suas implicações mútuas, seus valores, seus fins e motivações para a vida. Devendo realizar inteiramente e em conformidade com outras dimensões curriculares, além das necessidades para uma inclusão completa, criativa e produtiva na sociedade atual.

Nesses aspectos, o conteúdo programático do ProJovem Urbano foi idealizado visando ultrapassar e inovar. O processo de construção e formação interdisciplinar envolvido na integração curricular deste programa é uma condição importante, entretanto, não suficiente para atender ao objetivo do mesmo. Do ponto de vista especialmente desta proposta curricular, é necessário que se respeite e valorize a diversidade cultural dos indivíduos, mas que também sejam criadas possibilidades, a fim de favorecer os sujeitos na apropriação do conhecimento e linguagens de outros grupos sociais criticamente e do mundo do trabalho.

A realidade vivida ao ser observada de forma científica, organizada e fragmentada, apresenta uma tendência à assimilação melhor dos próprios conceitos científicos, pois é a realidade dos indivíduos que passa a adquirir sentido. O objetivo da educação não é manter a abordagem dos conceitos tradicionais de “educação

cívica”, mas permitir aos jovens que tenham acesso aos dados básicos do contexto que regerá as suas vidas.

4.4 PÚBLICO ALVO

A gestão municipal de Boa Vista tem, como público-alvo, crianças de 4 a 10 anos distribuídas em duas modalidades: Educação Infantil e Ensino Fundamental I, além de ofertar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o ProJovem Urbano. Respeitando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu art. 11:

Oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal a manutenção e desenvolvimento do ensino. (LDB, 1996).

Pensar em rede municipal de ensino é levantar a bandeira da inserção desse público (jovens e adultos às margens fora do mercado de trabalho) no processo de desenvolvimento econômico. Segundo Bourdieu e Passeron (1975) a aquisição do capital intelectual do sujeito está diretamente ligada à quantidade de tempo na escola e às possibilidades de acesso aos bens culturais no decorrer deste período. A escola possibilita a seus frequentadores um contato mais próximo e sistematizado com a cultura letrada.

No art. 2º da Resolução nº 8 de 16 de abril de 2014, afirma que: “O ProJovem Urbano visa à promoção de ações para a elevação da escolaridade, na forma de curso, para a qualificação profissional em nível inicial e a participação cidadã de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever, mas não tenham concluído o ensino fundamental”.

Tal público alvo são agraciados com a oportunidade de concluir o Ensino Fundamental em apenas 18 meses ininterruptos, com aulas presenciais diárias, ministradas por profissionais capacitados em suas distintas áreas. Em seu parágrafo único, assegura que para a oferta do ProJovem Urbano, os entes federados deverão priorizar os jovens:

- I - residentes nos municípios ou regiões com maiores índices de violência contra a juventude negra, integrantes do Plano Juventude Viva (Anexo II);
- II - que residem nas regiões de abrangência das políticas de enfrentamento à violência;
- III - catadores de resíduos sólidos;

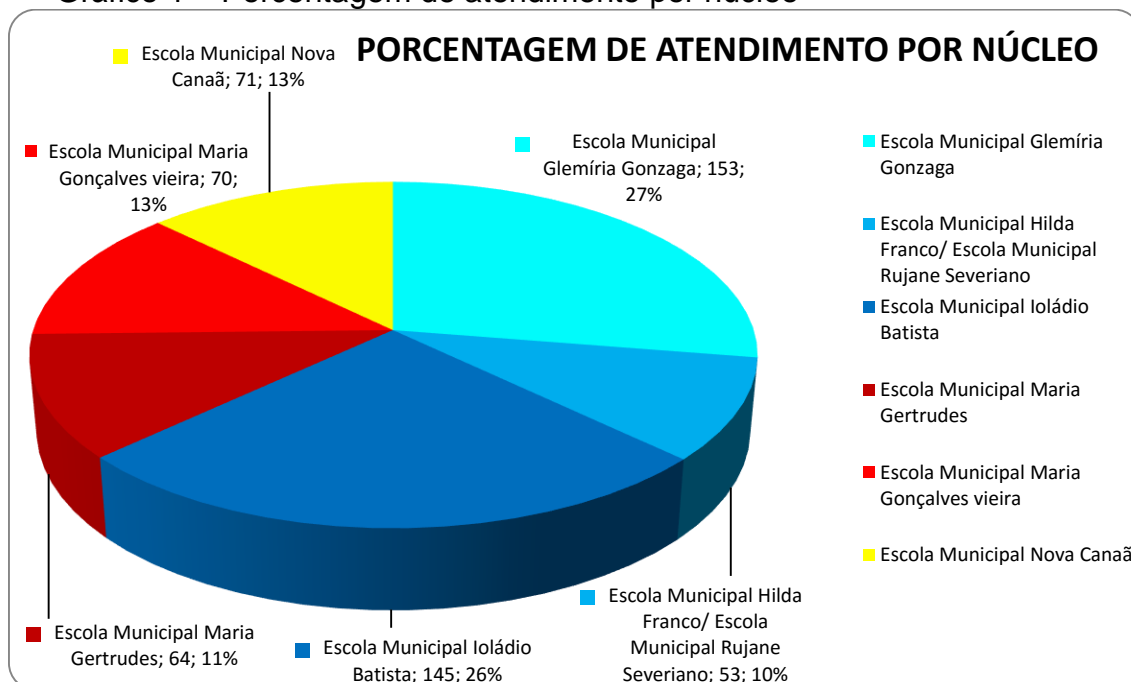
- IV - egressos do Programa Brasil Alfabetizado;
- V - residentes nas regiões impactadas pelas grandes obras do Governo Federal;
- VI - jovens mulheres, quando houver oferta do Projovem Urbano nas unidades dos sistemas prisionais, no caso dos estados. (RESOLUÇÃO nº 8, 16/04/14).

Em sua última edição o Projovem Urbano Boa Vista-RR, atendeu um total de 852 alunos frequentes nos 6 (seis) núcleos, em atividades diárias: Escola Municipal Maria Gertrudes; Escola Municipal Glemíria Gonzaga; Escola Municipal Hilda Franco/ Escola Municipal Rujane Severiano; Escola Municipal Ioládio Batista; Escola Municipal Maria Gonçalves e Escola Municipal Nova Canaã. As escolas estão localizadas em bairros da periferia onde se encontram grande parte dos educandos atendidos no programa.

No parágrafo 6º, da mesma Resolução supracitada, estabelece que o governo municipal que aderir ao Projovem Urbano deverá constituir pelo menos um núcleo de 150 a 200 estudantes, que poderá ser composto por turmas localizadas em até duas escolas próximas e, excepcionalmente, constituir núcleo com menos de 150 estudantes. Isso justifica a aglutinação das Escolas Municipais Hilda Franco e Rujane Severiano.

O gráfico abaixo demonstra o quantitativo e percentual dos educandos atendidos em cada núcleo:

Gráfico 1 – Porcentagem de atendimento por núcleo



Fonte: Coordenação Geral do Projovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

As escolas onde se desenvolvem as atividades do ProJovem Urbano tendem a respeitar as oportunidades sociais dos alunos através de informações e orientações que influenciarão na liberdade concreta dos indivíduos viverem melhor. Tais serviços são importantes, não apenas para conduzir a vida particular (como o viver uma vida saudável, prevenindo as doenças evitáveis e a mortalidade precoce), mas também para uma participação efetiva nas atividades econômica e política. Há determinadas funções que requer, nas empresas ou organizações, informações que asseguraram a qualidade do serviço ou produto.

Da mesma forma ocorre na política, pois a participação política poderá ser prejudicada pela incapacidade de ler jornais, de comunicar por escrito ou debater com outros envolvidos na ação política. Permitir a visibilidade dos atos e gastos dos governos deve ocorrer por meio da divulgação e o acesso às informações públicas para que o indivíduo possa exercer seu pleno direito de opinar e fiscalizar as ações dos servidores públicos de maneira mais efetiva. No entanto, o indivíduo precisa ter sensibilidade para compreender tais informações ou não servirá a transparência pública.

A participação social no país se encontra em processo de aperfeiçoamento. O indivíduo, por meio dos instrumentos participativos, desenvolve atividades com o objetivo essencial de interagir com as decisões dos gestores e com as necessidades sociais da população. Com isso, a comunidade encontra espaço para sugerir melhorias na administração pública, resultando no desenvolvimento da democracia participativa. Aí entra a participação da escola e sua função social.

No espaço escolar assim constituído, as pessoas passam a se identificar como comunidade, a administrar conjuntamente problemas que são comuns. Em consonância com Dowbor (2007):

A ideia da educação para o desenvolvimento local está diretamente vinculada a essa compreensão e à necessidade de se formarem pessoas que amanhã possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas. (DOWBOR, 2007).

É uma nova forma de aprender, uma instrução que envolve a ideia de transformação local que ganhou tamanha relevância ao ponto de ser classificado como um capital, uma riqueza de cada comunidade denominado Capital Social. Isso significa que, na localidade, a qualidade de vida e o desenvolvimento vão depender

cada vez mais da capacidade inteligente de organização das comunidades, das sinergias no interesse comum.

De fato, o público alvo do ProJovem Urbano são os jovens brasileiros de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o Ensino Fundamental. Esse fato os exclui do mercado de trabalho e, em consequência, privando-os das liberdades substanciais. Por isso, o programa destina-se a promover a inclusão social dos mesmos, buscando sua reinserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania.

Em qualquer sistema econômico, alguns indivíduos podem apresentar características de vulnerabilidade social e podem submeter ao efetivo estado de miséria ficando as margens das liberdades defendidas por Amartya Sen. Para combater a extrema pobreza se faz necessária políticas públicas voltadas para a educação. Tal política deve ser voltada para atender os jovens e adultos, população economicamente ativa, que requer continuidade dos estudos e, ao mesmo tempo, qualificação profissional.

Por fim, o conhecimento da realidade local, sólidos sistemas de informação e políticas públicas na educação, possibilitam iniciativas inteligentes por parte dos indivíduos. Em outras palavras, a coerência sistêmica de iniciativas diversas de uma comunidade ou região, depende fortemente de uma sociedade informada. Igualmente, a democratização do conhecimento territorial, das suas dinâmicas sociais e econômicas, é um pré-requisito essencial para o desenvolvimento.

