



CAROLINA MACHADO D'AVILA

**“A IMPLEMENTAÇÃO DO PROEJA NO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO”**

**CAMPINAS  
2015**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**CAROLINA MACHADO D'AVILA**

**“A IMPLEMENTAÇÃO DO PROEJA NO INSTITUTO  
FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DE SÃO PAULO”**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Debora Cristina Jeffrey**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA  
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA CAROLINA  
MACHADO D'AVILA  
E ORIENTADA PELA PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup> DEBORA CRISTINA JEFFREY

Assinatura do Orientador

A handwritten signature in black ink, appearing to be "D. Jeffrey", written over a horizontal line.

**CAMPINAS  
2015**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Educação  
Rosemary Passos - CRB 8/5751

D289i D'Avila, Carolina Machado, 1976-  
A implementação do Proeja no Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia de São Paulo / Carolina Machado d'Avila. – Campinas, SP : [s.n.],  
2015.

Orientador: Debora Cristina Jeffrey.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de  
Educação.

1. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação  
Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (PROEJA). 2. Educação profissional.  
3. Educação de jovens e adultos. 4. Políticas públicas. I. Jeffrey, Debora  
Cristina, 1977-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.  
III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Proeja's implementation in Federal Institute of Education, Science and  
Technology of São Paulo

**Palavras-chave em inglês:**

National Program for Integration professional Education with Basic Education in Youth and Adult  
mode (PROEJA)

Technical education

Adult and Young Education

Public policy

**Área de concentração:** Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

**Titulação:** Mestra em Educação

**Banca examinadora:**

Debora Cristina Jeffrey [Orientador]

Sandra Fernandes Leite

Lidiane Teixeira Xavier Alves

**Data de defesa:** 26-06-2015

**Programa de Pós-Graduação:** Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

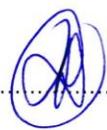
A IMPLEMENTAÇÃO DO PROEJA NO INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO

Autor : Carolina Machado d'Avila  
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Debora Cristina Jeffrey

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação  
defendida por Carolina Machado d'Avila e aprovada pela  
Comissão Julgadora

Data: 26.06.2015

Assinatura:.....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

Lucia Fernandes Leite  
Albuquerque  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2015

## RESUMO

A pesquisa apresenta uma análise da implementação do Programa Nacional da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, criado através do Decreto n. 5.840/2006, no Estado de São Paulo. O programa, que prevê a formação profissional de jovens e adultos simultânea à formação escolar, foi implementado nas três unidades do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) do Estado, já no ano seguinte. Em 2008, o Cefet é transformado em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSP) e, após três anos de sua criação, passa a contar com 27 câmpus, em todas as regiões do Estado, os quais, no entanto, sem oferta de vagas para os cursos Proeja. Antes de analisarmos a implementação da política, buscamos compreender os caminhos percorridos pela Educação Profissional e pela Educação de Jovens e Adultos, destacando o foco da formação, do discurso da educação permanente para a educação ao longo da vida e como essas duas modalidades de ensino se aproximam – ou não – ao longo da História. Também procuramos entender as questões políticas e sociais que levaram à inclusão do Proeja na agenda de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as mudanças no foco desta modalidade de ensino e o lugar que a EJA passa a ocupar na sociedade. Analisamos também o processo de transformação do Cefet em Instituto Federal, sua rápida expansão para o interior do Estado, a importância dessa “transformação” para a instituição e para a sociedade como um todo. Finalizando, apresentamos o relato dos gestores da instituição sobre a chegada do Proeja e como foi seu processo de implementação, considerando a fase de expansão da instituição. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, realizado através de levantamento bibliográfico, documental e entrevistas com os principais servidores envolvidos neste processo.

Palavras-chave: Educação de jovens e adultos. Educação profissional. PROEJA.

## ABSTRACT

The research presents an analysis of the Program of Professional Education integrated with the Young and Adult Education – PROEJA’s implementation, created by Decree n. 5840/2006, in the State of São Paulo. The program, which provides vocational training for young and adults simultaneously to school education, was implemented in three units of the Federal Center of Technological Education (CEFET) in the state, the following year. In 2008, the Cefet is transformed into Federal Institute of Education, Science and Technology (IFSP) which, after three years of its creation, had 27 campuses in all regions of the state, without offering Proeja courses, however. Before reviewing the policy’s implementation, we seek to understand the paths taken by the Vocational Education and the Young and Adults Education, highlighting the focus of the training, the discourse of continuing education until lifelong learning and how these two modes of teaching approaches - or not - throughout history. We also seek to understand the political and social issues that led to the inclusion of Proeja on the government’s agenda of President Luiz Inacio Lula da Silva, changes in the focus of this type of education and the place the EJA comes to occupy in society. We also analyzed the transformation of Cefet into Federal Institute, its rapid expansion through the state, the importance of this "transformation" for the institution and for society as a whole. Finally, we present a report with the institution’s managers on the arrival of Proeja and how was its implementation process, considering the institution's expansion phase. The methodology used was the case study, conducted through literature, documentary and interviews with key servers involved in this process.

Keywords: Adult and Young Education. Technical Education. PROEJA.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ix</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>xv</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>xvii</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>O ciclo de políticas .....</b>	<b>28</b>
<b>A fixação da agenda .....</b>	<b>30</b>
<b>A definição do problema público.....</b>	<b>35</b>
<b>A implementação de política.....</b>	<b>37</b>
<b>1..TRAJETÓRIA DA INTEGRAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL, DO INÍCIO DO SÉCULO XX AOS ANOS 2000.....</b>	<b>43</b>
1.1 Educação profissional e educação de adultos: do início do século XX à década de 1930 .....	43
1.2 As reformas no ensino – de 1930 a 1960.....	47
1.3 A educação profissional e a educação de adultos a partir da década de 1970 - a afirmação do conceito de educação permanente.....	55
1.4 A educação profissional e a educação de adultos após processo de redemocratização do Brasil.....	63
1.4.1 A Constituição de 1988.....	63
1.4.2 Lei de Diretrizes e Bases e a nova reforma da educação profissional ..	66
1.5 Educação permanente, a educação ao longo da vida e trabalho na sociedade do conhecimento .....	78

<b>2. O GOVERNO LULA: NOVOS ARES PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....</b>	<b>87</b>
2.1 O Decreto nº 5.154/2004.....	91
2.2 Decretos n.º 5.478/2005 e n.º 5.840/2005 – o Proeja.....	98
<b>3. A “CRIAÇÃO” DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....</b>	<b>103</b>
3.1. Trabalho e educação.....	103
3.2 De Cefet a Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia .....	105
3.3 O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo.....	116
3.4 Descentralização e desconcentração.....	130
<b>4. O PROEJA NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – O CASO DO IFSP .....</b>	<b>135</b>
4.1 Os professores.....	139
4.2 O Projeto Político Pedagógico do curso .....	142
4.3 Os alunos .....	145
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>151</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>168</b>

