

O ESTADO E A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DO PROEJA

SANTOS, Agida Maria Cavalcante dos – UNICAMP
agida@bol.com.br

Agência Financiadora: Fundação de Amparo à Pesquisa
no Estado do Amazonas- FAPEAM

RESUMO

As Escolas Técnicas Federais, que atualmente atendem pela nomenclatura de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) conforme Decreto Lei nº 6.950 de 24 de Abril de 2007, passam a partir de 2006 a ter responsabilidade de implementação do PROEJA, Programa de Profissionalização da Educação de Jovens e Adultos, constante no Decreto 5.840 de 2006. Este programa tem como objetivo principal dar continuidade à escolarização dessa modalidade de ensino com o ingresso no Ensino Médio concomitante com o Ensino Técnico. Iniciamos expomos neste artigo a estrutura e abrangência do decreto para podermos visualizar de forma concreta a orientação legislativa. Na continuidade apresentamos a relação entre Estado e Política, descrevendo sucintamente as Teorias: Pluralistas, Marxistas, Elitista e Corporativos, apresentada por Shumpeter (1947), Beer (1965) e Ham & Hill (1984), que nos conduziram ao entendimento do modelo Institucionalista esboçado por Scopkol (1985). Tais teorias sedimentam os construtos que estarão presentes na gênese elaborativa de Políticas Públicas que se corporificam especificamente em Políticas Educacionais para Jovens e Adultos. Assim, ao entendê-la divisionaremos os conceitos de educação e de trabalho nela contida e que, também, estão presente na letra da lei de Diretrizes e Base da Educação nº 9394/96, quando objetiva a educação direcionando-a para o trabalho. Portanto, essa política indicaria para uma educação formal como meio e o trabalho, como eixo de incrementação econômica, como fim e questionaremos se serão esses os papéis sociais da educação e do trabalho.

Palavras Chaves: Política Publica, Políticas Publicas Educacionais, PROEJA, Decreto 5. 840 de 2006.

INTRODUÇÃO

Em 13 de Julho de 2006 o governo brasileiro aprovou o Decreto nº 5.840 que *institui no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA e dá outras providencias*. Esse decreto abrangia a formação inicial e continuada de trabalhadores e a educação profissional técnica em nível médio. Os cursos e programas deveriam ser articulados tanto ao Ensino Fundamental quanto ao Ensino Médio. Também, propõe a articulação do Ensino Médio com a Educação Profissional de forma integrada ou concomitante.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) das unidades federativas brasileira poderiam se articular as instituições públicas do sistema de ensino estadual ou municipal, bem como as redes privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional, vinculadas ao Sistema Sindical, podendo desenvolver ações interinstitucionais e intergovernamentais.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) e essas entidades formulariam projeto pedagógico integrado e único, em consonância com os Parâmetros Curriculares, tanto do Ensino Médio quanto da Habilitação Profissional Técnica. As instituições envolvidas deveriam destinar no mínimo dez por cento do total de vagas a este fim. Para a formação inicial e continuada do trabalhadores deveriam ser destinadas, no mínimo, 1.200 horas para a formação geral, e no mínimo, 200 horas para a formação profissional. Nos cursos de Educação Profissional em nível médio deveriam ser destinado, no mínimo, 1.200 horas para a formação geral e uma carga horária correspondente a habilitação profissional técnica.

O Documento Base que orientou este decreto, bem como a formulação de projetos pedagógicos nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) foi elaborado pela equipe da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério de Educação no ano de 2007 tendo como título *Programa Nacional de Integração Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA*. Esse documento objetivava atender a expansão da oferta pública de Educação Profissional através de financiamento público visando a formação integral do cidadão, servindo como estratégia para as políticas de inclusão social .

Funcionou também, para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica que se efetivou em definitivo pelo decreto n ° 6.950 de 24 de abril de 2007, visando ampliar a atuação das Escolas Técnicas Federais que se transformarão em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) em cada unidade federativa, passando a ter a responsabilidade de implementação do PROEJA junto com as suas outras áreas, a saber, o Ensino Médio, Técnico, Tecnológico, Ensino Superior de Graduação e Pós-Graduação.

O Documento inicia citando a descontinuidade de política para Educação de Jovens e Adultos, e avança na análise acrescentando que, acima da descontinuidade esta a ausência de um pensamento sistêmico para a superação e erradicação do analfabetismo , sendo este um problema mas profundo que a descontinuidade de programas.

O próprio documento aponta para o caminho de ações nesta área, que seriam :

- sistematização de financiamento;
- previsão orçamentária com projeção de crescimento da oferta em relação a demanda potencial
- continuidade das ações políticas para além da alternância dos governos.