4.5 PERFIL DOS EDUCANDOS DO PROJOVEM URBANO BOA VISTA/RR

Na tentativa de conciliar trabalho e escola, muitos jovens buscam os cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA). A entrada deste grupo na EJA a partir dos anos de 1980 tem sido um desafio a esta modalidade uma vez que, os mesmos visam um meio de acelerar os estudos, provocando a perda da identidade original da mesma, a qual foi estruturada para democratizar oportunidades formativas a adultos trabalhadores. Segundo Haddad e Di Pierro (2009):

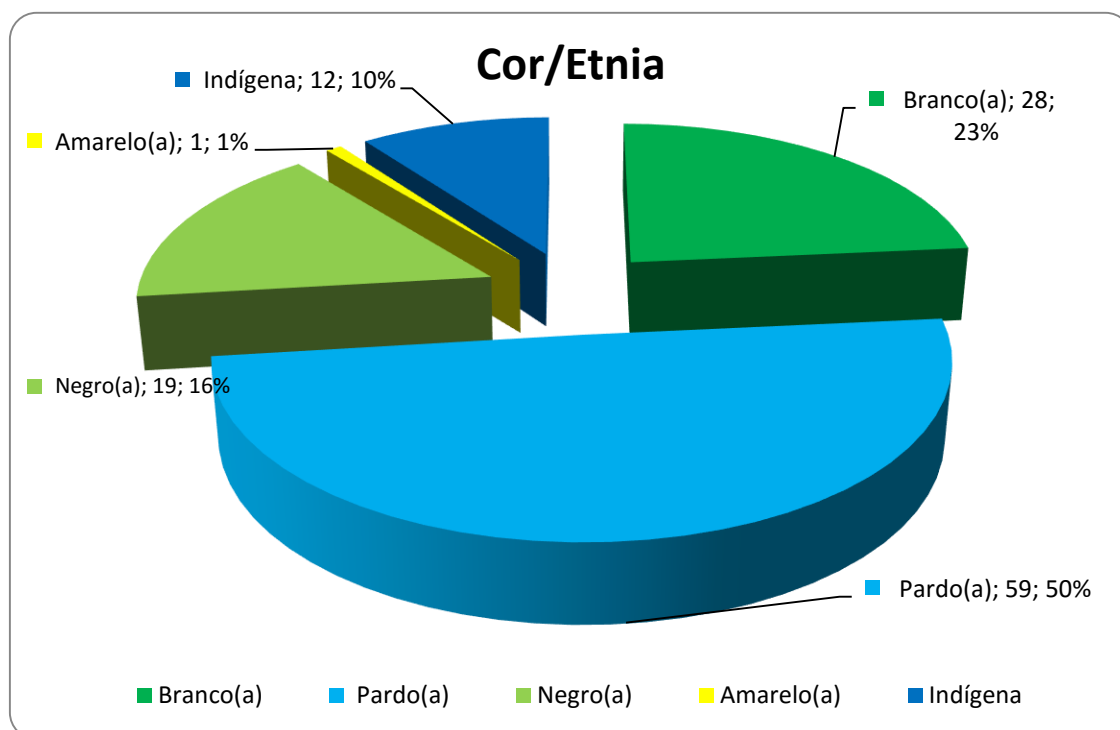
Há uma ou duas décadas, a maioria dos educandos de programas de alfabetização e de escolarização de jovens e adultos eram pessoas maduras ou idosas, de origem rural, que nunca tinham tido oportunidades escolares. A partir dos anos 80, os programas de escolarização de adultos passaram a

acolher um novo grupo social constituído por jovens de origem urbana, cuja trajetória escolar anterior foi malsucedida. O primeiro grupo vê na escola uma perspectiva de integração sociocultural; o segundo mantém com ela uma relação de tensão e conflito aprendida na experiência anterior. Os jovens carregam consigo o estigma de alunos-problema, que não tiveram êxito no ensino regular e que buscam superar as dificuldades em cursos aos quais atribuem o caráter de aceleração e recuperação. (HADDAD; DI PIERRO, 2009, p. 127).

O ProJovem Urbano, como afirmado anteriormente, é um programa federal de inclusão de jovens que estejam exclusivamente na faixa etária de 18 a 29 anos de idade, que estejam fora da escola e do mercado formal de trabalho. O Programa tem uma proposta de educação para cidadania através da Participação Cidadã, a qual visa preparar os jovens que passam pelos 18 meses de curso para o exercício da cidadania.

O Município de Boa Vista, atendeu 852 jovens que frequentaram as salas de aula nos 06 núcleos. Destes 50% declaram-se pardos, 23% branco, 16% negros, 10% indígenas e apenas 1% declaram-se amarelo, expressos no gráfico.

Gráfico 2 – Cor e etnia



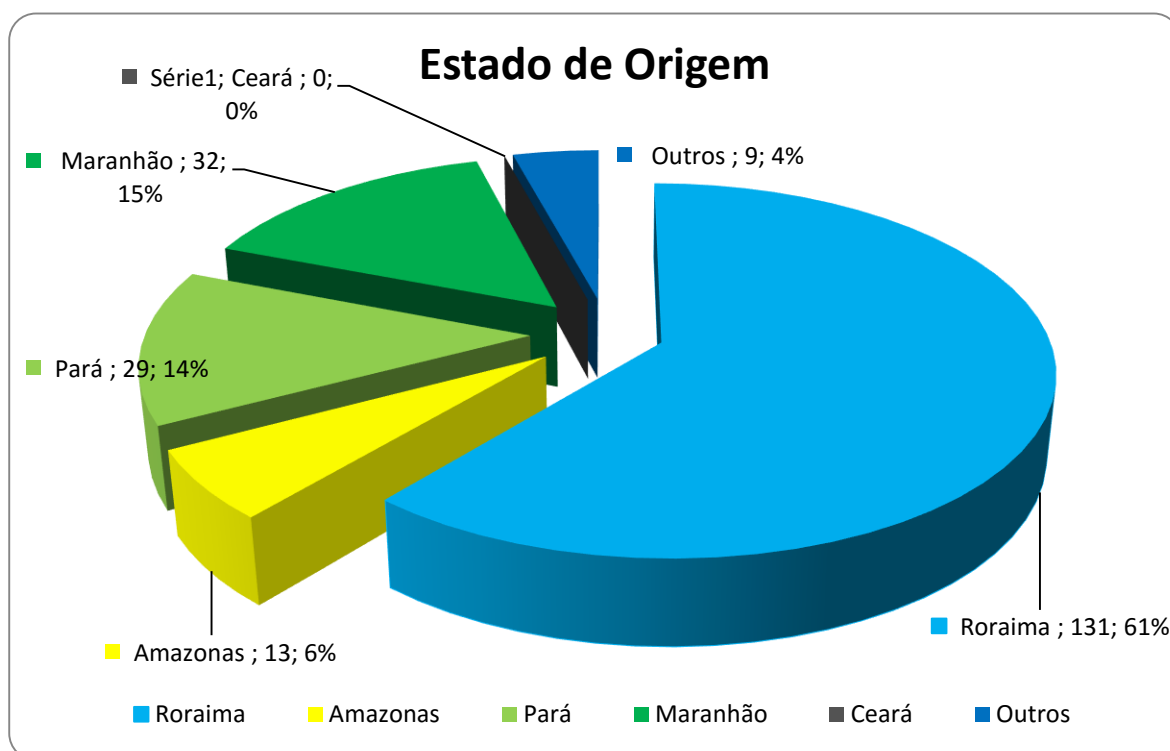
Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

Esses alunos, em sua maioria, se declararam ser do sexo feminino no questionário sócio econômico aplicado pela Coordenação Geral do ProJovem Urbano

em Boa Vista. Conforme levantamento fica bastante visível à tendência observada nos resultados dos últimos censos escolares, que atestam uma ligeira vantagem no número de mulheres matriculadas no Ensino Fundamental. A grande maioria dos alunos é do sexo feminino (65%), dado que reforça a necessidade de concretização de políticas públicas de inclusão voltadas especificamente para esse público.

Entre as possíveis causas desse contexto, a gravidez na adolescência se destaca, uma vez que implicaria o abandono escolar precoce do público feminino, evidenciando que as instituições de ensino regulares não estão preparadas para lidar com tal situação, tanto no nível objetivo (instalações para os filhos das alunas etc.) quanto no subjetivo, ou seja, no sentido moral (ALMEIDA, 2008; HEILBORN; AQUINO; KNAUTH, 2006). É preciso verificar se as demandas e propostas de inclusão conseguem mudar ou transformar a lógica hegemônica de poder e de hierarquia que mantém as desigualdades e, em decorrência, continua a manter a maioria das mulheres em situação de desigualdades ou subordinação.

Gráfico 3 – Estado de origem



Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

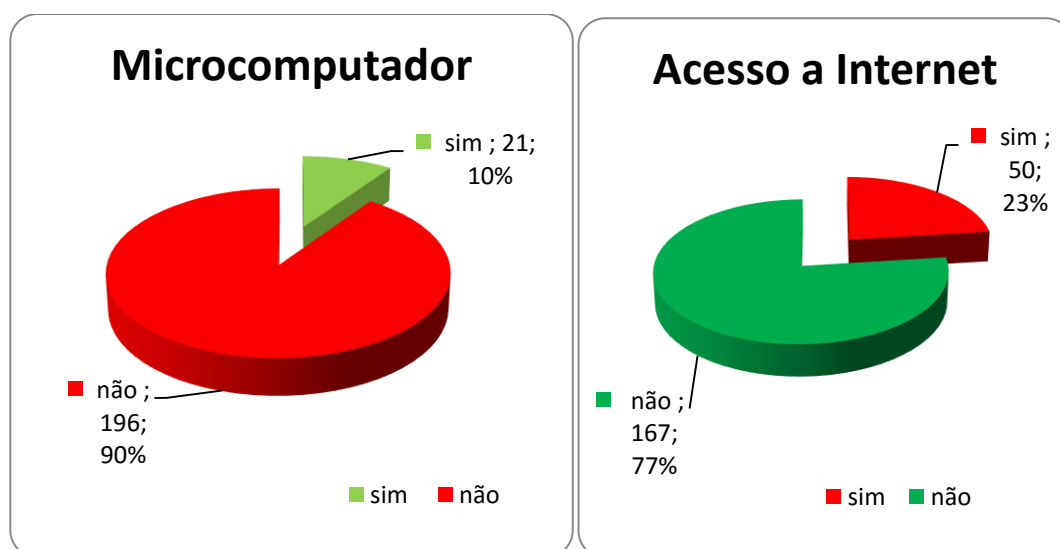
Quanto ao estado civil grande parte mora com seu marido ou esposa e dividem seus lares com mais de quatro pessoas. Aparece uma porcentagem pouco maior de

peças morando em casa própria, o número de alunos que vivem de aluguel é bastante expressivo, poucos convivem ainda com os pais. Cerca de 62% declaram ser solteiros, 20% vivem em união estável, 17% são casados e 1% fazem parte do grupo das pessoas separadas ou divorciadas. São oriundos do próprio estado cerca de 61%, 15% são maranhenses, 14% são paraenses e 6% são amazonenses.

A renda familiar mensal dessa clientela é no máximo de três salários mínimos, e a maioria apenas recebem o benefício da bolsa do ProJovem Urbano. O meio de transporte mais utilizado por estes alunos é a bicicleta, seguido da motocicleta e por último o transporte coletivo. A precária situação econômica, social e política que cobre grande número das famílias em nosso país não tem origem em fenômenos naturais, religiosos ou no destino.