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida;

Aos meus pais, Virgínia e Osmir por me aceitarem neste plano de evolução e pela base sólida de educação, amor e carinho sempre presentes em casa;

Ao meu esposo, Eleusis, pelo apoio, paciência, compreensão e pelos passeios de moto, para relaxar;

À minha irmã, Camila, sempre com um “eu já sabia” para me animar, e ao meu cunhado e amigo Vinícius, pelas recepções saborosas;

À minha orientadora, Debora, que se tornou uma amiga nestes dois anos de convivência e a quem eu devo um sonho realizado, o de “morar” fora do País por um tempo, a experiência mais incrível da minha vida;

Aos amigos de Unicamp, companheiros de alegrias e “chororôs”, pela força e amizade;

Aos meus familiares, sempre na torcida;

Às minhas amigas da dança, pela amizade verdadeira e sincera, carinho e por compreenderem meu sumiço;

Aos meus colegas do câmpus Boituva, especialmente ao Diretor Bruno, pelo apoio e liberação em todas as horas que precisei, aos outros todos (não cabem os nomes aqui!), pela ajuda na busca de portaria e documentos institucionais, palavras de incentivo, sugestões, correções, discussões sobre política e pelos momentos de silêncio;

Aos meus colegas do IF, especialmente os entrevistados, que participaram com depoimentos, indicaram fontes, pessoas, dados, sem os quais, esta pesquisa não aconteceria;

A todos os meus amigos, pela força e energia positiva durante este processo;

Obrigada!

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** – Distribuição dos Institutos Federais pelo País.

**Quadro 2** – Escolas e cursos oferecidos pelo CefetSP em 2006.

**Quadro 3** – Escolas e cursos oferecidos pelo CefetSP em 2007.

**Quadro 4** – Escolas e cursos oferecidos pelo CefetSP em 2008.

**Quadro 5** – Escolas e cursos oferecidos pelo IFSP em 2009.

**Quadro 6** – Escolas e cursos oferecidos pelo IFSP em 2010.

**Quadro 7** – Escolas e cursos oferecidos pelo IFSP em 2011.

**Quadro 8** – Quantidade de vagas ofertadas em 2006.

**Quadro 9** – Quantidade de vagas ofertadas em 2007.

## LISTA DE SIGLAS

ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
APM	Associação de Pais e Mestres
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAA	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CFE	Conselho Federal de Educação
CNM	Confederação Nacional de Metalúrgicos
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONCEFET	Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica
CONFINTEA	Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EaD	Educação à Distância
EAF	Escolas Agrotécnicas Federais
EB	Educação Básica
EDUCACENSO	Censo Escolar da Educação Básica
EDUCAR	Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
EP	Educação Profissional
ETF	Escolas Técnicas Federais
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFSP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico
ONG	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIPMO	Programa Intensivo de Formação de Mão de Obra
PIR	Plano de Implantação da Reforma
PLANFOR	Plano Nacional de Formação
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PRE	Pró-Reitoria de Ensino
PROEJA-FIC	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, Formação Inicial e Continuada com o Ensino Fundamental
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROTEC	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico
PRX	Pró-Reitoria de Extensão

SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SECRIE	Secretaria de Inclusão Social
SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
TCU	Tribunal de Contas da União
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência
USAID	<i>United States Aid International Development</i>
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## INTRODUÇÃO

A preocupação em entender a implementação do Proeja – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos e Proeja-Fic – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, Formação Inicial e Continuada com o Ensino Fundamental, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, surge quando se percebe que o plano de expansão da rede federal, implementado entre 2006 e 2011, no Estado de São Paulo, contempla o programa de forma diferenciada do ocorrido na capital e nos câmpus mais antigos.

De acordo com dados do Relatório de Gestão 2012<sup>1</sup>, apenas três câmpus ofereciam Proeja – Cubatão, Sertãozinho e São Paulo, com quatro turmas (informática básica, gestão da qualidade, mecânica e administração – em extinção). Além destes, outros quatro câmpus – Guarulhos, Sertãozinho, Birigui e Salto ofereciam cursos Proeja-Fic, no total de 668 alunos matriculados.

No caso da implementação do Proeja no IFSP, objeto de estudo deste trabalho, interessa-nos saber:

- ✓ Como ocorreu a implementação do Proeja no IFSP?
- ✓ Como o programa foi inserido dentro da estrutura que se desenhou nos planos de expansão, quando o então Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo – CefetSP transforma-se em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, em 2008 e passa, no período de tempo de quatro anos, de 3 para 27 câmpus, com uma única Reitoria<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O Relatório de Gestão é um documento elaborado pelo IF e apresentado ao Tribunal de Contas da União, como prestação de contas da instituição, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal.

<sup>2</sup> Preexistentes: 3 – Câmpus São Paulo, Sertãozinho e Cubatão; de 2003 a 2010: 18 – Câmpus Araraquara, Barretos, Birigui, Boituva, Bragança Paulista, Campos do Jordão, Capivari, Caraguatatuba, Catanduva, Guarulhos, Itapetininga, Piracicaba, Presidente Epitácio, Salto, São João da Boa Vista, São Roque, Suzano e Votuporanga; de 2011 a 2012: 6 – Avaré, Hortolândia, Matão, Registro, São Carlos e São José dos Campos. Nesse período, havia previsão de inauguração dos câmpus Campinas e Jacareí, mas só aconteceu em 2013. Fonte: site: <http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/P>. Acesso em 15 nov. 2014.

✓ A centralização da gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia no Estado de São Paulo, interfere no processo de implementação do Proeja nos novos câmpus? De que forma?

Nosso objetivo, nesta pesquisa, é buscar identificar se o clima de rejeição sobre a obrigatoriedade da oferta de um curso destinado a um público alvo absolutamente distinto daquele historicamente atendido pela instituição<sup>3</sup>, e o processo de transformação dos Cefet em Instituto Federal – IF logo após a publicação da lei que institui o Proeja, acompanhado de uma rápida expansão, com característica centralizadora, influenciou a implementação do Proeja nos câmpus novos, abertos entre 2006 e 2011.

A importância da pesquisa justifica-se pelo fato do Proeja ter sido criado especificamente para ser implementado na rede federal de educação tecnológica (embora, posteriormente, tenha sido alterado para a inclusão das redes municipal, estadual e sistema “S”<sup>4</sup>) e não ter sido adequadamente implementado nos câmpus que fizeram parte dos processos de expansão da rede. Desse modo, destacaremos como ocorreu o processo de expansão do Instituto Federal (antes Cefet) no Estado de São Paulo, entre 2006 e 2011, e de que forma o Proeja foi implementado nos câmpus que foram criados, no período — 27 ao todo — destacando a mudança do perfil do público atendido pela instituição e os impactos que essa mudança trouxe para uma instituição centenária, com tradição na oferta de educação profissional.