Aponta na pagina 10 os sujeitos desta política *“negros, quilombolas, mulheres, indígenas , camponeses, ribeirinhos, pescadores, jovens, idosos, subempregados, desempregados, trabalhadores informais”* e na pagina 11, seu objetivo maior *“ a formação , no seu sentido lato, com acesso ao universo dos saberes e conhecimento científicos e tecnológicos produzidos historicamente pela humanidade, integrado a uma formação profissional que permita compreender o mundo, compreender-se no mundo e nele atuar na busca de melhoria das próprias condições de vida e de construção de uma sociedade socialmente justa”*.

O documento apresentou ainda, dados oficiais que o justificaram, a saber, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio(PNAD/IBGE) de 2002, apontava que dos jovens entre 18 a 24 anos apenas 23,3% - 5.388,869 tinham emprego no mercado de trabalho formal no mesmo ano. E em relação ao PNAD/IBGE – 2003, somente 13% do total da população do país conclui o Ensino Médio. Enfatizava também, que a distorção idade-serie e idade conclusão contribuíram para o aumento da população destinada a modalidade de Educação de Jovens e Adultos

Afirmava ponta que os programas educacionais destinados à Jovens e Adultos, apesar de suas relevâncias não apontavam significativos avanços e conforme dados do PNAD/IBGE

–2003, seria necessário garantir acesso a alfabetização, ao ensino fundamental e a educação profissional à 62 milhões de jovens e adultos.

Assim, este programa apresentava se pautava em seis princípios, que deveriam esta presentes em todos os projetos pedagógicos formulados pelos IFET's:

- Inclusão da população especificada em suas ofertas educacionais;
- Inserção orgânica da modalidade de EJA integrada à educação profissional nos sistemas educacionais públicos;
- Universalidade do Ensino Médio;
- Trabalho como princípio educativo;
- Condições geracionais de gênero, de relações étnico-raciais como fundante da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais.

Apresentava uma critica a política de estado até aqui implantada e apontava as limitações do Estado no que se refere à garantia do direito de todos os cidadãos de terem acesso á educação pública gratuita e de qualidade, bem como, romper com a dualidade estrutural entre cultura geral e cultura técnica

Os aspectos conjunturais que justificam esse programa são: a crescente exclusão social, o desemprego estrutural, a redução salarial, o desemprego juvenil, a baixa escolarização e qualificação insuficiente dos trabalhadores, a concentração de riqueza, a reestruturação produtiva e incorporação das tecnologias de informação e comunicação no processo produtivo as mudanças e as transformações mundiais.

E finaliza citando:

O desenvolvimento de uma nação não depende exclusivamente da educação mas de um conjunto de políticas que se organizam, se articulam e se implementam ao longo do processo histórico, cabendo a educação importante função estratégica nesse processo de desenvolvimento. (p.25)

Portanto, ao analisarmos o processo de elaboração de políticas publicas e em especifico, políticas públicas educacionais destinadas a Jovens e Adultos, devemos fazê-la considerando: o Estado que as gerou e quais as fases elaborativas dessa política. Assim poderemos constatar: se a política elaborada atende aos princípios que as gerou? ou se apresentam conflitos que podem impedi-la de ser executada.

TEORIA DO ESTADO

Iniciamos apresentando a relação entre Estado e Política, descrevendo sucintamente as Teorias: Pluralistas, Marxistas, Elitista e Corporativos, apresentada por Shumpeter (1947), Beer (1965) e Ham & Hill (1984), que nos conduziram ao entendimento do modelo Institucionalista esboçado por Scopkol (1985).

Ham & Hill (1984) classifica o Estado em quatro teorias: Pluralista, Marxista, Elitista e Corporativista, que a seguir serão apresentadas.

A Teoria Pluralista apresenta a dinâmica de grupos sociais, onde, através dos seus níveis de coesão que exercem pressão sobre as decisões coletivas. Esses atores são vistos como pertencentes ao mesmo nível, com acesso livre a competitividade dos recurso de poder. As pressões exercidas resultam em acordos que conferem chances iguais de êxitos a todos os envolvidos. A burocracia estatal é um desses grupos.

Oriunda historicamente das “poliarquias”, essa Teoria acredita no valor moral da democracia centrada no voto, que conferem legitimidade à ação dos grupos de pressão, quando acredita que qualquer grupo poderia executar a suas preferenciais, ao exercer pressão.

Para os pluralistas, as políticas públicas são reflexos da coesão dos grupos que buscam obter decisões mais favoráveis aos seus interesses, pois todos são possuídos de poder e nenhum grupo é dominante. Portanto, os grupos devem desenvolver estratégias e aplicar recursos que garantam a vitória de suas preferências em detrimento de outrem.