O estado de pobreza foi produzido historicamente por meio de mecanismos sociais que privam as famílias de oportunidades para melhorar sua qualidade de vida. Muitas vezes os pais não têm condições de oferecer uma vida melhor aos seus filhos, e estes se mantêm presos ao ciclo de reprodução da pobreza. O que reflete o não acesso aos bens de consumo. Na era dos avanços tecnológicos, 90% dos alunos não têm a um microcomputador em casa e 77% estão impossibilitados de conectar se as redes sociais, como mostra o gráfico.

Gráfico 4 – Microcomputador e acesso a internet



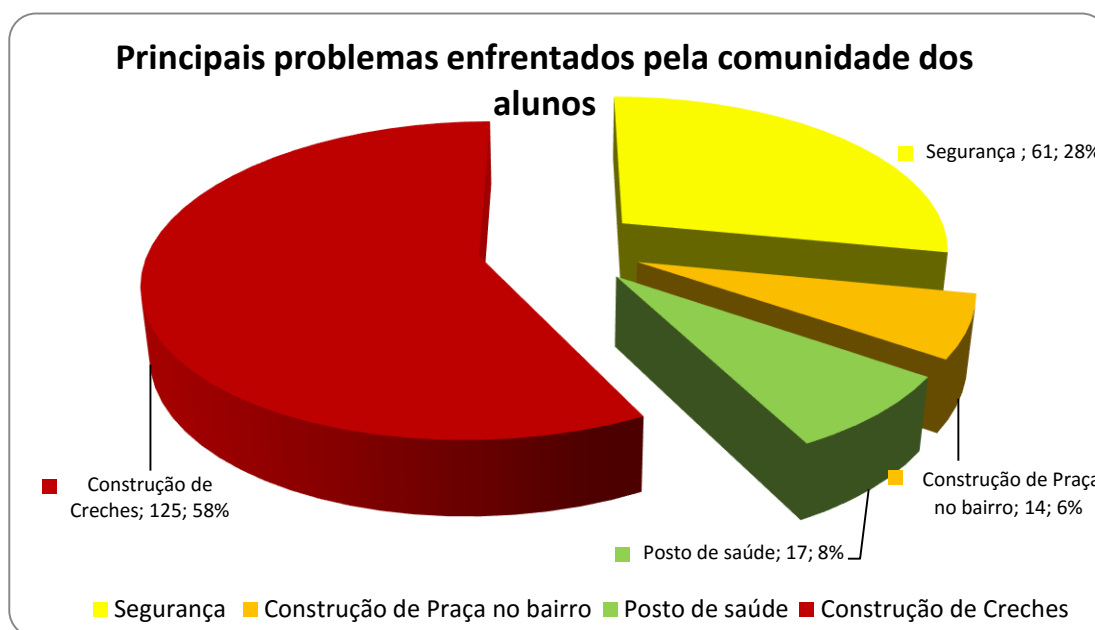
Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

Não há dúvida que a internet e as novas tecnologias estão revolucionando, há algum tempo, as formas de se viver em sociedade. Nos países da América Latina e

do Caribe, o acesso à internet por parte da população mais rica pode ser até 30 vezes maior que o acesso pelos mais carentes. De acordo com as informações são da Comissão Econômica para América Latina e do Caribe (Cepal), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), em uma lista com 14 países, o Brasil lidera a desigualdade, apresentando 52% do uso da internet pelas classes elitizadas, enquanto entre os mais pobres, é de 1,7%.

Permitir vida digna e acesso às tecnologias ao indivíduo significa garantir as liberdades substanciais, o acesso aos direitos civis, à educação de qualidade e a oportunidades de trabalho e renda. Elas são conquistadas no âmbito do extenso processo de melhoria contínua da qualidade de vida no local onde vivem. Além disso, os alunos apontam alguns problemas que estes enfrentam em seu bairro.

Gráfico 5 – Principais problemas enfrentados pela comunidade dos alunos em 2016



Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

O principal problema enfrentado na comunidade na qual os educandos pertencem é a falta de creches. É fundamental que as crianças, desde a fase de creche, tenham acesso à educação para que, além da garantia de seu direito fundamental, possam ter um local não só de permanência, mas principalmente de crescimento e desenvolvimento saudáveis.

O acesso à creche é um dos grandes desafios a ser superado no Brasil. O artigo 208 da Constituição Federal garante às crianças de zero a cinco anos o direito à educação infantil, em creche e pré-escola. Cabe ao Estado aplicar esse direito, pois além de ser assegurado constitucionalmente, está no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE, 2001).

Em Boa Vista, observa-se mudanças significativas no processo de urbanização e crescente intervenção do Estado nas questões urbanas, que se caracteriza por um conjunto complexo de programas e de ações. Embora a cidade seja uma construção coletiva, apenas alguns têm acesso aos serviços ofertados à sociedade. Integrada a esse contexto, alguns bairros apresentam-se carentes de infraestrutura básica, fruto da política de utilização do espaço ao longo do tempo.

Está evidente que a cidade se encontra estruturada de forma desigual, sendo constituída uma segregação sócioespacial onde a população de melhor poder aquisitivo se insere nas áreas privilegiadas e a população de baixa renda nas áreas desprovidas de tais serviços, geralmente oriundas de invasões.

4.6 ATENDIMENTO AOS FILHOS DOS EDUCANDOS DO PROGRAMA NAS SALAS DE ACOLHIMENTO

A sala de acolhimento caracteriza-se como um serviço de apoio às famílias dos jovens matriculados no Programa que necessitam deixar seus filhos em condições adequadas com segurança, bem-estar e desenvolvimento, no período em que estão frequentando as aulas. Seu objetivo é garantir a permanência do educando no ProJovem Urbano que têm filhos ou são responsáveis legais por crianças de 0 a 8 anos e onze meses de idade.

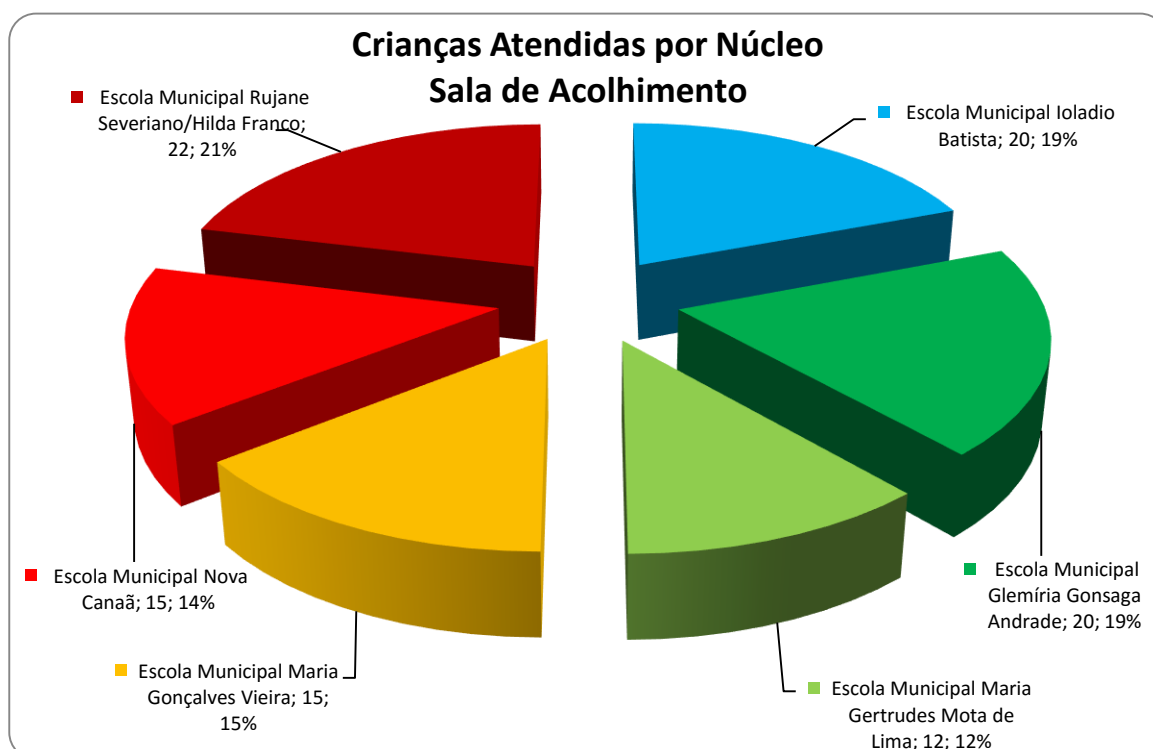
Este ambiente difere de qualquer serviço equivalente à creche, à pré-escola e à escola de Ensino Fundamental, não sendo a frequência da criança obrigatória, diária e nem sistemática. Nesse sentido, ressalta-se que essas crianças acolhidas no período de estudo de seus pais, normalmente noturno, mantêm seu direito de acesso à educação infantil ou creche no período diurno, devendo os gestores educacionais e de assistência social criar as condições para a garantia dessa oferta (MEOG, 2012).

Os profissionais das salas de acolhimento, dos núcleos, são professores contratados pelo Programa através de seletivo, cujo requisito é ser pedagogo, estando sujeitos a Coordenação Geral. Na última edição, o ProJovem Urbano atendeu 94 crianças nas salas de acolhimento, distribuídas nos seis núcleos.

Uma pesquisa realizada pela diretoria de políticas de educação para a juventude, ligada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do MEC, concluiu que as salas de acolhimento são fundamentais para a permanência dos jovens até a conclusão do curso. Mas o impacto vai além da frequência escolar, influenciando nas relações das crianças em suas escolas, em alguns casos com melhoria de desempenho, e na socialização com colegas e professores (BRASIL, 2015).

O gráfico abaixo mostra o quantitativo de crianças atendidas por escola, segundo, dado fornecido pelos coordenadores dos núcleos e observado em visitas de monitoramento realizadas pela coordenação geral do Programa.

Gráfico 6 – Crianças atendidas por núcleo sala de acolhimento em 2016



Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

Pode-se afirmar que sem as salas de acolhimento, praticamente metade dos 125 mil alunos matriculados na edição 2014/2015, em todo o país, estaria fora do

ProJovem Urbano. Em Boa Vista, essa realidade não é diferente sendo que, os pais afirmaram que conseguiram concluir o curso devido as salas de acolhimento. Foram atendidos, aproximadamente, 86,7 mil crianças nessas salas em todo o Brasil.

A iniciativa não substitui a creche, a Educação Infantil ou o Ensino Fundamental e sua frequência não é obrigatória. A LDB determina como finalidade da educação infantil “o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

4.7 FORMAÇÃO

A política de formação profissional precisa dar atenção especial aos indivíduos em situação de fragilidade como os desempregados, os que trabalham no setor informal, com baixa escolarização e os empregados nos setores tradicionais da economia. Para tanto, se faz necessário um arranjo nos currículos adequando-os de acordo com as necessidades ocupacionais de mercado, visando a promoção de reais oportunidades de emprego para esses grupos. O programa ProJovem Urbano vem como possibilidade do governo federal de atender essa demanda.