Para entender como ocorreu o processo de implementação do Proeja no CefetSP, é importante destacar o ciclo de políticas e de que forma essas etapas que envolvem, desde a ideia de uma ação até sua prática, são determinantes para sua implementação. Para tanto, são apresentados e analisados os conceitos relacionados

---

<sup>3</sup> Devido à grande procura pelos cursos da rede federal, os alunos são selecionados através de provas e processos seletivos, o que, de certa forma, seleciona o público alvo. O Proeja, no entanto, prevê ingresso através de sorteio, deixando as turmas ainda mais heterogêneas do que os outros cursos.

<sup>4</sup> Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em 09 jun. 2015.

ao ciclo de políticas – definição da agenda, formulação do problema e implementação do programa.

Os Institutos Federais são considerados centros executores das políticas educacionais em âmbito federal. Neste trabalho, destacamos a implementação do Proeja no Instituto Federal de São Paulo, com foco na estruturação do programa durante o processo de expansão da rede no Estado, o que, de acordo com André (2005, p. 51), justifica-se pela

[...] importância de delimitar os focos da investigação decorre do fato de que não é possível explorar todos os ângulos do fenômeno num tempo razoavelmente limitado. A seleção de aspectos mais relevantes e a determinação do recorte é, pois, crucial para atingir os propósitos do estudo e uma compreensão da situação investigada.

A fim de melhor analisar a situação apresentada, optamos pela utilização da pesquisa qualitativa, cuja fonte direta é o ambiente natural, sendo o pesquisador o principal instrumento da pesquisa (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

A pesquisa qualitativa interessa-se mais pelo processo de pesquisa em si do que pelos resultados ou produtos finais. As respostas para as questões que orientam o trabalho, em uma pesquisa qualitativa, vão sendo dadas à medida que o pesquisador avança em suas investigações, que não tem ideia exata sobre o resultado (ANDRÉ, 2005). E esse procedimento de descrição dos acontecimentos, análise de documentos e situações vividas durante o processo em estudo é o fator enriquecedor dos estudos de caso (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Diferentemente das pesquisas quantitativas, que devem possibilitar a reprodução exata do experimento para que outro pesquisador, utilizando os mesmos métodos, atinja os mesmos resultados, a pesquisa em educação deve fornecer meios para que o leitor possa tirar suas próprias conclusões sobre os resultados apresentados, através das argumentações delineadas no decorrer do texto.

O pesquisador tem, assim, uma certa obrigação de apresentar as interpretações diferentes que diferentes grupos ou indivíduos têm sobre uma mesma situação e deve fazê-lo de tal forma que possibilite uma variedade de interpretações por parte do leitor. Outra exigência [...], é a "explicitação" dos métodos e procedimentos usados pelo pesquisador de modo que se os próprios participantes quiserem continuar o estudo saberão que caminho seguir (ANDRÉ, 2005, p. 60).

Bogdan e Biklen (1994, p. 64) compartilham dessa ideia, quando afirmam que uma “atitude científica” entende de forma bastante ampla a metodologia e as provas utilizadas. “A investigação científica implica em um escrutínio empírico e sistemático que se baseia em dados. A investigação qualitativa preenche estes requisitos [...]”.

Todos os métodos apresentam vantagens e desvantagens, as quais dependem da questão de pesquisa, da possibilidade (ou não) do pesquisador intervir nos acontecimentos e comportamentos investigados, no enfoque dado à pesquisa, se contemporâneo ou histórico, entre outros. Como o objetivo da pesquisa é analisar a implementação de uma política pública, optamos pelo estudo de caso, uma das várias possibilidades de pesquisa em ciência social. “[...] Os estudos de caso têm sido realizados sobre decisões, programas, processo de implementação e mudança organizacional”. (YIN, 2010, p. 51).

Para Lüdke e André (1986), o estudo de caso parte do interesse do pesquisador em estudar o que uma situação tem de diferente, única, mesmo que, após o estudo, fiquem evidenciadas semelhanças com outros casos. Em relação a esta pesquisa, embora já existam estudos sobre a implementação do Proeja nos IF<sup>5</sup>, chama a atenção as especificidades da instituição localizada no Estado de São Paulo, como por exemplo, a centralização financeira e administrativa da gestão dos câmpus, e o fato do IFSP ser o maior em número de câmpus, em relação aos outros Estados, sob a responsabilidade de única Reitoria.

Ainda que os métodos de pesquisa possam sobrepor-se, a decisão sobre um ou outro dependerá das questões que se pretende responder.

[...] as questões ‘como’ e ‘por que’ são mais explanatórias e provavelmente levam ao uso dos estudos de caso [...]. Isso ocorre porque essas questões lidam com os vínculos operacionais que necessitam ser traçados ao longo do tempo, mais do que as meras frequências ou incidências (YIN, 2010, p.30).

André (2005, p. 33) destaca algumas vantagens do estudo de caso, como a “[...] possibilidade de fornecer uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e

---

<sup>5</sup> Ver “A implementação do PROEJA como uma política de inclusão e expansão : modelo e trajetória”, de Eloy João Losso Filho e “A implantação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina : o caso do curso técnico de enfermagem : limites e possibilidades”, de Girlei Schmitz, que analisam a implementação do Proeja no IF de Santa Catarina.

integrada de uma unidade social complexa, composta de múltiplas variáveis [...]” e a capacidade de observar e retratar fatos cotidianos, desde os ciclos das vidas dos indivíduos até o estudo de processos administrativos e organizacionais, sem interferência em sua complexidade e dinâmica naturais.

Para Yin (2010), o estudo de caso tem sido muito utilizado na análise de fatos contemporâneos e é realizado praticamente da mesma forma que a pesquisa histórica, com a inclusão da observação direta dos eventos e a entrevista com pessoas envolvidas na situação.

Yin (2010, p. 39) define estudo de caso como “[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. Lüdke e André (1986) também destacam a importância de se compreender o estudo de caso como o objeto em seu contexto, interpretando as situações gerais em que se encontram o objeto de estudo.

É importante que o pesquisador esteja sempre atento às novas descobertas, utilizando o estudo teórico com base de observação para novos elementos que poderão ser destacados (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). A pesquisa em estudo de caso, portanto,

[...] enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados” (YIN, 2010, p. 40).

O estudo de um determinado programa pode revelar variações em suas definições, dependendo da perspectiva de cada uma das pessoas envolvidas e, até mesmo, algumas características do programa que já existissem, antes mesmo de sua criação formal (YIN, 2010). Esses fatores devem ser considerados na elaboração do ‘caso’ a ser pesquisado.

Como os estudos de caso são projetos que abordam eventos em seu contexto na vida real, é necessário adaptar os procedimentos de coletas de dados aos eventos que podem acontecer durante o processo. Nesse sentido, não há controle sobre o que está sendo coletado, como o que acontece em laboratórios, por exemplo. “A evidência do estudo de caso pode vir de seis fontes: documentos, registros em arquivo,

entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos” (YIN, 2010, p. 124) e cada uma delas exige um determinado procedimento de coleta de dados.