Mas apesar de concorrer no mesmo nível que outros grupo caberia ao Estado exercer sua capacidade de representação sistêmica de um grupo e de gerenciar a relação entre: o conjunto das instituições políticas que o formam e o sistema social. Esta relação com base na “demanda-resposta”. Assim, a função das instituições políticas, na Teoria Pluralista seria de dar respostas às demandas provenientes da sociedade de homens que as instituiu.

Em contraponto, a Teoria Marxista enfatiza a relação entre a sociedade e o Estado Capitalista tomando como base à concentração do poder através da acumulação de capital, que se dá quando o controle dos meios de produção é exercido. Destaca o papel do Estado como imprescindível à manutenção do controle e do poder autoritário. Tendo o Estado Capitalista como uma de suas funções primordiais: o de promover o processo de acumulação de capital, criando condições nas quais os capitalistas sejam capazes de promover a produção de lucro, deveria agir visando manter a ordem e o controle dentro da sociedade, efetuada tanto

por mecanismos repressivos, como a polícia, quanto por agências como escolas, que executam uma função importante de legitimação.

Assim, o Estado garante a dominação da classe trabalhadora pela burguesia, e salvaguarda sua autonomia relativa para as tomadas de decisões. A crítica a esta Teoria se estabelece por Ham & Hill (1984, p.46), quando aponta que o Estado não pode ser entendido somente como um escritório de negócios do capital que congrega sua diretoria; o Estado não é somente um instrumento de dominação de classe, pois em determinados casos atua contra o capital ou a acumulação deste. Portanto, essa Teoria negligencia o estudo sobre o poder político que pode derivar não somente do poder econômico.

A Teoria Elitista contrapõe-se a Teoria Pluralista na medida que ressalta como imprescindível o papel das elites. Nega a distribuição assimétrica e homogeneante do poder, descrito pelos Pluralistas.

Apresenta o poder como centrado na mão de uma elite minoritária, mas dominante que controla as minorias majoritárias. Essas elites garantem seus interesses e objetivos através do controle do poder público e do apoio de determinados grupos de minorias, de modo a garantir força para competir com outras elites.

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

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

Para um entendimento da Teoria Corporativistas, partimos de que caberia ao Estado em qualquer das teorias anteriormente citadas fornecer recursos físicos tais como estradas e parques industriais, e ainda, através de intervenção estatal prover serviços como habitação e

saúde a grupos da população trabalhadora como o objetivo de reduzir o custo do poder trabalhista para o capital e manter saudável a força de trabalho.

Podemos assim, classificar estas diferentes formas de despesas do Estado como investimento social, consumo social e gastos sociais. O investimento social aumenta a produtividade do trabalho mediante a provisão de, por exemplo, infra-estrutura e auxílio à indústria; o consumo social reduz o custo da reprodução da força de trabalho como, por exemplo, na provisão de um seguro social; finalmente, gastos sociais servem para manter a harmonia social.

Salienta-se neste momento a posição adotada pelo Estado a partir de 76: onde sua capacidade diretiva e intervencionista foi enfatizada como resultado de uma desaceleração do processo de capital ocorrido ao final dos anos 70. Esse caráter intervencionista é caracterizado pela: concentração industrial; pela competição internacional; e pelo declínio da lucratividade na economia. Tais processos impeliram o deslocamento em direção ao corporativismo.

Winkler (1927) ressalta os aspectos econômicos do corporativismo, vendo-o como um sistema de propriedade privada dos meios de produção combinado com controle público. Segundo Winkler (1927, p 78), exemplos do envolvimento corporativo são fornecidos pelo desenvolvimento de políticas de preços e salários e pela tentativa de, durante os anos 70, o Estado estabelecer acordos de planejamento com a indústria, políticas estas, efetivadas com a anuência e colaboração das elites empresariais e sindicais.

No Estado o corporativismo envolve, entre outras coisas, a economia sob a dominação de monopólios com ênfase nas decisões de investimento nas áreas privadas da economia, utilizando o aparato de planejamento do Estado para favorecer tais investimentos. As estruturas políticas corporativistas funcionam principalmente em relação à elaboração de políticas econômicas e não em outras áreas de atividade estatal.

Os primeiros Estados corporativos foram autoritários e após 1945, surge um Neocorporativismo como forma de estabelecer uma relação entre os grupos de pressão, quer sejam organização de trabalhadores ou de patrões, visando evitar o conflito. Essa ação objetivava diminuir o papel dos partidos e concentrar esforços nas instituições representativas de classe, que possuíam monopólio de representação, o que conduziu a serem responsabilizadas por funções administrativas que caberia ao Estado.