Segundo Nonaka e Takeuchi (1997), novas formas de gerenciamento, reconhecem a exploração do conhecimento implícito como no modelo ocidental. Para eles, é na apropriação desse saber que se encontra o interruptor da formação e conservação do capital intelectual.

Dentro desse contexto, é preciso levar em consideração o conhecimento como fator estratégico da produção sem desprezar a transformação da mão de obra em mercadoria, o controle de sua produção e distribuição de acordo com a divisão internacional do trabalho. Ao contrário, levaria a uma percepção acrítica, ou seja, sem a avaliação devida da relação capital-trabalho-conhecimento-poder. Além de ofuscar o antagonismo de classes e a questão da propriedade privada dos meios de produção.

A forma como articular a educação com a superação da pobreza, contribuindo de maneira efetiva no crescimento econômico, alicerçado como elemento essencial para assegurar o bem-estar dos indivíduos se constitui como a grande tarefa do Brasil. Portanto, é de suma importância qualificar intensamente o nível de formação das presentes e futuras gerações para o mercado de trabalho.

É preciso refletir sobre como a educação pode contribuir para a redução das desigualdades sociais. Para favorecer a efetivação da liberdade aos indivíduos, a sociedade oferece ao mesmo uma variedade de direitos, de possibilidades, entre outros que constituem o que Sen (2000) chama de papel instrumental da liberdade. Em outras palavras, a liberdade passa a ser concebida enquanto meio. Esta coopera para a ampliação da liberdade substancial, que consiste no conjunto de capacidades primárias, tais como a capacidade de resistir à fome, à desnutrição, à morbidade evitável e à mortalidade prematura, bem como as liberdades que provém da alfabetização, da participação política aberta, da livre expressão.

Nos dias atuais se observa um estreitamento na relação entre rendas familiares, desempenho educacional dos filhos e tipo de trabalho a que tem acesso de acordo com a escolarização obtida, o que ocasiona aberturas para a geração seguinte, e as desigualdades converge para sua reprodução entre as gerações.

O fortalecimento de uma escola pública, cuja qualidade deve ser devidamente garantida pelo Estado pode contribuir de forma eficaz para reduzir as lonjuras entre as classes sociais e transformar-se em um verdadeiro canal de movimentação social. Isso nos remete a uma reflexão sobre como a educação pode fomentar a inclusão social e integração cultural, colocando os indivíduos no centro do processo de desenvolvimento humano sustentável, ampliando suas capacidades e estendendo suas opções para viver com dignidade, valorizando a diversidade e respeitando os direitos de todos na sociedade.

Não há dúvida que o investimento nos indivíduos, na sua educação e formação, é primordial para qualquer forma de economia. A probabilidade de ser empregado encontra-se estreitamente ligada ao nível de qualificação, competências e conhecimentos que os indivíduos adquirem, bem como às oportunidades e capacidades disponíveis para essa aquisição. Sendo notório que sujeitos com competências de níveis baixos se encontram mais suscetíveis às fragilidades do mercado trabalhista.

Atualmente, a qualificação profissional é o requisito essencial na busca de trabalho. Em outras palavras, é aquele profissional que saberá o que fazer dentro da empresa ou instituição, deverá estar preparado para atuar diretamente na função para qual foi contratado. A retomada da Política de Educação Profissional integrada ocorre no contexto econômico mundial que tem como principal referência empírica o mercado

de trabalho, que demanda uma formação correlata, na fase denominada por Harvey (1992) de “acumulação flexível” do capital.

Como a educação pública insere-se na esfera dos direitos, não pode estar subordinada à esfera privada do mercado (FRIGOTTO, 1999) que, por sua natureza, não leva em conta o processo histórico do trabalho, de produção da existência humana e a dimensão ontológica do trabalho, através de uma educação com base na formação do homem “*omnilateral*”. Segundo o pensamento marxista, o indivíduo deve se sentir completo dentro do seu convívio em sociedade e no seu trabalho.

A formação assume características peculiares e deverá apoiar-se em princípios e pressupostos comuns, considerando o educando e professor como sujeitos, valorizando seus saberes e suas experiências pessoais. Por meio das diferentes etapas da formação continuada busca-se a construção de um processo identitário no qual cada educador se veja, de forma simultânea, como: (a) um perito que domina o instrumental de trabalho próprio de sua área de conhecimento e de sua atividade docente e sabe fazer uso dele; (b) um pensador capaz de repensar criticamente sua prática e as representações sociais sobre seu campo de atuação; (c) um cidadão que faz parte de uma sociedade e de uma comunidade (MIRANDA; SALGADO, 2000).

Existe por parte da coordenação geral do Programa uma preocupação com a formação continuada, por entender que os conhecimentos e metodologias utilizadas nos encontros, podem e devem contribuir na apropriação de saberes mais específicos no público do ProJovem. A formação deve completar uma carga horária de 376 horas, dividida em três etapas, duas presenciais e uma não presencial conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Atividades presenciais e não presenciais (1)

Etapas	Atividades presenciais	Atividades não presenciais	Sub. Total
Primeira	96h	64h	160h
Demais	216h	-	216h
Total	312h	64h	376h

Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

Neves e Pronko (2008) explanam que a escola “[...] vai se metamorfoseando de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas e com as mudanças nas relações de produção, nas relações de poder e nas relações sociais gerais”, visando à reprodução material da existência e a coesão social. Para assegurar a capacitação docente, foram adotados encontros que acontecem quinzenalmente aos sábados no período matutino, fazendo seis horas corridas, portanto, das 8h às 14h, no Centro de Formação São Bento.

Quadro 2 – Atividades presenciais e não presenciais (2)

Etapas	Atividades presenciais	Atividades não presenciais	Sub. Total
Primeira	96h	64h	160h
Demais	120h	-	126h
Total	198h	64h	286h

Fonte: Coordenação Geral do ProJovem Urbano Boa Vista/SMEC (2016).

A presente preocupação com a formação no Programa reside na ideia de que os jovens estão presos a uma situação de privações de liberdades substanciais. Educar é libertar o indivíduo do determinismo, passando a valorizar o papel da História e da identidade cultural tanto em sua dimensão individual quanto no coletivo.

Sem respeitar essa identidade, sem levar em conta as experiências vividas pelos indivíduos o processo será ineficaz, somente palavras sem significação concreta. A educação é ideológica, mas permite o diálogo, pois só assim pode se estabelecer a verdadeira comunicação da aprendizagem entre os indivíduos. Em consonância com Stewart (1998), o conhecimento são armas nucleares da nossa era. Portanto, as organizações devem buscar valorizar e se direcionar para a formação do capital intelectual.

De maneira geral, observa-se nos jovens uma necessidade em trabalhar mais cedo. Para a grande maioria, essa pressa está ligada às necessidades básicas de sobrevivência pessoal e familiar. Por outro lado, na sociedade de consumidores, a urgência também pode estar relacionada com a busca de emancipação financeira, mesmo que parcial, que possibilite o acesso a variados tipos de consumo e de lazer.

No entanto, para a maioria dos jovens, a pressa parece estar relacionada com a consciência de que, submetidos às transformações recentes no mercado de trabalho, o diploma não é mais garantia de inserção produtiva condizente com os diferentes níveis de escolaridade alcançada.

Vários autores, Nonaka e Takeuchi (1997), Stewart (1998) e Sveiby (2001), enfatizam a importância do conhecimento implícito, tácito, como um fator crítico na formação do capital intelectual. O aluno que terá aprendido em termos históricos e geográficos a origem do desenvolvimento de sua cidade, o seu bairro, terá maior capacidade e interesse em contrastar este desenvolvimento com o processo de urbanização de outras regiões ou de outros países, e compreenderá melhor os conceitos teóricos das dinâmicas demográficas em geral. É preciso uma formação que leve os indivíduos a se reconhecer como indivíduos inseridos nesta realidade.

Requer ainda mudanças nos procedimentos metodológicos da prática pedagógica. Durante o processo de formação, debates frequentes que envolvam alunos, professores e profissionais de diversas áreas de atividades, desde líderes comunitários a gerentes de banco, de sindicalistas a empresários, de profissionais liberais e desempregados, apoiando estes contatos sistemáticos com material científico de apoio, deveriam ser uma constante.

É notória a falta de profissionais com informação, capacitados e competentes em múltiplos setores, especialmente nos campos referentes às engenharias, em diversos campos da tecnologia, e nos setores que dependem de formação qualificada como a área de gestão de projetos. Este contexto é resultado do processo histórico no qual resulta como consequência de uma concepção limitada das empresas e organizações, que durante muitos anos colocou os melhores profissionais sob a perspectiva do capitalismo onde quanto mais escasso o recurso tanto mais valorizado. Isso representa para os dias atuais uma grande distância do conceito adotado neste trabalho de formação do capital intelectual do qual dependemos hoje para estabelecer a competitividade de nossas empresas e organizações.

A grande concentração de investimentos nas organizações ainda pesa de maneira totalmente desproporcional na balança, onde o lado dos recursos tangíveis que são fáceis de mensurar é mais beneficiado, enquanto o que vemos gerar valor para as organizações mais avançadas do mundo é o seu conjunto de recursos intangíveis, capacidades e competências de seus colaboradores.

A sociedade do conhecimento tem, cada vez mais, estreitada a relação com a informação e o conhecimento e acompanha os indivíduos durante toda a sua vivência. É uma transformação da educação formal que passa a fazer parte da vida profissional. Neste sentido, todas as organizações passaram a serem instituições onde se aprende, socializa e, principalmente, reconhece os dados da realidade local. Para tanto, a escola necessita estar ligada a diversos espaços de aprendizagem, tornando-se parceira das transformações.

5 PROPOSTA DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DE ENSINO

5.1 AVALIAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO

É possível encontrar várias concepções de qualidade de ensino, a compreensão é determinada pelo ângulo pelo qual está sendo lançado o olhar. Para iniciar a discussão é preciso estar definido um conceito para o termo qualidade de ensino. Por qualidade temos a definição de Ferreira (1986):

Qualidade. [Do lat. qualitate.] S.f. 1. Propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. 2. Numa escala de valores, qualidade que permite avaliar e, conseqüentemente, aprovar, aceitar ou recusar, qualquer coisa. (FERREIRA, 1986).

Qualidade é uma palavra considerada polissêmica, pois dela advém vários significados levando, em consequência, a disseminação de diversos consensos, de acordo com os objetivos almejados. Atualmente, o conceito de qualidade está sendo muito utilizado no processo produtivo. Como afirma Oliveira e Araújo (2005), temos discursos que evocam a qualidade total e a necessidade de melhoria da qualidade para aumentar a competitividade do produto brasileiro.

Ao longo da história, o Brasil passou por várias concepções de educação de qualidade. Oliveira e Araújo (2005) afirmam ainda que, em nosso país, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. No presente trabalho foi adotado o terceiro entendimento como bússola para as reflexões.