Nesta pesquisa, realizamos levantamento documental, bibliográfico e entrevistas com os responsáveis pela instituição e pela implementação do Proeja à época de sua publicação.

Yin (2010) destaca que os documentos devem ser utilizados cuidadosamente, pois apresentam parcialidades e não devem ser entendidos como registros literais dos acontecimentos, mas como forma de comprovar e aumentar as evidências coletadas através de outras fontes. Para Lüdke e André (1986, p. 38) documentos englobam “[...] desde leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares”.

Outro instrumento de coleta de dados é a entrevista. A esse respeito Lüdke e André (1986) e Yin (2010) afirmam que esta é uma das fontes de informação mais importantes para o estudo de caso. Yin (2010) define-as com sendo “conversas guiadas”, ou seja, embora a entrevista tenha uma estrutura, as questões devem ser apresentadas em tom de conversa, de forma fluida e não rígida.

Para que ela realmente tenha o resultado esperado, de acordo com Yin (2010), há necessidade de se estabelecer boas questões, ou seja, é importante que o pesquisador estabeleça um diálogo com o entrevistado. “A coleta de dados no estudo de caso obedece a um protocolo formal, mas a informação específica, que pode se tornar relevante ao estudo de caso, não é facilmente previsível” (YIN, 2010, p. 95). Durante o processo de entrevista, por exemplo, podem surgir novas dúvidas e, portanto, o pesquisador deverá estar apto a procurar novas evidências.

O pesquisador deve estar atento, observar e perceber o que está acontecendo em volta, entender o contexto através do qual o entrevistado sente o mundo. Durante a análise de documentos, “ouvir” significa tentar perceber o que foi dito nas entrelinhas. As inferências precisam ser comprovadas por outras fontes, mas é importante que o pesquisador esteja atento a essas informações. A coleta de dados não é somente o registro dos dados coletados, mas a interpretação que se dá a eles, verificando se existem contradições ou fatos que podem ser completados e buscando esses novos dados (YIN, 2010).

Realizamos, neste trabalho, a entrevista semi-estruturada, com perguntas pré-definidas<sup>6</sup>, mas que permitiram ao entrevistador acrescentar ou suprimir questões de acordo com as respostas dos entrevistados.

Para Lüdke e André (1986) uma das vantagens da entrevista é que ela permite que o entrevistador obtenha as informações que deseja de maneira quase que imediata, pois, como é realizada de individualmente, permite adaptações, correções e esclarecimentos imediatos, agilizando a obtenção de informações. “Outro princípio a ser seguido, para aumentar a *confiabilidade* da informação no estudo de caso, é manter um encadeamento de evidências. Este princípio está baseado em uma noção similar à utilizada nas investigações forenses” (YIN, 2010, p.150, grifos no original). Ou seja, a redação da pesquisa deve permitir que o leitor acompanhe a derivação das evidências para identificar o processo percorrido pelo pesquisador, chegando, ou não, às mesmas conclusões.

Para Yin (2010), após a coleta de dados, é necessária uma estratégia de análise adequada que, em sua visão, pode ser de quatro formas: contar com proposições teóricas; desenvolvimento descritivo do caso; uso de dados qualitativos e quantitativos; e pensar sobre explicações rivais. Neste trabalho, optamos pelo desenvolvimento descritivo da situação, ou seja, foram descritas as ações realizadas antes e após a publicação do Decreto n.º 5.840/2006<sup>7</sup>, procurando buscar uma sequência nas ações e decisões tomadas, que leve ao entendimento do processo de implementação do programa na instituição.

Uma preocupação comum sobre o estudo de caso seria a falta de base para a generalização do estudo. Bogdan e Biklen (1994), definem generalização como a possibilidade de um estudo particular referir-se a outros locais e sujeitos diferentes e concordam com Yin (2010, p. 36), ao afirmarem que os estudos de caso são generalizáveis às teorias e não às populações ou universos. Para os autores, o estudo de caso, “[...] como o experimento, não representa uma ‘amostragem’ e ao realizar o

---

<sup>6</sup> As questões estão em anexo.

<sup>7</sup> Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm). Acesso em 19 jul. 2014.

estudo de caso, sua meta será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)”.

André (2005) resume os principais pontos em comuns sobre a generalização dos estudos de caso: a generalização em pesquisas qualitativas não é feita em relação às leis que se aplicam universalmente, mas em relação às conclusões teóricas e dados coletados em um estudo, que podem ser aplicáveis a outros e; a descrição bem elaborada e embasada teoricamente de um determinado estudo permite a comparação ou transferência para outras situações, através da formulação de hipóteses de situações que podem (ou não) acontecer. “Mesmo uma descrição de algo particular tem valor, porque as teorias necessitam de saber explicar todos os acontecimentos” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 66-67).

## **O ciclo de políticas**

A análise de políticas públicas surgiu na década de 1950, intensificando-se na década de 1970, quando se iniciaram os estudos sobre ciclo de políticas, com o objetivo de analisar os motivos dos resultados das políticas serem diferentes do esperado. “[...] As metodologias propostas destacavam a avaliação das políticas, por meio da análise do processo e dos impactos provocados pela implementação” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). Ainda de acordo com estes autores, na década de 1980 surgem críticas a esses modelos lineares de análise da política, com a indicação de se “[...] considerar o contexto no qual as políticas são formuladas e implementadas, a análise das políticas de uma perspectiva crítica e a necessidade de entender o processo político como algo dialético” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 154).

A partir da década de 1990, de acordo com Mainardes; Ferreira e Tello (2011) os analistas em políticas apresentam um novo referencial analítico, que parte da ideia que a variedade de contextos em que se desenvolve uma política (Estado, contextos econômicos, políticos e sociais, ideologias, valores, entre outros) interfere diretamente no processo. Sob essa perspectiva a análise do discurso é fundamental. “[...] A ênfase é colocada no processo de formulação das políticas, e política é entendida como uma

disputa entre competidores, para definir objetivos em que a linguagem e, mais especificamente, o discurso, são usados tacitamente” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 154).

Para Stephen Ball (*apud* MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011) os textos das políticas são elaborados de forma muito complexa, sendo formulados após negociações dentro do Estado, na qual apenas poucos grupos mais influentes são “ouvidos”. Dessa forma, na análise da política, o pesquisador deve ser capaz de identificar as ideologias dominantes, os interesses envolvidos e os que efetivamente tiveram influência em seu processo de elaboração e aprovação. Assim como na análise clássica de política, os grupos de interesses, representados pelos discursos dominantes, terão mais influência que outros.