O Modelo Corporativo ressalta a dimensão associativa como base da ordem social, assim o processo de tomada de decisão diferente da Teoria Pluralista, que exige a competição

entre os grupos de pressão, é resultado de uma negociação entre o Estado e os representantes dos setores envolvidos.

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

Outra crítica centra-se no papel do Estado no processo político, as Teorias Pluralistas, Elitistas e Corporativista interpretam e normatizam a organização da sociedade em relação à economia capitalista, mas com interesses divergentes. Caracterizam por traduzir as relações de poder que as produzem. Enquanto a Teoria Marxista constitui-se numa crítica a formação social capitalista. Mas o Estado nos seus aspectos concretos é superior a essas interpretações pois é mais evadido de nuances.

Por exemplo, entendemos como Peter Evans (1993) que a teoria do desenvolvimento com ênfase na industrialização em larga escala iniciada nos anos 50 e 60, levaria o Estado a promover a mudança estruturais que conformassem prioritariamente um plano de desenvolvimento industrial avançado, assim esse Estado poderia ser tipificado, como o *Estado Solucionador*.

Nos anos 60 e 70 observamos a perda de credibilidade das concepções da política centrada na sociedade e com ela a descrença no desenvolvimento social, assim, como conseqüências decrescem gastos públicos para fins sociais. O Estado passa a ser o obstáculo ao desenvolvimento industrial. Surge a imagem do *Estado como Problema*, que conduziria a adoção de políticas para um Estado Mínimo,

É esse contexto que os cientistas sociais realizam estudos sobre os países totalitaristas; de industrialização tardia, e também, sobre os países de potente processo de industrialização.

A reação a esse comportamento surge por parte de Peter Evans, Theda Skocpol e Dietrich Rueschemeyer em 1985 no artigo *Bringing of State Back In*, nele os autores pontuam a necessidade de atribuir ao Estado uma posição central na análise de políticas.

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

Skopcol (1989) também comenta que com a frase “O Estado regressa ao primeiro plano” objetiva demonstrar que o texto escrito versa sobre o Estado, seu processo político e social.

Skopcol (1989) considera que os Neomarxistas permanecem como a mesma base conceitual dos marxistas: o Estado é um instrumento de dominação de classe, e é utilizado para garantir as relações de produção e de acumulação econômica, é, portanto, o lócus onde se operam as lutas políticas de classe. Assim, o Estado está configurado intrinsecamente pelas classes e serve para manter e ampliar os modos de produção.

E critica a generalização dessas afirmações, apontado que existem variações nas estruturas e nas atividades do Estado; de uma nação para outra e durante diferentes períodos do tempo. Essas variações comprometem a afirmação que as características de funcionamento de todos os Estados são as mesmas dentro de um mesmo modo de produção, de uma mesma fase de acumulação do capital e, portanto, de uma mesma posição no sistema capitalista mundial.

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

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

Como definição de *Instituição* temos a citação de Hall & Taylor (1996):

As instituições formais incluem as regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais, padronização de ações e comportamento que estruturam a relação entre os indivíduos nas várias esferas e setores da política e da economia. Incluídas também, os constrangimentos e sanções formais e informais relacionados a códigos de comportamento e convenções em geral.

Para Elster (1989 *apud* Marques, 1997) as instituições representam as regras do jogo postas para todos os agentes sociais em suas decisões individuais, protegendo a sociedade das “consequências destrutivas da paixão e do auto-interesse”.

O Neoinstitucionalismo Histórico buscou sua teorização no estudo das formas de funcionamento das organizações de comunidade política quando entram em conflito com as estruturas econômicas, onde determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros.

Nesta forma de funcionamento as *Instituições* são entendidas como: procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade

política ou da economia política. Portanto, podemos caracterizar o Neoinstitucionalismo Histórico de quatro formas:

- 1- Pela relação entre as instituições e o comportamento individual;
- 2- Pela assimetria do poder decorrente da influencia das instituições nos comportamento;
- 3- Pela concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas;
- 4- Pela contribuição das instituições à determinadas situações políticas quando estas instituições adotam idéias que privilegiam agencias ou grupos políticos.

Hall & Taylor (1996) focalizam no Neoinstitucionalismo Histórico a ação individual no interior das instituições e como elas influenciam a política.