Há um grande anseio a respeito da qualidade de ensino ofertada na rede pública de ensino, tanto na esfera municipal quanto na estadual. Tal ansiedade se explica pela necessidade de atingir, ou até superar os índices e metas estabelecidas para a educação básica, apresentados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007, em uma escala de zero a dez. O IDEB funciona como um indicador nacional que permite o monitoramento da qualidade da Educação pela

sociedade por meio de dados concretos, com o qual a população pode se mobilizar em busca de melhorias. Reúne dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar e médias de desempenho nas avaliações do INEP, do Saeb e da Prova Brasil (BRASIL, 2016).

São utilizadas as médias de desempenho da Prova Brasil, para monitorar as escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

A sequenciação de resultados do IDEB teve início em 2005, ano no qual foram determinadas metas bienais de qualidade a serem alcançadas não apenas pelo país, mas também por escolas e cada unidade da Federação. O objetivo é o desenvolvimento de cada envolvido para colaborar, em conjunto, para que o Brasil alcance o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No artigo 11 do projeto de lei do PNE se encontra o amparo legal para que o IDEB seja o meio de aferição da qualidade do ensino em nível nacional:

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) será utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar. (ABREU; CORDIOLLI, 2011).

Assim, o texto do projeto de Lei do PNE (2010) assegura os mecanismos utilizados pelo governo federal para avaliar a educação básica, que estão presentes no IDEB e que indicam a consolidação do exercício de avaliação em larga escala já concretizada no país. Depois de vários estudos veio à aprovação e utilização do IDEB instrumento de avaliação da educação básica e o nível de aprendizagem dos alunos, principalmente a partir dos anos 2000.

Por meio do conhecimento dos seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de intervir para melhorar sua qualidade de acordo com seus próprios critérios e prioridades. Para avaliar as dimensões, foram estabelecidos alguns

sinalizadores de qualidade de importantes aspectos da realidade escolar: os indicadores. Os Indicadores da Qualidade na Educação foram criados para auxiliar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria da qualidade dos serviços prestados na escola.

5.2 A AVALIAÇÃO NO PROGRAMA PROJOVEM URBANO

No programa ProJovem Urbano, a avaliação se realiza do início ao fim do curso, de forma sistemática, formativa, contínua, processual e cumulativa de forma a obter grande quantidade de informações sobre os indivíduos que participam do programa, criando condições para que os educadores ofereçam um atendimento qualitativo e individualizado às necessidades de aprendizagem de cada um. É esse entendimento que possibilita abordar a avaliação como parte integrante do processo de ensino e aprendizagem.

A avaliação ocorre por meio de dois objetos específicos que formalizam o processo. O conjunto de atividades ou questões dos próprios textos dos Guias de Estudo constitui o primeiro objeto de avaliação. Essas atividades são realizadas no decorrer de uma quinzena e, no término desse tempo, deverá ser dada a pontuação relativa ao aproveitamento do aluno. O programa contém fichas onde são registradas as pontuações adquiridas em tais atividades (Caderno de Registro de Avaliação) elaboradas para essa finalidade.

Outro instrumento de avaliação é referente às atividades de integração curricular: sínteses integradoras, Projeto de Orientação Profissional (POP) e Plano de Ação Comunitária (PLA). As sínteses integradoras são registradas em um caderno comum de acordo com as orientações encontradas na Parte II do Guia de Estudo do programa, enquanto os registros do POP e do PLA possuem cadernos específicos.

Segundo o Manual do Educador – Orientações Gerais do ProJovem Urbano, a avaliação formal desses componentes demanda instrumentos que possibilitem o registro de seus aspectos processual e cumulativo. A avaliação dos componentes ocorre por meio das fichas correspondentes do Caderno de Registro de Avaliação (CRA), além da pontuação que é atribuída ao POP e ao PLA. Com relação ao processo de avaliação dos estudantes na construção do seu POP, o mesmo é construído de maneira gradual, ao longo de todo o percurso formativo e composto

tanto dos registros das fichas correspondentes do Caderno de Registro de Avaliação, quanto das produções parciais, fruto de pesquisas, visitas técnicas e atividades individuais e coletivas que, sistematizadas, configuram demonstrativos dos avanços do processo de ensino e aprendizagem.

O programa é formado por 6 Unidades Formativas e, ao final de cada uma, são realizadas avaliações escritas. Estas igualmente se constituem como instrumento de avaliação formal no ProJovem Urbano. A avaliação escrita tem caráter formativo e somativo e deve ser utilizada também como diagnóstica, identificando o avanço e as dificuldades dos estudantes, orientando novas ações didáticas que se fizerem necessárias.

Quando se fala em avaliação o que vem em mente é a qualidade da educação. No entanto, mensurar a qualidade educacional requer levantar fatores explícitos e tácitos que torna mais difícil tal medição. Além de definir um conceito para qualidade é preciso ainda estabelecer sua aplicabilidade na educação. Ampliando a reflexão, é muito importante verificar quais são os elementos mais relevantes, valorizá-los, atribuindo pesos a cada um deles. Vale ressaltar que, a palavra qualidade possui vários entendimentos não existindo uma única forma de medição. Acrescenta-se a reflexão a concepção de que a medida da qualidade em educação não deve ficar limitada a análise dos desempenhos dos educandos, representados em dados numéricos ou conceituais e nem na descrição das habilidades que estão sendo desenvolvidas.

É necessário identificar as variáveis que influenciam e interferem nesses resultados e que lhes dão significado. Os resultados numéricos dos rendimentos dos educandos é o ponto de partida para que se realize a análise do desempenho da escola, mas é necessário, também, que a esses resultados sejam adicionados outros indicadores descritivos de qualidade. Faz-se imprescindível uma análise do contexto em que o processo educacional se desenvolve, refletido não só na realidade atual, mas na sua temporalidade. Essa análise histórica é de suma importância para a definição de critérios e indicadores de avaliação. Segundo Luckesi (2011):

Os instrumentos de avaliação da aprendizagem, também, não podem ser quaisquer instrumentos, mas sim os adequados para coletar os dados que estamos necessitando para configurar o estado de aprendizagem do nosso educando. Isso implica que os instrumentos: a) sejam adequados ao tipo de conduta e de habilidade que estamos avaliando (informação, compreensão, análise, síntese, aplicação [...]); b) sejam adequados aos conteúdos essenciais planejados e, de fato, realizados no processo de ensino (o

instrumento necessita cobrir todos os conteúdos que são considerados essenciais numa determinada unidade de ensino-aprendizagem; c) adequados na linguagem, na clareza e na precisão da comunicação (importa que o educando compreenda exatamente o que se está pedindo dele); adequados ao processo de aprendizagem do educando (um instrumento não deve dificultar a aprendizagem do educando, mas, ao contrário, servir-lhe de reforço do que já aprendeu. Responder as questões significativas significa aprofundar as aprendizagens já realizadas.). (LUCKESI, 2011).

Surge, então, a obrigação de se criar duas formas de avaliação: micro, referente a cada escola, o que deve ser caracterizado pela noção de especificidade de cada contexto e macro, ou seja, uma avaliação do sistema, o que vincula a ela um caráter de generalidade. Deve-se pensar em uma avaliação que ultrapasse os limites restritos do espaço pedagógico, é preciso compreender as especificidades das escolas, é preciso colocar a análise dos resultados num contexto mais amplo, no qual a educação está se desenvolvendo. Na dimensão micro, a avaliação deve subsidiar a reflexão da própria escola, ou seja, de sua comunidade escolar, sobre as formas de sua gestão educativa e sobre seus propósitos e resultados, representados no seu projeto político pedagógico.

O interessante é que os estabelecimentos de ensino realizem, além de uma avaliação micro, uma avaliação externa para que possa ser considerada de qualidade em nível de sistema educacional. A avaliação de cada escola baseada no duplo aspecto, micro e macro, pode proporcionar a criação de uma nova cultura avaliativa. O grande impasse é harmonizar a avaliação micro representada pela reflexão dos atores sobre suas práticas e a avaliação macro no anseio de transparência das ações e no fomento de um debate sobre o sistema. Pensar em avaliação baseada tão somente no campo micro pode impedir a escola de colocar-se criticamente nos desempenhos do sistema de ensino. Uma avaliação enfocada apenas no campo macro poderá enfatizar meramente a competição entre escolas, e tomar-se letal ao assumir um semblante de concorrência, pois poderá distorcer os resultados.

A definição de padrões mínimos de qualidade é um desafio para a avaliação. A Lei nº 9.394/96, ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ao se referir à verificação do conhecimento escolar, determina que sejam ressaltados os critérios de avaliação contínua e cumulativa da atuação do educando, com prioridade dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais (art. 24, V-a). Ao se referir à avaliação da

aprendizagem dos educandos, os critérios e indicadores devem estar voltados para os resultados adquiridos em forma de competências, capacidades ou habilidades.

Vale destacar que tanto para a avaliação interna quanto externa é fundamental a delimitação de objetivos, critérios e indicadores de avaliação. As escolas carecem de regulamentação própria, de um quadro referencial de critérios que permita inferências sobre qual a qualidade educacional desejada, para que essa avaliação possa ser bem alicerçada. Há que se ressaltar que a construção desses quadros de referência exige uma base de natureza teórica e interpretativa. Os quadros referenciais é uma alternativa para avaliação micro, contribuindo para organização dos fatores pertinentes a avaliação.

Para a obtenção de resultados absolutos é preciso que os critérios estejam conciliados com outros sistemas de ensino. Para tal articulação, vale lembrar que a avaliação deve ser ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa, sendo que as mesmas passem por mesma análise. Segundo Depresbiteris (2001):

Em síntese, três propósitos centrais devem nortear uma avaliação: fornecer resultados para a gestão da educação, subsidiar a melhoria dos projetos pedagógicos das escolas e propiciar informações para a melhoria da própria avaliação, o que se caracteriza como meta-avaliação. (DEPRESBITERIS, 2001).

O propósito de um sistema avaliativo precisa ir além da simples coleta de dados, sendo provocador de ações de melhoria identificando os aspectos que precisam ser melhorados. Cabe a gestão educacional tem o dever de analisar os resultados da avaliação. É recomendável que esta ação não se restrinja apenas a equipe gestora, mas que ocorra de forma democrática, envolvendo todos os agentes educacionais. Assim, o processo de análise e reflexão dos resultados poderá abranger todos os setores da escola buscando alcançar a qualidade almejada. Para tanto, se faz necessário também uma reflexão sobre os projetos pedagógicos tendo como ponto de partida tais resultados.

Para qualquer decisão avaliativa, é fundamental considerar a realidade na qual o processo educacional está inserido e sua temporalidade para que os critérios possam ser definidos em termos comparativos absolutos, indo além dos termos de comparação relativa (comparação entre escolas). Isso permitirá a avaliação da avaliação o que Depresbiteris (2001) denominou de meta-avaliação. Esta permite uma reflexão constante dos parâmetros utilizados no processo avaliativo e as prováveis

adequações no mesmo. A preocupação com a qualidade educacional supera o simples fato de o indivíduo estar alfabetizado. Na atualidade, saber ler e escrever não é mais critério suficiente para formar o capital intelectual. A avaliação no sistema de ensino precisa identificar o nível desse capital que está sendo formado.