Inicialmente, de acordo com Mainardes (2006) o ciclo de políticas proposto por Ball e Bowe tinha como etapas: a) política proposta, relacionada às intenções de representantes do governo e da sociedade civil, locais – arenas – onde as necessidades emergem; b) política de fato, são os textos legais que definem e dão forma às políticas que serão efetivamente implementadas; e c) política em uso, que se refere aos discursos e práticas de implementação dos que atuam na prática.

Pouco tempo depois, os autores substituíram a ideia inicial do ciclo de políticas por outra (*policy cycle approach*), menos marcada por fases e mais como processo contínuo, de formulação e reformulação e tem como principais características “[...] o contexto de influência, de produção de texto e o contexto da prática” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157). Esses contextos não são lineares, nem sequenciais, nem temporais, mas apresentam arenas, lugares e grupos de interesses, cada qual envolvendo disputas e embates (MAINARDES, 2006).

Na abordagem clássica de análise de política, metodologia que será utilizada nesta pesquisa, é definida como um processo (*policy process*) que se desenvolve em etapas e abrange decisões, restrições, desenvolvimento e resultados, os quais afetarão não só a política em curso, mas todas as demais que se seguirão. Esta divisão serve apenas para mostrar os elementos que são estritamente necessários e interdependentes da política, e não se deve analisar cada uma isoladamente do processo. Na verdade, essa análise depende mais de uma organização lógica do que

do tempo cronológico do desenvolvimento das etapas, uma vez que, na prática, elas podem sobrepor-se, anteceder, retroceder, repetir, antecipar, atrasar, enfim (VILLANUEVA, 2003).

Para o desenvolvimento da política é necessária à existência de uma situação problema, para cuja modificação se elege e efetua um determinado curso de ação, no sentido desejado, o qual produz certos resultados, mais ou menos diferentes dos previstos e, conseqüentemente, obriga a revisar os cursos de ação escolhidos. É importante que cada etapa seja estudada considerando as outras, de forma que não se perca a visão do todo (VILLANUEVA, 2003).

A análise da implementação do Proeja no IFSP foi realizada através do estudo do ciclo de políticas baseado em May e Wildavsky (*apud* VILLANUEVA, 2003), que envolve: a fixação da agenda, análise da questão, implementação, avaliação e terminação e também em Kingdon (2011, p. 2-3), o qual define, de maneira simplificada, o ciclo de políticas (*public policy making*) como uma série de processos que devem incluir, pelo menos: a formação da agenda, a especificação das alternativas que devem ser analisadas para a escolha da questão; a autorização da escolha, através de decisão do Congresso ou do Presidente, e a implementação. Ele não trata sobre os processos de avaliação e terminação, os quais também não são abordados nesta pesquisa.

O foco desta pesquisa, dentro do ciclo de políticas, é a fase da implementação, mas entendemos ser necessário também compreender o processo de formação da agenda, uma vez que, como será apresentado adiante, a formação da agenda influencia diretamente o processo de implementação.

### **A fixação da agenda**

Muitos são os problemas que surgem na gestão do Estado, em sua maioria, ocasionados pelas relações estabelecidas entre os cidadãos, as quais levam os governos a buscar soluções e intervir. As relações cotidianas entre Estado e sociedade são dinâmicas e “[...] tomam formas de problemas e soluções, demandas e ofertas, conflitos e resoluções, necessidades e satisfações” (VILLANUEVA, 2003, p. 23).

Existe diferença entre situação e problema. Uma situação cotidiana só passa a ser considerada um problema, que merece atenção dos governantes, a partir do momento que a sociedade reconhece como problema social.

Alguns desses problemas chamam a atenção do governo a ponto de tornarem-se parte da agenda, tendo destaque na elaboração de políticas públicas que possam solucioná-lo, senão no todo, pelo menos parcialmente. Pretende-se, nesta etapa, realizar uma análise sucinta de como um problema torna-se público e como chega a ter importância a ponto de ser incluído na agenda. Considerando que nem todos os problemas tornam-se públicos e nem todos os problemas públicos chegam a fazer parte da agenda de um governo, infere-se que a formação da agenda é um processo que envolve disputas.

A formação da agenda de governo [...] deixa ver quem são os que efetivamente definem e justificam os problemas públicos, quais grupos e organizações têm efetivamente a força de transubstanciar questões sociais em públicas e em prioridades de governo, quais organismos e responsáveis por tomadas de decisões governamentais estão sempre prontos a atuar frente a demandas de determinados grupos, qual é o firmamento ideológico que outorga valor e prioridade de assunto público a quais questões. Revela, em suma, qual é a estrutura de poder que domina efetivamente a elaboração de uma política (VILLANUEVA, 2003, p.27).

No processo de elaboração da agenda é que um governo decide se vai ou não intervir em um determinado assunto. É o momento de verificar se a questão é constitucional, se realmente cabe alguma ação, se há tempo para interferência, enfim, realizar todas as análises que possam indicar se a solução é ou não possível. O problema é definido de acordo com sua viabilidade, tipo de alcance e solução possível (ELDER; COBB, 2003).

Para um determinado assunto entrar na agenda, de acordo com Cobb e Elder (1971) são necessários três requisitos básicos: que seja de conhecimento de grande parte da sociedade; que boa parte da população reconheça ser um problema cuja solução merece ter intervenção ou requeira alguma ação e; que esta ação seja de competência de alguma autoridade governamental.

A definição da agenda é na verdade, um confronto de decisões e o resultado que se apresenta deve ser a aceitação coletiva de que existe um problema, e a sociedade e/ou o governo têm que fazer algo. O fato de uma questão ter despertado o

interesse público e ter sido entendida como uma questão de interesse governamental não significa, necessariamente, que ela irá entrar na agenda ou mesmo tornar-se prioridade.

A importância da formação da agenda deve-se a dois fatores: a capacidade de ação do Estado é limitada, ou seja, nem todos os problemas públicos poderão ser atendidos e; os problemas relativos às políticas públicas são definidos e formulados pela sociedade, cujas ações dependem também de fatos e valores. Para Wildavsky (*apud Villanueva, 2003*) como os problemas são definições humanas, não há resposta única, mas variadas soluções. Por esse motivo, o que está em jogo no processo de formação da agenda não é somente a seleção dos problemas, mas também suas definições e possibilidades de soluções.

A agenda política pode influenciar a relação das pessoas com a sociedade, a partir do momento que percebem que um determinado problema não é individual, mas uma necessidade social. Na realidade, um problema passa a fazer parte de uma agenda exatamente quando muitos casos individuais tornam-se problemas públicos. Como a definição das prioridades e formação de agendas são ações socialmente construídas, os participantes desse processo têm um fator muito importante e até decisivo.