Numa perspectiva que denominam de “calculadora” a ação individual é orientada pelo calculo estratégico resultado da ação objetivada. “Os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, adotam um comportamento estratégico”.(p.197). Nesta mesma perspectiva as instituições surgem como um potentado de certezas referentes ao comportamento dos outros indivíduos, no que diz respeito aos acordos, penalidades e sanções. Assim, a ação individual é orientada, também, conforme a expectativa de certeza da ação dos outros indivíduos na instituição.

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

Portanto, as instituições nesta perspectiva:

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

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

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

Quanto às trajetórias, o Neoinstitucionalismo Histórico rejeita a tese de que as forças ativas produzem em todos os lugares os mesmos resultados e ao contrário, pontuam que essas forças são modificadas pela conformidade dada pelo contexto social local, numa dada trajetória institucional percorrida. Isto é, a *Instituição* conformada em norma é sustentado pelos atores políticos tanto de forma calculada como de forma cultural. Essa conformação constitui a história e o poder da própria agência governamental corporificado nas pessoas.

Mas apesar de focar as *Instituições* como norteadora das ações individuais, o Neoinstitucionalismo Histórico não afirma as *Instituições* como o único fator de influência da vida política, ao contrário, focalizam a cadeia causal na qual as *Instituições* estão inseridas e, portanto, passíveis da interferência de outros fatores, tais como a influência do desenvolvimento econômico e a difusão de idéias.

Isto é, para cada caso, para cada problema, para cada momento histórico os atores políticos dentro das agência tomarão esta ou aquela decisão, adotarão este ou aquele comportamento, que julgam correto, porém entendiado, numa rede de certezas institucionais e formatarão políticos conforme essas crenças particulares ou coletivas, mas referenciado pelo coletivo de seus pares.

Os Neoinstitucionalistas Histórico acreditam que a relação entre as instituições e a sociedade ocorre se conseguirem contextualizar os atores, quer estejam conformados como classe ou grupo de interesse, levando-os a perceber seus interesses e suas ações estratégicas.

Caberia ao Neoinstitucionalismo Histórico, portanto, o papel de articulador. Tais articulações buscam mediar as ações concretas com as grandes estruturas através de estratégias e comportamento dos atores políticos.

As categorias numa análise Neoinstitucionalista Histórico concentram-se: na autonomia do Estado, e na sua influência na formulação e implementação de uma política, o que passa pela racionalidade do Estado e conseqüentemente por sua capacidade econômico-administrativa.

Para os Neoinstitucionalistas Histórico as *Instituições* e a sociedade se relacionam sobre duas bases; a autonomia e o poder dos atores estatais, e a influencia das instituições na esfera política.

Douglas North (1990 *apud* Marques, 1997) traz a abordagem sobre as instituições políticas, o Estado e as política publicas. Aponta a autonomia do Estado como autonomia das instituições centradas na autonomia do grupo de funcionários estatais e de carreira, que independente dos períodos de crise ou de regimes de governo adotado, são capazes de elaborar e implementar políticas de longo prazo, independentes das demandas apresentadas ao Estado por grupos de atores sociais.

Tais funcionários empenham-se na construção de políticas atreladas a um projeto global. Tais políticas comportam um diagnostico dos problemas sociais e a elaboração de estratégias de ação ligadas a eles.

Portanto, tal ação somente é possível se os funcionários possuírem um grau de autonomia diferenciado dos outros atores quer sejam políticos ou sociais.

Skopcol (1989) entende o caráter autônomo dos funcionários estatais como relacionado ao seu isolamento e trata esse isolamento no conceito *isulamento*.

Para os Neoinstitucionalistas Histórico a autonomia não é uma característica *a priori*. Ela possui uma conformação histórica variante no período estudado. Tal se dá devido a estratégias adotadas pelos atores políticos presentes nestes períodos históricos e pelas mudanças implementadas por esses atores que se constituem em mudanças estatais. Portanto, para se estudar a autonomia estatal deve-se considerar uma conjuntura especifica. Porém, a autonomia expressa pelo Neoinstitucionalistas Histórico não aponta para a concepção do Estado como ator, mas como expressa Marques (1997), ao Estado caberia a “não subordinação á interesses presentes na sociedade”.

Assim, as ações estatais podem ser parciais e fragmentadas, irracionais e desarticuladas. A única certeza sobre as ações estatais e a sua contingência e a sua reprodução.

Podemos afirmar assim, que os funcionários do Estado presente nas agencias estatais formulam ações para aumentar ou reproduzir o poder e o controle do Estado sobre a sociedade. Essas ações dependerão das estratégias adotadas dentro e fora das agencias governamentais através da adoção ou não de “instrumentos de políticas”.