Em consonância com a afirmação de Biagio (1999):

O analfabetismo que as instituições de ensino da era do conhecimento irão combater, será subdividido em quatro níveis: aqueles que não sabem ler e escrever a língua pátria, aqueles que não sabem ler e escrever uma segunda língua, aqueles que não sabem informática, e aqueles que não sabem estatística. Pessoas que não conhecerem uma segunda língua, preferencialmente o inglês, e não conhecerem informática, ficarão alheios ao processo de informação e globalização. (BIAGIO, 1999).

Para Biagio (1999), o maior desafio das instituições de ensino está na formação dos indivíduos como capital humano, uma das formas de capital intelectual, pois as pessoas que não dominarem a estatística não terão a postura proativa, exigência básica de perfil profissional na era do conhecimento, e assim ficarão alheios ao mercado de trabalho.

O capital intelectual está estreitamente relacionado a qualidade de ensino. Por isso, a avaliação se faz necessária tanto para a escola quanto para o sistema educacional. Esse fato terá resultados futuros e se refletirá no desempenho das organizações uma vez que o capital intelectual está diretamente ligado ao sucesso das empresas e instituições, contribuindo para o desenvolvimento local. Vasconcelos Júnior (2012), se refere ao processo avaliativo em sentido amplo:

A Avaliação deve ser um processo abrangente da existência humana, que implica uma reflexão crítica sobre a prática no sentido de captar seus avanços e possibilitar uma tomada de decisões, acompanhando a pessoa em seu processo de crescimento. (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

É fato consumado que a qualidade do ensino é fundamental e para o cumprimento de sua função precisa estar em permanente processo de avaliação. O grande impasse está em como mensurá-la.

5.3 COMO AVALIAR AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

Fazendo analogia aos conceitos de capital intelectual, Humano e Estrutural, segundo Stewart (1998) e Sveiby (2001) e transferindo-os para o interior das instituições de ensino é possível propor uma forma de aferir a qualidade de ensino.

Por Capital Humano, entende-se que este não pertence à empresa, pois é resultado direto da soma das habilidades e especialidades de seus empregados. Já o Capital Estrutural pertence à empresa e pode ser negociado, sendo o ambiente real construído pela companhia para administrar e gerar seu conhecimento de forma adequada. Capital Intelectual é resultante da soma dos dois.

No contexto escolar, substituiremos a denominação Capital Intelectual por Qualidade de Ensino com vistas a encontrar uma fórmula de medição. Pode-se dizer que a Qualidade de Ensino (QEn) é a soma das medidas de Qualidade do Capital Humano (QCH) e Qualidade Estrutural (QE). A mensuração da Qualidade do Capital Humano são as que se referem aos funcionários especializados ou às atividades que executam, e que influenciam diretamente no processo de aprendizagem do educando.

$$\text{QEn} = \text{QCH} + \text{QE}$$

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo Stewart (1998), a inovação, atitudes de funcionários, posição hierárquica na organização, rotatividade das pessoas, experiência profissional e aprendizado individual e em equipes são resultado do capital humano que podem ser medidos. Transfigurando essa afirmação para o ambiente escolar temos a inovação, atitudes dos funcionários, formação do corpo docente, posição hierárquica na instituição, rotatividade dos professores, experiência profissional e capacitação individual e em equipes são resultado da qualidade do capital humano que também podem ser aferidos. Os critérios que possibilitam avaliar o nível do capital humano de uma instituição de ensino são:

- a) O número médio do tempo de experiência dos professores e demais funcionários em suas profissões;
- b) O rodízio de professores e dos componentes da equipe gestora;
- c) Desempenho dos professores e demais funcionários;
- d) Número de professores com pouca experiência (com menos de dois anos de experiência).

É importante também levantar questões que propõe respostas qualitativas que podem ser classificadas e aferidas:

- a) Quais são as habilidades e ações que os pais e educandos mais valorizam dentro da escola? Por quê?;
- b) Que habilidades e ações são mais valorizadas pelos componentes da comunidade escolar? Quais contribuem para possíveis diferenças entre o que os pais e educandos valorizam e o que os funcionários valorizam?;
- c) Que tecnologias ou habilidades poderiam expandir o valor do conhecimento proprietário da escola?;
- d) Em qual ação da escola os funcionários/professores de maior potencial preferem ser destinados? Onde eles menos gostam de atuar? Como explicam sua preferência?;
- e) Os concorrentes contratam os funcionários da empresa?;
- f) Por que os funcionários/professores deixam a escola e aceitam cargos em outras instituições?

As Medidas de Capital Estrutural podem ser definidas como um conjunto de sistemas administrativos, conceitos, modelos, rotinas, marcas, patentes e sistemas de informática, que permitem à empresa funcionar de maneira efetiva e eficaz. O Capital Estrutural é constituído pelos componentes que passam a ser de propriedade da empresa, formados por seus ativos intangíveis explícitos. Os ativos intangíveis podem ser ordenados em três grupos, segundo Stewart (1998):

- a) Conjunto técnico: segredos comerciais, fórmulas, resultados de testes proprietários, etc.;
- b) Conjunto de marketing: direitos autorais, nome e logotipo da empresa, garantias, propaganda, design e direitos autorais de embalagens, registros de marca registrada, etc.;
- c) Conjunto de habilidades e conhecimento: banco de dados, manuais padrões de controle de qualidade, processo de gestão de ativos, sistemas de segurança, cláusulas de exclusividade, sistemas de informações gerenciais proprietárias, etc.

Na escola, o capital estrutural pode-se traduzir por meio do Projeto Político Pedagógico, ou seja, a maneira como uma determinada instituição está organizada e funcionando. Nesse sentido, pode-se classificar os ativos intangíveis em dois grupos:

- a) Grupo Técnico (GT): organização para otimização dos espaços, campanhas internas, realização de ações, resultados de testes proprietários, etc.;

- b) Grupo de Habilidades e Conhecimento (GHC): banco de informações, critérios avaliativos padronizados, processo de gestão de ativos, sistemas de segurança, sistemas de informações gerenciais proprietárias, etc.

Para verificar se um ativo possui valor dentro da instituição de ensino, deve-se realizar uma análise baseada em perguntas sobre a importância do serviço prestado, se o ensino é diferenciado; se tem valor para outras escolas; e a possibilidade de ser adotado. Unindo tais concepções chega-se a formulação completa para a mensuração da Qualidade de Ensino:

$$QEn = QCH + GT + GHC$$

Fonte: Elaborado pela autora.

Por meio da medida da qualidade do ensino a escola estima o grau de satisfação dos pais e educandos na medida em que permite demonstrar o elo entre o aumento dessa satisfação e o crescimento dos rendimentos escolares. Essas informações são importantes, pois indicam quais os setores que necessitam de melhorias, analisar as metodologias de ensino por segmento e identificar quais os funcionários ou professores a escola deve almejar.

A avaliação, porém, não é simples, pela função que desempenha no julgamento de valor dos programas, sistemas e organização escolar. Ela detém grande poder e, por isso, a importância de uma reflexão rigorosa sobre os diferentes aspectos que a permeiam. É importante frisar que a avaliação tem força para transformar, justificar ou até desacreditar aquilo que avalia.

Segundo Depresbiteris (2001), no caso dos sistemas educacionais, entre os múltiplos fatores que influenciam a avaliação, dois se destacam: a autonomia da escola de um lado e a responsabilidade do Estado de outro. O Estado não pode limitar a autonomia das unidades de ensino, mas é necessário que ele se responsabilize pela qualidade de seus sistemas educativos, nas esferas pública e privada.

De acordo com Sveiby (2001), o Capital Intelectual pode ser aferido na forma de avaliação dos ativos intangíveis de uma organização. Apresenta medidas de avaliação da competência das pessoas, estrutura interna e externa, classificando os ativos intangíveis em três categorias: indicadores de crescimento/renovação;

indicadores de eficácia e indicadores de estabilidade. Não existe uma forma única para o uso dos Indicadores da Qualidade na Educação.

Este é um instrumento flexível, que pode ser usado de acordo com a necessidade e a experiência de cada escola. Contudo, apresento alguns indicadores que podem ser adaptados. É preciso que a unidade de ensino forme uma equipe para organizar a avaliação, planejar a mobilização da comunidade, providenciar os materiais necessários e disponibilizar espaços para as reuniões. A mobilização da comunidade escolar para participar da avaliação é o primeiro passo importante.

Nas instituições de ensino é indispensável identificar os interessados nos resultados e caracterizar os diversos grupos de funcionários dentro de uma das três categorias de ativos intangíveis. É imprescindível que as avaliações permitam a comparação de resultados, por exemplo, ao ano anterior ou entre os bimestres. Cada escola deve adequar os indicadores (avaliação micro ou interna) e a utilidade destes indicadores são relativos ao contexto escolar. Tais aferições precisam de monitoramento para os ativos intangíveis visando eleger os indicadores para os mesmos com foco no crescimento e renovação, eficiência e estabilidade.

Pode-se citar como modelo o quadro abaixo numa tentativa de exemplificar a construção de um quadro avaliativo que permita a visualização das informações importantes dentro de uma escola. Ainda com base nos conceitos de Sveiby (2001), é possível sintetizar os dados coletados através do Quadro Monitor de Ativos Intangíveis (QMAI). O QMAI tem a função de organizar as informações facilitando a análise e compreensão dos resultados.

Quadro 3 – Monitor de atividades intangíveis

MONITOR DE ATIVOS INTANGÍVEIS		
Estrutura Externa	Estrutura Interna	Competência das Pessoas
Crescimento/Renovação Resultados nas avaliações de âmbito nacional: <ul style="list-style-type: none"> • IDEB • SAEB • Prova Brasil 	Crescimento/Renovação Investimento em tecnologia da informação. Capacitação para os funcionários. Formação continuada para o corpo docente. Índice de atitude do pessoal em relação a equipe gestora e aos educandos.	Crescimento/Renovação Número de educandos atendidos na escola. Aumento da experiência média profissional (nº de anos). Rotatividade de competência.
Eficiência Resultados por turmas Resultados por segmentos	Eficiência Número de funcionários de suporte. Resultados referentes aos funcionários de suporte.	Eficiência Mudança nos resultados por profissional. Mudança na proporção de profissionais.
Estabilidade Frequência da repetição de resultados. Estrutura etária	Estabilidade Idade da instituição de ensino Taxa de novos funcionários	Estabilidade Taxa de rotatividade dos funcionários e professores.