Cobb e Elder (1971) identificam dois tipos de agenda, separação feita em razão do âmbito dos problemas propostos:

a) sistêmica, pública, constitucional – composta por questões inerentes à jurisdição da autoridade governamental e reconhecida como merecedora de atenção e intervenção estatal por parte da comunidade política. Preocupa-se com questões mais abstratas, gerais, globais.

b) institucional, formal, governamental – assuntos que são considerados relevantes, por aqueles que tomam as decisões políticas, constituindo assim, uma agenda institucional. Tem como características ser mais específica, concreta e limitada, indicando e definindo problemas pontuais.

Kingdon (2011) também acrescenta a agenda decisória, a qual inclui assuntos que efetivamente foram encaminhados para deliberação e tomada (ou não) de ações.

O governo participa da divulgação ou retirada de pauta de determinados assuntos, de acordo com seus interesses e possibilidades através de discursos, meios de informação, organizações, líderes, entre outros. Portanto, não se comporta somente ativa ou passivamente, mas intervém efetivamente na vida pública, tentando dar forma às questões à luz de suas possibilidades reais de intervenção (VILLANUEVA, 2003).

A agenda pública da sociedade está à frente da agenda do governo, cabendo então perguntar qual o critério que ele tem para decidir se vai prestar atenção a essas questões, analisá-las e fazer algo por elas. Cobb e Elder (1971), assim como Kingdon (*apud* VILLANUEVA, 2003, p. 37), concordam que o “estabelecimento da agenda formal do governo é um processo de decisão que é, na maioria das vezes, incerto e inconstante”

Embora a agenda sistêmica deva abordar os problemas, prioridades e preocupações da sociedade em geral, alguns grupos necessitam de apoio para poder incluir seus projetos nela, uma vez que a arena política de formação de agenda é um jogo, mas nem todos entram com as mesmas regras (ELDER; COBB, 2003). Isso se deve à diferença de recursos dos grupos interessados em sua formação, ou seja, aqueles com maiores recursos e influência conseguem contatos dentro do governo, o que faz com que sejam ouvidos mais rapidamente. Além da questão econômica, outro fator que influencia a inclusão de assuntos na agenda são grupos numerosos fazendo as mesmas reivindicações, as quais fazem despertar, no governo, o interesse pelo assunto em questão.

Para Villanueva (2003), a força política daqueles que interferem no processo e as relações políticas e administrativas construídas na relação entre eles e o governo são os fatores que mais interferem na formação da agenda.

A teoria de ciência política apresenta, nesta questão, uma literatura interminável. Enquanto isso, [...] os estudos de política, complementam a ciência política com estudos de caso, extrapolações, conjecturas, muito sugestivas para determinar o tipo de peso das relações que ocorrem entre as organizações sociais e entre elas e os poderes do estado. Na minha opinião, os estudos de políticas fornecem duas contribuições categóricas e explicativas importantes na relação governo-sociedade: a "red de cuestiones" e o "subsistema de políticas" que refinam e qualificam os principais teoremas de corporativismo, pluralismo e classismo-elitismo sobre a natureza e o funcionamento do governo (VILLANUEVA, 2003, p. 45, tradução nossa).

Villanueva (2003) define as *'red de cuestiones'* com organizações de *experts*, profissionais e grupos de interesses, de diversas áreas, com atuação tanto na sociedade como no governo, os quais, por terem conhecimento especializado em determinado assunto tendem a influenciar nas definições da agenda e nos desenhos das políticas. Eles definem os problemas, são fonte de informação, formadores de opinião além de escolherem os instrumentos e estabelecerem os critérios e índices de rendimento.

Na mesma linha, Kingdon (2011) define os formadores de opinião como *policy entrepreneurs*, afirmando que eles têm papel fundamental no processo de convencimento das autoridades e esclarecimento dos cidadãos sobre as soluções propostas para a solução de determinado problema. Para Walker (*apud* ELDER; COBB, 2003, p. 86) as “comunidades de profissionais da política” são grupos formados por profissionais e pessoas ligadas a diversas áreas, que se unem em torno da defesa de um assunto em comum. Cada participante expressa sua opinião sobre a questão de acordo com seu ponto de vista, seus conhecimentos, em busca de soluções racionais para os problemas. Esses grupos representam papéis fundamentais na definição dos debates políticos, levando ao público opiniões sobre os problemas específicos. À medida que o público se interessa pela questão, a influência desses profissionais diminui.

Elder e Cobb (2003) afirmam que a influência de vários setores da sociedade pode criar subsistemas de governo ou sub-governos, que participam da elaboração da agenda e podem acabar fragmentando e duplicando os problemas, transformando-os em questões menores e, portanto, atrasando a resolução do problema central. O conceito de 'subsistemas de políticas' também engloba a participação de *experts* em assuntos públicos que participam da elaboração da agenda e da formação da política.

Mas, diferentemente da rede que se comunica e propõe soluções sem considerar o contexto sociopolítico em que está inserida, os subsistemas de política buscam acentuar o fato de que o sistema político é, na verdade, uma série de subsistemas de políticas. A configuração dos subsistemas é bastante variada: uns estão sob o controle de poucos dirigentes, mas muito poderosos enquanto em outros, a relação de poder é bem difusa. Os subsistemas de política têm relação com pessoas e

instituições das mais variadas, porém, todos articulados em torno de uma política comum (VILLANUEVA, 2003).

### **A definição do problema público**

Depois de um determinado assunto ser qualificado pela sociedade como relevante e ter sido incluído na agenda de governo, ele passa a ser definido como problema público, embora essa relação não seja linear. As etapas de definição de políticas são interdependentes, ou seja, um determinado assunto somente entra na agenda se já houver uma solução possível ao governo, esteja ela implícita ou explícita na definição do problema (VILLANUEVA, 2003).

Hogwood e Gunn (*apud* VILLANUEVA, 2003, p. 52, tradução nossa) definem problemas como

[...] os processos mediante os quais uma questão (problema, oportunidade, tendência) já aprovada e colocada na agenda da política pública, é estudada, explorada, organizada e possivelmente, quantificada pelos interessados, os quais não raramente agem sob uma definição de autoridade provisoriamente aceitável em termos de suas prováveis causas, componentes e consequências.

Os problemas passam a fazer parte da agenda de acordo com o que Elder e Cobb (2003) definem como “oportunidades de escolha”. Normalmente, a agenda dos governos está ocupada com compromissos anteriores e com as obrigações permanentes do Estado, dificultando a entrada de novos assuntos. Quando surge uma oportunidade, os grupos de interesses aproveitam para incluir a questão, uma vez que esses momentos são raros.

Saber quem é quem na definição do problema é de grande interesse administrativo e político, para verificar o grau de influência nas decisões tomadas – quem tem influência e porquê, se por ter conhecimento profissional ou por ser fonte de informações; ou se basta sua posição política e econômica. Os governos têm que ficarem atentos para não ficarem reféns dessa situação, pois isso pode levá-los a ficar à mercê de poucos grupos políticos, deixando de ouvir as demandas dos cidadãos (VILLANUEVA, 2003).