Skopcol (1989) considera simplista a afirmação sobre autonomia, tais como “os estados concebidos como organização reivindicam o controle de territórios e pessoas, podendo formular e implementar objetivos que sejam reflexos das demandas de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade”. Considera a capacidade do Estado em alcançar seus objetivos realizada por fortes grupos funcionais, mas pondera que essa capacidade pode estar estabelecida por grupos sociais com condições econômicas desfavoráveis, assim podemos questionar: Quais fatos são determinantes para autonomia e a capacidade do Estado?

Skopcol (1989) confirma que “são os funcionários de carreira relativamente desvinculados dos interesses socioeconômicos dominantes é que colocam em marcha novas e determinantes estratégias estatais em época de crise”. E aponta diferentes episódios que servirão para corroborar a afirmação acima. Nos casos estudados por Alfred Stepan sobre o Peru, temos como elementos explicativos da superação da crise, a formação de um:

quadro de funcionários que gozam de uma força organizativa interna e nas organizações estatais existentes e gozam mesmo assim de uma ideia unitária de Carter ideológico sobre a possibilidade e conveniência de utilizar a intervenção do Estado para assegurar a ordem política e promover o desenvolvimento econômico nacional.

Sobre o golpe militar de 64 no Brasil que Skopcol (1989) chama de *excludente* e o golpe corporativo do Peru de 1968 que denomina de *includente*, sobressaem os oficiais militares de carreira que se formaram com conhecimentos militares tradicionais conjugados a técnicas e ideais sobre planificação econômica nacional e contra-revolução. Esses funcionários possuíam uma orientação ideológica estatista e nacionalista.

Para Skopcol (1989), estes estudos apontam para uma autonomia quando os funcionários civis ou militares cumprem duas condições:

- a) não são pertencentes às classes dominantes comerciais e ou indústrias ou latifundiária.
- b) não estabelecem vínculos pessoais ou econômicos com outras classes quando tem acesso.

Skopcol (1989) aponta sobre os estudos de Alfred Stepan, *Estado e Sociedade-Peru em perspectiva comparada*, assim como *Revolution from above* de Ellem Kay Trimberger, que o primeiro estuda os regimes instalados na América Latina onde classifica os militares como *excludentes* e os corporativos como *includentes*. Trimberger estuda os casos históricos da restauração Meiji no Japão, a revolução da Ataturk na Turquia, a Revolução Nasser no

Egito e o golpe de Estado no Peru 1964. Em todos eles figuram oficiais militares que tomaram o poder e a seguir estabeleceram reformas autoritárias por iniciativa estatal.

Skopcol (1989) ao considerar os estudos de Stepan e Trimberger sobre autonomia do Estado, os define como “casos nos quais os funcionários do governo de forma não constitucional tratam de utilizar o Estado e seu conjunto para dirigir e reestruturar a sociedade e a política”. Mas considera, que é importante observar, o mesmo nos casos de democracias liberais como a Gran-Bretania, Suécia e Estados Unidos (estes estudados por Hugh Hecló), e cabem as mesmas bases de análise onde as orientações adotadas por esses Estados são de funcionar e manter a ordem interna estabelecendo um grupo de funcionários estatais responsáveis pela formulação e implantação de uma política própria.

Skopcol (1989) resume que a autonomia do Estado não é um determinismo estrutural oriundo de nenhum sistema de governo, podendo desaparecer e aparecer. Assim como, não são somente nas crises de qualquer ordem que os altos funcionários do governo formulam estratégias e implantam políticas. E que essas políticas também são passíveis de serem modificadas com o tempo. Essas transformações acontecem à medida que as organizações de coerção e administração também se transformam, quer seja internamente ou externamente nas suas relações com os grupos sociais e com setores representativos do governo.

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

Também aponta estudiosos que são descrentes destes conceitos de autonomia, pois não acreditam que estes altos funcionários tenham legítimos e profundos conhecimentos sobre os problemas sociais e que possam implementar soluções inquestionáveis. Estes estudiosos avisam que essas afirmações podem mascarar interesses que favorecem classes particulares. Portanto, acreditam que, mesmo sem sofrer grandes influências externas, os funcionários estatais que formulam políticas o fazem sempre em interesses de outrem.

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

Skopcol (1989) resume que se não forem consideradas as afirmações acima às iniciativas autônomas podem ser estúpidas e mal dirigidas, fragmentadas, parciais e contraditórias, e paradoxalmente podem ser coerentes e apropriadas. Mas afirma que não podemos entender a racionalidade do Estado como desinteressada, posto que suas ações sempre buscam beneficiar a algum grupo de interesse, acrescentando que:

as ações autônomas do Estado adotam normalmente formas que tratam de reforçar a autoridade e a longevidade política e o controle social das organizações do Estado cujos responsáveis geraram a política ou idéias de atuação políticas pertinentes.