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar de cada escola apresentar uma realidade diferente os ativos intangíveis estão presentes em todas. O que poderá diferenciar é o resultado nas avaliações internas, pois se devem levar em conta as particularidades de cada uma. O QMAI tem a função de promover tal avaliação respeitando as suas especificidades. Diante disso, vale ressaltar que algumas sugestões são importantes para servir de pontos de referência. Pensando na objetividade, a sugestão é que instituição de ensino organize suas atividades em quatro linhas:

- a) Criar uma equipe de suporte e desenvolvimento da iniciativa de inserção da realidade local nas atividades escolares;
- b) Estabelecer parcerias com os diversos atores locais passíveis de contribuir com o processo de ensino;
- c) Organizar ou desenvolver o conhecimento da realidade local, aproveitando a contribuição dos funcionários, professores e comunidade;
- d) Fomentar a capacitação de funcionários e a formação continuada dos professores dentro do espaço escolar.

Montar uma equipe de apoio é essencial, pois sem um grupo de indivíduos propostos a assegurar que a iniciativa chegue aos resultados práticos, dificilmente haverá sucesso. É preciso deixar claro que o objetivo das questões sugestivas não é de simplesmente recolher informação, na visão de um grande banco de dados, mas de assegurar que seja disponibilizada, que circule entre os diversos setores e, sobretudo que permeie o ambiente escolar.

Sveiby (2001) afirma, ainda, que a competência do funcionário envolve a capacidade de agir em diversas situações para criar tantos ativos tangíveis como intangíveis. Essa competência diferencia os funcionários, distinguindo-os entre si. Os que conseguem adaptarem-se as diferentes situações e superar os obstáculos são os que mais contribuem para o progresso da instituição.

Os instrumentos aqui apresentados devem ser empregados periodicamente, pois tão importante quanto à avaliação da qualidade da unidade de ensino é o processo do acompanhamento dos resultados e dos problemas identificados. Seu uso regular permite analisar os indicadores, as melhorias e as fragilidades nos serviços prestados. Serve ainda para apoiar a comunidade escolar para que a avaliação seja um instrumento participativo para a melhoria da qualidade da escola.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama globalizado e hegemônico pelos Estados Unidos e seu capitalismo, colaborou para que os princípios da doutrina neoliberal (anti-intervencionistas e privatizantes) predominassem no Brasil, afetando as políticas de desenvolvimento. Nesse contexto surgiram várias representações sociais que destacavam a crise de governabilidade como desgaste das instituições políticas, a inviabilidade de políticas nacionais voltadas para gerir o desenvolvimento econômico e as políticas de renda e de bem-estar social do país.

A partir da década de 1940 algumas mudanças começaram a ocorrer no campo educacional. Hobsbawm (1995) denominou como uma verdadeira “revolução social”, manifestada no processo significativo de expansão das oportunidades de escolarização da população. A ampliação da escolaridade ocorreu de forma articulada tanto com os ideais da sociedade do pleno emprego, quanto da sociedade organizada sob a proteção do Estado do ponto de vista econômico e social.

Somente a partir do governo FHC pode-se afirmar que na prática houve ações práticas que vieram ao encontro da hipótese apresentada. Durante esse governo os programas de transferência de renda como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Agente Jovem, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil contribuíram significativamente para manter a frequência e a permanência das crianças e adolescentes na escola. A partir daí a educação passou a ser vista com novos objetivos. Os governos seguintes, Lula e Dilma, apenas deram continuidade aos programas sociais criados, ampliando uns e inovando outros.

É comprovado no panorama histórico que a educação não foi vista, pela esfera econômica, como fator de suma importância para o desenvolvimento. O capital intelectual, durante muito tempo, não era levado em consideração. A problemática presente gira em torno da qualidade de ensino ofertada no Programa ProJovem Urbano disponível na rede municipal de ensino no município de Boa Vista, resultante do entendimento de que o capital intelectual é a base que sustentará o desenvolvimento local. Tal questionamento advém da hipótese da falta de políticas educacionais que busque a permanência do educando na escola ou por falta de ensino de qualidade que sensibilize o mesmo da importância do conhecimento para uma transformação social.

Vale lembrar que educação roraimense tem demonstrado ao longo dos anos falta de mão de obra qualificada no mercado de trabalho, a baixa oferta de produtos regionais de qualidade no comércio e a falta de perspectivas da população tendo suas origens no processo histórico de ocupação do território brasileiro, em especial da região norte. Sem dúvida alguma a qualificação profissional está diretamente relacionada à educação. Um ensino de qualidade significa uma economia promissora e uma consequência de outros fatores positivos que contribuem para o desenvolvimento econômico de uma sociedade. Como dito anteriormente ensino de qualidade é a base para o desenvolvimento local.

Em nosso país, a coordenação e a organização das políticas públicas de assistência social e promoção do desenvolvimento humano é responsabilidade do governo federal em parceria com os estados-membros e municípios. A maneira como ocorre à dinamização da sociedade, o incentivo à economia e à expansão das ações de inclusão social depende da interação entre a Prefeitura e a Câmara Municipal, representantes do governo local.

Como foi apresentado, o ProJovem Urbano é um programa federal implementado nos municípios. No entanto, em Boa Vista o programa apresentou em suas edições a preocupação com o contexto local, um grande diferencial na forma de adesão aos programas federais. Uma variante que influenciou significativamente nos resultados. Seu público alvo são indivíduos que estão expostos a um processo de exclusão não somente escolar, mas jovens e adultos destituídos das liberdades substanciais. Pelas condições econômicas não podem viver efetivamente uma juventude com tempo destinado ao estudo, ao lazer, à experimentação das diversas possibilidades culturais e artísticas, tendo o trabalho como uma necessidade de sobrevivência.

A coordenação geral do ProJovem Urbano de Boa Vista, em sua última edição (2014-2015), demonstrou ter um olhar voltado para atender as necessidades de tais jovens. Esta afirmação vem confirmar o pressuposto de pesquisa, que o setor público competente está buscando ofertar um ensino de qualidade que assegure a alfabetização e continuidade dos estudos à população. Apesar da prática adotada por décadas onde as políticas nacionais eram implantadas sem a preocupação com o contexto local, a gestão municipal de Boa Vista vem, nos últimos anos, transformando essa realidade.

De acordo com Carrano (2007), estes que recorreram à Educação de Jovens e Adultos (EJA) para conclusão do Ensino Fundamental ainda veem a escolarização como uma possibilidade de futuro promissor. É possível afirmar ainda, que o trabalho desenvolvido no ProJovem Urbano nos núcleos apresentados, foi fundamental para a reconstituição dos seus vínculos tanto com o conhecimento como na sua relação com a escola. Assim, os jovens passaram a atuar, nestes espaços com maior segurança e autonomia. A criação das salas de acolhimento foi um dos principais pontos positivos que asseguraram os educandos no programa. Outro ponto de destaque é o auxílio financeiro no valor de cem reais mensais que os mesmos recebem durante o desenvolvimento do Programa. Este benefício contribui para a mobilidade daqueles que não possuem transporte próprio.

O Programa ProJovem assiste o segmento da sociedade, jovens de 18 a 29 anos, que objetiva entrar no mercado de trabalho, por isso sua proposta curricular se alicerça em novos paradigmas de ensino e aprendizagem que possibilita articular o ensino fundamental, a qualificação profissional e a ação comunitária. Isso demonstra a preocupação com a formação plena do indivíduo, como indivíduo e como cidadão, e assim contribui para a formação profissional de maneira indireta. O ProJovem Urbano é um programa dirigido intencionalmente para as juventudes, oferecendo-lhes várias oportunidades de conhecimento, considerando suas necessidades e possibilidades.

A Qualificação Profissional levou a aprendizagens práticas e sociais, experiências, sistematização de conteúdos na integração teoria e prática. Para tanto, é preciso conhecer a cidade do ponto de vista das oportunidades que ela oferece para o desenvolvimento profissional. Como elemento orientador e facilitador do processo de qualificação e inserção dos jovens no mundo do trabalho, no Projovem Urbano foi adotado a metodologia dos arcos ocupacionais. Estes abrangem as esferas da produção e da circulação (indústria, comércio e prestação de serviço), garantindo assim um maior campo de atuação, visando aumentar as possibilidades de inserção ocupacional dos jovens.

Durante a execução das ações de qualificação social e profissional foram abordados temas transversais como empreendedorismo e economia solidária, equidade de gênero, gestão pública, setor, português, matemática e língua estrangeira, ciências naturais e ciências humanas observando os seguintes conteúdos: Inclusão digital; Valores humanos, ética e cidadania; Valores e conceitos de cultura; Educação

ambiental, higiene pessoal, promoção da qualidade de vida; Noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho; Estímulo e apoio à elevação da escolaridade.

Isto proporcionou ao alunado um entendimento sobre temas como a natureza, a cidade, a vida social e autossustentabilidade do ambiente em que vivem, proporcionando assim, um embasamento teórico-prático significativo para entender o seu cotidiano da vida pessoal, e também sobre as exigências do mercado profissional, as quais mudam e estão cada vez mais procurando pessoas qualificadas para ocuparem postos de trabalho.

Neste sentido o ProJovem Urbano possibilitou aos educandos compreensão sobre a vida social e importância da pro-atividade para mudança das suas realidades da vida em comunidade, onde puderam compreender a relevância da participação mais efetiva como cidadãos na construção da história de vida comunitária, dando ênfase ao exercício da plena cidadania.

Este programa ampliou a perspectiva para discussão sobre a preparação para o mercado de trabalho. Para se chegar a análise da contribuição do programa para o desenvolvimento local, há dois pontos importantes que o antecedem, o da qualidade do ensino e do capital intelectual.

É fato que ainda permanece o desafio de elaboração de formas de mensuração dos impactos das iniciativas que incluam os aspectos econômicos e as demais dimensões do desenvolvimento. Una-se a isso à própria necessidade de construção de sistemas de informações locais e regionais, capazes de orientar os diversos atores na formulação de políticas. A este fato cabe uma nova pesquisa despertando o interesse para formas de aferição da economia em comunidades atreladas as suas especificações.

No entanto, no que se refere à aferição da qualidade do ensino nas escolas, a pesquisa propôs sugestões que favorecem e permitem tal avaliação. As propostas de aferição servem não apenas para as escolas que ofertam o ProJovem Urbano, como também podem ser utilizadas como instrumentos avaliativos para as demais.

A sociedade brasileira apresenta, no geral, baixo nível de escolaridade, configurando-se como um desafio a mais, não apenas para o processo de escolarização, mas para educar para a cidadania, para que os cidadãos saibam suas responsabilidades e consigam cobrar dos seus legisladores e do poder público a transparência. Quanto mais o conhecimento estiver em situação de monopólio, ou

hermética, menor é a capacidade da sociedade participar das decisões do Estado. Isso diminui a noção de democracia, que pode ser medida através do fluxo, pela qualidade e quantidade das informações que circulam na sociedade.

Oferecer a qualificação profissional, com os conteúdos e objetivos descritos anteriormente, poderá evitar que os processos de flexibilização, terceirização e outros decorrentes do processo de modernização produtiva levem à precarização do emprego. É preciso gerar políticas públicas para minimizar o problema do desemprego e de adequar o conteúdo programático dos cursos de qualificação profissional.