Para Elder e Cobb (2003) a definição de um problema é o ponto central para seu tratamento posterior, uma vez que quanto mais amplo, maior também seu alcance.

Uma das dificuldades encontradas na solução dos problemas é a divergência de opiniões entre cidadãos e grupos de interesses, ou seja, o que é problema para uns pode não o ser para outros. Nesse ponto, a definição de um problema público deve ser elaborada de forma que tenha uma definição e estrutura aceitáveis por todos, a fim de que se chegue a alguma forma de consenso e que essa estrutura permita a ação e intervenção pública viáveis, com as ferramentas e recursos disponíveis para o governo (VILLANUEVA, 2003).

Os profissionais da política têm que propor a conexão entre problema e solução, que seja econômica e politicamente viável, a fim de chamar a atenção dos dirigentes e conseguir apoios que serão fundamentais para a inserção do assunto na agenda, além de estarem preparados para aproveitar as oportunidades, mesmo que isso modifique o foco inicial do problema (ELDER; COBB, 2003).

Outra dificuldade é a diferença entre a solução apresentada pelo governo e aquela pretendida pelos cidadãos. Villanueva (2003) afirma que a relação entre problema e solução é intrínseca, ou seja, só existe problema porque existe uma solução e a questão é definir qual a melhor resposta utilizar.

Definir uma situação como um problema de políticas significa aceitar que tem solução e delimitar suas soluções possíveis. Se presume não somente que se deve e pode fazer algo, mas que a solução possível é de competência das autoridades do governo. Todas essas suposições são questionáveis e cada uma constitui uma prova crítica para o êxito das definições individuais (ELDER; COBB, 2003 p. 93, tradução nossa).

Na verdade, o que define e gera os problemas públicos são as soluções apresentadas. Uma situação que não tem solução não é um problema, mas um fato lamentável da vida. Elder e Cobb (2003), citando Wildavski, afirmam que a formulação e a solução do problema fazem parte da mesma hipótese.

Alguns problemas, mesmo complexos, já se apresentam de forma a possibilitar uma solução. Outros, os mal estruturados, para que não gerem caos em suas soluções, devem ser reduzidos a problemas menores, cuja solução é mais facilmente visualizada tanto por governantes como por cidadãos. A estrutura complexa da definição de problemas pode levar à construção de respostas certas para problemas

errados, ou ainda, sua dissolução em pequenas partes pode agravar o problema como um todo (VILLANUEVA, 2003).

As soluções são propostas com base na tecnologia disponível e nos conhecimentos 'aceitáveis', baseados em teorias científicas e na experiência de especialistas, muitas vezes comparando o problema a questões anteriormente abordadas em outros locais.

No Brasil, o estabelecimento de consensos e indicação de ações a serem tomadas pelo Estado tem sido feito através da realização das conferências nacionais. Chilante (2013) classifica-as em deliberativas e normativas. As primeiras com a missão de estabelecer os consensos, questões que já tenham sido amplamente discutidas nas conferências municipais e estaduais, nas quais participam representantes do governo e da sociedade civil. Ao final das conferências são elaborados documentos, a serem enviados para o governo, o que as torna com caráter normativo, gerando expectativa de normatizações dos assuntos debatidos no processo.

A formação e qualificação profissional dos trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade social, aliada à elevação de escolarização, por exemplo, demanda recorrente de movimentos sociais voltados à educação de adultos trabalhadores concretiza-se na criação do Proeja (CHILANTE, 2013), a ser implementado na estrutura já existente e sólida da Rede de Educação Profissional e Tecnológica.

## **A implementação de política**

A implementação de política é a fase do ciclo de políticas que diz respeito à forma como as políticas pensadas por governantes e tomadores de decisões chega ao público-alvo, efetivamente. Através da análise da implementação de uma política é possível identificar as relações entre as instituições e entre estas e os governos, seus interesses e objetivos, além de compreender as causas do sucesso ou do fracasso de uma determinada política.

Normalmente, a ideia que se tem de processo de política é: o governo elabora as políticas, diz como executá-la e, posteriormente, funcionários do governo e o

aparelho burocrático a executam. Por muito tempo, principalmente por causa da dicotomia existente entre política e administração pública<sup>8</sup>, com a ideia de que uma política seria perfeitamente implementada se as “regras” fossem seguidas, qualquer problema que houvesse acabava sendo considerado como irresponsabilidade e incompetência dos funcionários que não souberam realizar as tarefas corretamente.

O estudo da implementação de políticas surge quando se percebe que as decisões não produzem efeito imediato (ELMORE, 2003). No início, acreditava-se que, em muitos casos, o problema central da pouca eficiência da política era mais o processo de implementação do que o desenho da política em si. Algumas políticas foram desenhadas com pressa, demonstrando boas intenções, mas sem objetivos específicos, dificultando sua implementação, no entanto, percebeu-se que “[...] as mais nobres intenções e as mais generosas promessas de reforma social eram derrotadas no trânsito das decisões para as operações, na prática de leis e programas” (VILLANUEVA, 2003a, p. 26, tradução nossa). Durante o processo de implementação, estudiosos perceberam que surgiam muitas questões, não previstas no desenho do programa ou lei, que atrapalhavam sua implementação.

Meter e Horn (2003) definem a implementação como as ações — que englobam tanto as tarefas mais imediatas e rotineiras como as grandes mudanças organizacionais — realizadas por indivíduos ou grupos, sejam públicos ou privados, a fim de atingir o objetivo previsto na definição da política.

No entanto, ainda de acordo com Meter e Horn (2003), na prática, pouco se sabe sobre o processo de implementação de políticas, o que pode conduzir a erros de interpretação. Muitas vezes, atribui-se o fracasso aos que elaboraram as políticas, com a falta de planejamento ou inadequação do processo. Acredita-se que após a definição de uma determinada política, ela será colocada em prática de forma natural, por isso a falta de estudos sobre implementação. Outra hipótese para a falta de estudos seria a grande importância que os primeiros estudiosos de políticas públicas deram ao processo de elaboração e decisão, no nível governamental.

---

<sup>8</sup> “[...] segundo a qual, os políticos decidiam e os administradores e empregados públicos executavam as decisões” (VILLANUEVA, 2003, p.15).

A implementação é um processo muito complexo e também conflitivo, uma vez que, a partir do momento que se inicia, envolve expectativas, poderes em disputa, cargas de trabalho e decisões, nem sempre facilmente observáveis e aplicáveis. É na implementação que aparecem os erros de desenho da política, uma vez que a realidade onde elas são desenvolvidas pode ser diferente daquela idealizada no momento de sua elaboração, gerando alterações em seu curso. Estes erros são mais comuns nas políticas sociais, por envolverem problemas e fatores que nem sempre o governo consegue resolver.

A política, de acordo com Villanueva (2003a, p. 45, tradução nossa) pode ser considerada como uma “declaração geral de metas e objetivos”, “declaração de intenções”, no sentido de pretensões governamentais. Também pode ser considerada como “comportamento real”, “a meta e seu real cumprimento”, ou seja, uma declaração de resultados.