Skopcol (1989) questiona como o Estado pode alcançar seus objetivos, e inicia relacionando a capacidade do Estado em elaborar e implementar políticas com a afixação de objetivos autônomos a serem alcançados. Esta relação baseia-se na ação variável dos funcionários estatais conjugadas aos meios que dispõem.

Muitas vezes o Estado propõe objetivos que não podem alcançar ou concretizar ou que geram reações socio-política e transformações estruturais imprevistas. Mas essas afirmações não diminui a capacidade do Estado em aplicar estratégias e políticas.

Skopcol (1989) elenca como capacidade do Estado: “a total e absoluta integridade e o controle administrativo militar estável de um dado território”, conjugada a um quadro funcional leal e qualificado que possuam abundantes recursos econômicos para elaborar e implementar políticas eficazes e eficientes para que possam atingir seus objetivos. Sobre os recursos econômicos adverte que á longo prazo podem ser mal usados.

As quantias e as formas de ingresso e créditos disponíveis para o Estado se derivam de equilíbrios políticos condicionados estruturalmente, e que se reformulam ao longo da historia e de negociações entre os Estados e entre o Estado e as classes sociais.

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

Portanto, Skopcol (1989) relaciona a capacidade do Estado com os recursos econômicos disponíveis a Ele conjugado os meios do Estado captar e empregar recursos, para criar ou reforçar as organizações do Estado; para contratar pessoas e obter apoio político; para subvencionar iniciativas econômicas e para a financiar programas sociais, e conclui a capacidade do Estado para alcançar seus objetivos esta intrinsecamente ligada á capacidade de

manter a integridade territorial, seus recursos econômicos e as pessoas que dispõe para construir políticas.

Assim, ao entendê-la divisionaremos os conceitos de educação e de trabalho nela contida e que, também, estão presente na letra da lei de Diretrizes e Base da Educação nº 9394/96, quando objetiva a educação direcionando-a para o trabalho. Portanto, essa política indicaria para uma educação formal como meio e o trabalho, como eixo de incrementação econômica, como fim e questionaremos se serão esses os papéis sociais da educação e do trabalho.

SOBRE O PROEJA

Consideramos a intersecções propostas entre a Educação Profissional e a Educação de Jovens e Adultos, como conservadora devido ao seu aspecto de rotacionar sobre o mesmo eixo, isto é, ao aluno com distorção idade série que consegue chegar ao Ensino Médio aos 21 anos de idade mínima, por exemplo, com três anos de atraso, será dado em forma de programa uma educação com ênfase na técnica mediada por processos estratégicos de ensino, que visam à compressão do tempo. Não conseguimos teoricamente apontar características superadoras de sua condição inicial.

Considerando o período no qual essa lei foi aprovada, temos a seguinte situação: o mercado de trabalho, regido, entre outros sistemas, pelo capital internacional, que precariza e superficializa as relações de trabalho, fragilizando as relações entre a educação e o trabalho.

A “esquizofrenia” do capital em relação ao trabalho e a educação, admite dois parâmetros para um mesmo ponto ou parâmetros diferentes para populações diferentes quer para dominá-las, quer excluí-las. A importância da implantação de políticas públicas destinadas à educação e coerentes com a necessidade de se desenvolver o “pensar cientificamente a realidade do trabalho”, conforme Kuenzer (2002, 35), o que conduziria à conscientização do educando do seu direito de participação efetiva na construção da sociedade, através da educação e do trabalho.

Assim, até agora não identificamos na política dotada características superadora da condição inicial do individuo-sujeito da ação. Assim, mantemo-nos no axioma de que o sujeito da política sofre devido à mesma não ser derivada de um pensamento sistêmico de estado, nem capitalista, nem de qualquer outro.

Portanto, esse sujeito rotaciona sobre o mesmo eixo, isto é, anda sem sair do lugar. Observamos tal ação quando o sujeito do programa recebe um conhecimento formal superficializado devido a sua condição quantitativa de falta de horas, junta-se a essa uma profissionalização

desarticulada do mundo do trabalho globalizado e regido por um estado corporativo definidor de políticas mundializante do capital.

Quanto a análise da estrutura do decreto temos que a estratégia educacional exercida para a interseção dos conhecimentos permite a junção entre o Ensino Médio e a Educação Profissional, porém, tal fato não aponta para a compressão do tempo, que é o que constatamos na prática. Na compressão do tempo existe a necessidade da retirada de conhecimento, que pode ser conduzida pela priorização dos conteúdos. Sabemos que toda priorização é fruto de escolha com intencionalidade centrada no sujeito formulador ou no sujeito a quem se destina à política.