Portanto, é necessário idealizar políticas de emprego e qualificação profissional que considerem o contexto local com suas especificidades e busque atender as carências do mercado de trabalho, evitando que a flexibilização das relações de trabalhistas não prejudique os trabalhadores com menor qualificação. Geralmente, o baixo nível de instrução colabora para que o indivíduo se torne um prisioneiro de determinado posto de trabalho, limitado à execução de tarefas, o que o torna dependente de sua ocupação. Esse fato restringe as oportunidades de treinamento ao longo de sua vida de labor.

O Programa ProJovem Urbano deve identificar as principais dificuldades encontradas nas relações trabalhistas, em nível local, e realizar a transversalidade das mesmas para incluí-las em seu conteúdo programático. Os jovens e adultos que participam do programa carecem de informações cruciais para ingressar no mercado de trabalho. Hoje, é de fundamental importância para o indivíduo conhecer a legislação trabalhista e a Justiça Trabalhista, amparando-o quando necessitar recorrer aos seus direitos.

Além disso, é preciso ampliar as discussões entre os educandos do programa para maior compreensão da realidade vivida e superar as possíveis dificuldades que surgirão não apenas relacionadas ao trabalho, mas questões sociais que determinam a qualidade de vida. Cabe criar as condições para concretização do princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino (art. 206, inciso VII da Constituição Federal) como nova dimensão do direito à educação.

Ocorre desde o ano de 2007, a utilização do IDEB como ferramenta de medição, que indica o estabelecimento de padrões e critérios para monitorar o sistema educacional brasileiro. Ele foi introduzido na cultura das avaliações externas em larga escala com foco no rendimento do educando e das redes de ensino.

O IDEB apresenta informações com base em dados estatísticos que requer uma reflexão maior acerca de seus resultados. Uma vez que eles não retratam as condições socioeconômicas dos alunos e professores, nem as condições de infraestrutura das escolas avaliadas, o que pode comprometer a universalização da educação de qualidade. Os resultados do IDEB, sozinhos, não podem ser empregados para classificar as melhores redes e escolas, uma vez que elas simulam a disposição em números da posição relativa das redes e escolas em relação às demais.

Com isso, as discussões para melhorar os resultados do IDEB têm permitido aos municípios uma forma de rearticulação da escola pública com foco nas avaliações em larga escala e nos seus resultados. Entretanto, falta efetivar a resolução dos problemas do analfabetismo, da repetência e da evasão escolar que permanece latente ao longo da estruturação da educação pública brasileira.

Além disso, esse padrão de aferição não se estende ao programa ProJovem, deixando-o de lado sem nenhum parâmetro de medição. Para tanto, entra em cena sugestões de aferição da qualidade de ensino dentro do ProJovem Urbano. A aferição é importante porque permite identificar as falhas, dificuldades e encontrar alternativas para que se alcance a almejada qualidade.

É salutar destacar a importância deste programa para a economia local uma vez que, o capital intelectual tem papel fundamental no processo de desenvolvimento. O ProJovem Urbano tem dupla função nesse sentido. Uma é fomentar a produção de capital humano por meio da formação profissional além de concluir o Ensino Fundamental. A outra função é permitir a inclusão desses jovens no mercado de trabalho.

O crescimento econômico requer mão de obra qualificada e bagagem significativa de conhecimento. Por isso é imprescindível ofertar serviço de qualidade no programa para que os objetivos sejam alcançados. A desqualificação compromete não apenas a economia local, pois a soma da mesma no país compromete também parte significativa do desenvolvimento econômico nacional. Portanto, para suprir o mercado de trabalho é preciso mão de obra qualificada que atenda às necessidades locais.

Para avaliar a qualidade do ensino, pensando numa educação como liberdade, é preciso aferir os serviços prestados nas unidades de ensino. A proposta apresentada traz a possibilidade de aferição e introduz critérios avaliativos que

valorizam as especificidades das escolas que são ignoradas pelo IDEB, o principal indicador da qualidade de ensino no Brasil.

As restrições dentro do ambiente escolar afetam diretamente o desenvolvimento intelectual, psíquico e físico. É preciso utilizar as aferições para identificar as fragilidades de cada setor escolar para efetivar a implementação de ações mitigadoras. A realização plena do indivíduo só ocorrerá em um ambiente propício, sendo de suma importância permitir que as liberdades individuais sejam respeitadas e asseguradas.

REFERÊNCIAS

ABREU Márcia; CORDIOLLI, Marcos (Org.). **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)**: projeto em tramitação no Congresso Nacional / PL nº 8.035 /2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; MITRULIS, Eleny. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no País. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, maio/ago. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000200003>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BARROS, Luana Paula de Souza. A importância do capital intelectual nas organizações e os desafios da contabilidade para demonstrar a criação de valor de natureza intangível. **Pensar Contábil**, v. 9, n. 36, 2007.

BASTOS, A. C. Tavares. **Cartas do solitário**. 3. ed. São Paulo: Biblioteca Pedagógica Brasileira, 1938. Disponível em: <<http://www.brasiliana.com.br/obras/cartas-do-solitario>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. **A província**: estudo sobre a descentralização no Brasil. Brasília: Senado Federal, 1996.

BIAGIO, Luiz Arnaldo. **A importância do capital intelectual nas instituições educacionais**. 1999. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7943272-A-importancia-do-capital-intelectual-nas-instituicoes-educacionais.html>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 1.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 4.024/1961**: fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 4 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano**. Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, 2008.

_____. Ministério da Educação. **Programa Bolsa-Escola**: Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Bolsa-Alimentação**: Medida provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CARRANO, Paulo César R. Educação de Jovens e Adultos e Juventude: o desafio de compreender os sentidos da presença dos jovens na escola da “segunda chance”. **Revista de Educação de Jovens e Adultos**, v. 1, n. 0, p. 1-108, ago. 2007.

CORADINE, Ludmila Maria Leite de Carvalho; LACHTERMACHER, Gerson; COELHO, Paulo Sérgio de Souza. Determinação de fatores críticos para o IDH-M a partir de técnicas de mineração de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL (SBPO), 39., 2007, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza, CE: A Pesquisa Operacional e o Desenvolvimento Sustentável, 28 a 31 de agosto de 2007.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de direito municipal brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DEPRESBITERIS, Léa. A avaliação na educação básica: ampliando a discussão. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 24, jul./dez. 2001.

DOWBOR, Ladislau. Educação e apropriação da realidade local. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, maio/ago. 2007. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000200006> >. Acesso em: 20 abr. 2016.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP. Dossiê Liberalismo – Neoliberalismo**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./maio 1993.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, n. 88, dez. 2010.

DRUCKER, Peter F. **Sociedade pós-capitalista**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

EDVINSSON, Leif; MALONE, Michel S. **Capital intelectual**. São Paulo: Makron Books, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 401-422, maio/ago. 2004.

FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado, (Org.). **Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. 184 p. (Publicações Pólis; 40).

FREIRE, Paulo. **A educação como prática da liberdade**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Indicadores da qualidade na educação**: ação educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC (Coord.). São Paulo: Ação Educativa, 2007. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/IQE2007.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

GARRETON, M. A. Pontos fortes e fracos dos novos consensos sobre educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 128-140, jul. 1997.

GUGLIOTTA, Alexandre Carlos. **Entre trabalhadores imigrantes e nacionais**: Tavares Bastos e seus projetos para a nação. 2007. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em História Social, UFF, 2007.

HADDAD, Fernando. Os oito avanços do governo Lula na Educação. **Folha de São Paulo**. 23 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/artigos/art408Aspn>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

HADDAD, Sérgio. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFITEA VI. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 14, p. 355-369, maio/ago. 2009.

HADDAD, Sergio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista brasileira de educação**, São Paulo, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2009.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 419 p. (Coleção Os Pensadores).

HOBBS, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX:1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, M. Raul. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIBÂNEO, José Carlos (Org.). **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. Federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar. **Estação Científica Online**, Juiz de Fora, n. 5, jan. 2008.

- LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da educação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Federal brasileiro centrífugo, de três níveis e formalmente simétrico**. Disponível em: <<http://joseluzquadrosdeagalhaes.blogspot.com>>. Acesso em: 19 mar. 2016.
- MILANI, Carlos. **Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Bahia: Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS), 2005.
- MODESTO, Luís Antonio. **Gestão educacional: uma necessidade de evolução constante**. Itaquaquecetuba, SP: Ed. do Autor, 2013.
- MONTEIRO, Marília de Andrade. **A participação cidadã no Projovem Urbano: Elementos para um debate sobre cidadania e civilidade**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- NONAKA, I. E.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na Empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: Dirce Nei Teixeira de Freitas. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 2, jul./dez. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-25551998000200003>>. Acesso em: 2 mar. 2016.
- _____. **Rupturas e permanências RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.
- OLIVEIRA, Paloma Rezende de. **Relação entre instrução e emancipação em Tavares Bastos**. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364609864_ARQUIVO_TrabalhoAnpuh2013.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, jan./fev./mar./abr. 2005.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.
- PINTO, Tales dos Santos. Governo Itamar – economia. **Brasil Escola**. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/itamar-economia.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2016.
- PIOLLI, Evaldo. A valorização docente na perspectiva do plano nacional de educação (PNE) 2014 -2024. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 611-615, set./dez. 2015.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal**: competência concorrentes e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RHAM, Eunice Ribeiro. A educação no governo de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social; Rev. Sociol.**, São Paulo: USP, v. 11, n. 2, p. 231-254, out. 1999.

ROOSEVELT, Franklin D. **Quatro liberdades**: o discurso que emocionou os Estados Unidos, n. 6, jan. 1941. Disponível em: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/portuguese/pamphlet/2013/10/20131002283945.html#ixzz4DacgkZ6e>>. Acesso em: 20 maio 2016.

ROTHBARD, Murray Newton. **Education**: free and compulsory. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 1999.

SANTOS, A. F. T. dos. Teoria do capital intelectual e teoria do capital humano: estado, capital e trabalho na política educacional em dois momentos do processo de acumulação. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 27., 2004, Caxambu, MG. **Anais eletrônicos...** Caxambu, MG: Reunião Anual, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SCHULTZ, T. **O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Antônio Marcelo Jackson F. da. **Tavares Bastos**: biografia do liberalismo brasileiro. 2005. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em Ciência Política (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Os dilemas do liberalismo no pensamento de Tavares Bastos**. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/33/Antonio_silva_33.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Tufi Machado; FERRÃO, Maria Eugênia; MARQUES, Cláudio de Albuquerque. Análise da evasão no ProJovem Urbano: uma abordagem através do modelo de regressão logística multinível. **Ensaio Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, out./dez. 2011.

STEWART, Tomas A. **Capital intelectual**: a nova vantagem competitiva das empresas. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SVEIBY, C. É. **A nova riqueza das organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

TEIXEIRA, A. **Educação e democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3107, jan. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 4 mar. 2016.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 77-87, set. 2006.

ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen**: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. Passo Fundo: IMED, 2012.