Através dos estudos realizados, identificar que a prioridade é dada pelo formulador da política, funcionários estatais que “isolados” perspectivam ações solucionadoras de problemas sociais desconsiderando ações anteriores (contexto), posteriores (conjuntura) e por vezes reeditam políticas falidas em outras épocas.

Finalizamos expondo que nem toda política educacional é efetiva. E que sua eficiência esta em condições muito mais ideológica do que de aplicabilidade técnica. Ao nos depararmos com o PROEJA, podemos ver um programa alternativo de educação para uma população que necessita de educação de forma sistêmica e extensiva. Classificamo-la como alternativa, pois sua abrangência é localizada e de certa forma elitista aos que habitam os grandes centros urbanos, é alternativa, pois demanda de vaga, não é sistêmica porque cria sub grupos dentro da rede federal de ensino técnico que agora são separados por idade, não é extensiva, pois sua função democrática, de ser para todos, não é constatada. Apresenta equívocos conceituais entre a proposta de integralidade pois para os mesmos cursos destinados a quem esta “na idade correta” apresenta matematicamente uma diminuição em 40% de horas absolutas sem incrementos tecnológicos que as justifiquem. Portanto, constitui-se numa *integralidade diferenciado* para a população de jovens e adultos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni. *Trabalho e Mundialização do Capital*. 2.ed. Londrina, Paraná: Práxis,1999.
- ARAÚJO, Ângela M.C. *Globalização e Trabalho*. BIB.2001.
- ARAÚJO, Ângela M.C. & TAPIA, Jorge R.B. *Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate*. Cadernos do IFCH, outubro de 1991.
- BEER, Max. *Historia do Socialismo e das lutas sociais*. Rio de Janeiro : Editorial Calvino,1944, 747p.
- BRASIL, “Decreto 2.208 de 17/04/97”, in **Diário Oficial da União**, de 18/04/97.
- BRASIL, “Decreto 5.840 de 13/07/06”, in **Diário Oficial da União**, de 14/07/06.
- BRASIL, “Lei nº 9343 de 20/12/96. Estabelece Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” ”, in **Diário Oficial da União** , Ano CXXXIV, nº 248, de 23.12.96, pp.27.833.841,1996.
- “CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil”, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo , 1988,48pp.
- EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova n.28/29.1993.
- FRIGOTTO, G. *Trabalho e educação face à crise do capitalismo: ajuste neoconservador e alternativa democrática*. UFF. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1994.
- _____ *Educação e a crise do capitalismo real*. 4 ed. - Cortez, 2000.
- HAM, Christopher, & HILL Michel. *The policy process in the modern capitalist state*. Prentice-Hall; 2 Rev Ed. 1993.
- HALL, Peter A, & TAYLOR, Rosemary C.R. *Political Science and The New Institutionalisms*. Political Studies , v.44.1996
- HAVEY, David, *Condições Pós-moderna*. - 6.ed.São Paulo,SP: Editora Loyola, 1996.
- HOBBSBAWM, Eric. *O Mundo do Trabalho*. São Paulo: Ed. Paz e Terra. 2001.
- JESSOP, Bob. *Accumulation strategies, State forms and hegemonic projects*. Kapitalistate-Working Papers on the Capitalist State.n.10/11, p.89-111,1983.
- KUENZER, Acácia Zeneide. *Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. – 3ed. – São Paulo: Cortez, 2002.
- LAFER. Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, SP: Editora Perspectiva; 1975.
- MANFREDI, Silvia Maria. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

- MIRANDA, Alair dos Anjos Silva de. *Educação de Jovens e Adultos no Estado do Amazonas*-Manaus: EDUA, 2003.
- MARQUES, Eduardo César. *Notas críticas à literature sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB n. 43,1997, p.87-102.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- _____. *O Estado, o poder, o socialismo* . 4ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- SELZNICK, p. *Leadership in administration*. Evanston, III.: Northwestern University Press, 1957.
- SKOCPOL, Theda, *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación social*. Zona Aberta n. 50, jan-mar 1989.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961,329p.
- TORRES, Carlos Alberto. *Globalização e Educação*. 2008. *No prelo*.
- THERÉT, Bruno. *As Instituições entre as estruturas e as ações*. Lua Nova, n.58, 2003.
- WINKLER, Max. *Investments of United states capital in Latin América*. Boston Wold Peace Foundation Pamphlets,1929.297p.
- WILDAVSKY, Aaron & MAY, Judith. *The police cycle*. Beverly Hills: Sage,1978,332p.