Entre o início das intenções e a apresentação dos resultados, o que se define é a implementação.

[...] a política é a formulação de uma hipótese de relação causal entre ações humanas (não entre uma regra de acontecimentos fixa e universal) e como tal formula uma relação causal ainda por efetivar-se e ainda por comprovar-se se é efetiva ou simplesmente inexistente (VILLANUEVA, 2003a, p. 45, tradução nossa).

Ela deixa de ser um projeto e passa a ser realmente realizada quando ocorrem as condições iniciais, o conjunto de ações que, desencadeado, levará a política a efetivar-se. Ou seja, é a transição do abstrato – ideia conceitual da política, para o concreto – o processo realmente colocado em prática, do provável ao realmente realizado.

Assim como no processo de formação da agenda e definição do problema, a implementação pode ser influenciada por uma série de fatores, que Villanueva (2003<sup>a</sup>, p. 49, tradução nossa) denomina de “a complexidade da cooperação”, capaz de modificar as ações que eram esperadas de uma política. A grande variedade de participantes com seus pontos de vista – indivíduos, organizações do governo ou civis, os grupos de interesses em geral, interferem na execução da política, de várias formas

e com diferentes objetivos, a fim de adaptá-los e adequá-los aos meios que cada instituição tem de implementar a política.

Essa variedade de opiniões deve ser transformada em um ponto comum, para que o processo de implementação possa avançar. Villanueva (2003a) chama de 'ponto de decisão' o processo em que cada participante da ação deixará claro quais são suas opiniões, até que se consiga um consenso e se prossiga no processo de implementação. O início do Proeja no IFSP, mais precisamente no campus São Paulo (capital), passou por isso:

Nessa primeira turma do PROEJA algumas dificuldades foram encontradas, como a insatisfação de alguns alunos de cursos de nível superior que reivindicavam as novas vagas, chegando a ponto de solicitarem uma reunião com o diretor do campus São Paulo para efetivar suas reclamações. [...] O incidente foi contornado, mas um clima de rejeição ao programa ficou evidente, inclusive por alguns docentes que teciam comentários discriminatórios referentes ao programa e seus alunos (ROSTA FILHO, 2010, p. 131).

O início do processo de análise de política deve ser a própria política, que estabelece os objetivos e as metas. Para cada tipo de decisão corresponde uma meta e um processo de aplicação. São identificados dois tipos: o tamanho da mudança pretendida pela nova política em relação à antiga e, as mudanças necessárias na organização que irá efetivamente implementá-la. Para Meter e Horn (2003) quanto menos mudanças forem feitas na estrutura da organização, mais chance a política tem de dar certo.

Elmore (2003) afirma que para entender a implementação da política é necessário conhecer a organização que a implementa, pois as organizações trabalham de forma a fragmentar os problemas em unidades mais simples, de maneira que possam ser executáveis. Para ele, não há um padrão ideal de análise de implementação de políticas, mas ele sugere quatro possibilidades de organização das instituições que poderão auxiliar na análise da implementação.

Os modelos são construções abstratas ou tipos ideais, sendo úteis por causa das tradições analíticas de pesquisa organizacional e por outro lado, pelas coincidências que aparecem na explicação dos sentidos de fracasso dos programas sociais. A aplicação dos diferentes modelos nos mesmos fatos pode ajudar a estabelecer as distinções entre as diferentes formas de implementação, não importando

se as características de cada um existem ou não, mas de que forma afetam a implementação. São importantes porque cada um apresenta uma explicação diferente sobre os fracassos ou sucessos na implementação.

Um dos modelos apresentados por Elmore (2003) e que servirá de base para esta pesquisa é o de administração de sistemas, cuja principal característica é a hierarquização dos processos<sup>9</sup>. Neste modelo, a falha na implementação é considerada má administração, ou seja, quer dizer que as políticas foram bem elaboradas, mas houve falha na divisão de tarefas, delegação de funções e explanação dos objetivos finais desejados. Não culpa diretamente os executores, mas os responsáveis pela divisão dos processos.

A pesquisa foi realizada através de levantamento bibliográfico, documental e entrevistas. “Em geral, as entrevistas são uma fonte essencial de evidência do estudo de caso porque a maioria delas é sobre assuntos humanos ou eventos comportamentais” (YIN, 2010, p. 134). Optou-se, neste trabalho, pela realização de entrevistas com os gestores que atuaram diretamente na implementação do programa, a fim de compreender seu processo de implementação. São eles:

<b>Cargo que ocupou no CefetSP/IFSP</b>	<b>Tempo de exercício na função<sup>10</sup></b>
Diretor-geral do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (CefetSP).	2001-2008
Diretora de Ensino da Unidade/Campus São Paulo (CefetSP/IFSP).	2001-2014
Coordenadora do curso Proeja em Qualidade na Unidade/Campus São Paulo (CefetSP/IFSP).	2006-2009

Fonte: Relatórios de Gestão. Elaborado pela autora.

O recorte temporal, delimitado entre 2006 e 2011, foi estabelecido por abranger a criação do Proeja (entre 2005 e 2006), a criação dos Institutos Federais

---

<sup>9</sup> Os outros modelos apresentados por Elmore (2003) são: modelo do *processo burocrático*, que apresenta uma perspectiva sociológica sobre as organizações, a mesma que embasa a pesquisa através da *street-level bureaucracy*; modelo de *desenvolvimento organizacional*, resultado de análises sociológicas e psicológicas, tem relação com as diferenças entre as necessidades dos cidadãos e as da organização; modelo de *conflito e negociação*, estuda a relação de grupos com interesses divergentes se estabelece em torno de uma única tarefa e pressupõe que os conflitos de opiniões individuais são a parte principal das organizações (ELMORE, 2003).

<sup>10</sup> Dados obtidos nos Relatórios de Gestão de 2006 a 2012 e informações fornecidas pelos entrevistados.

(2008) e o primeiro período de expansão da rede federal no Estado de São Paulo, que passa de 3 para 27 câmpus em apenas três anos.

No primeiro capítulo é apresentado um breve histórico dos caminhos percorridos pela Educação Profissional — EP e pela Educação de Jovens e Adultos — EJA, destacando o foco da formação, do discurso da educação permanente para a educação ao longo da vida e como essas duas modalidades de ensino se aproximam — ou não — ao longo da História. Foram utilizados como referenciais teóricos os autores: Cunha (2005); Oliveira, C (2003); Nofuentes (2009); Vieira (2007), Chilante (2013); Kuenzer (1997), Manfredi (2002), Haddad e Di Pierro (2000), Braverman (1987), entre outros.

No capítulo 2 discute-se as questões políticas e sociais que levaram à inclusão do Proeja na agenda de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. São também tratadas as mudanças no foco desta modalidade de ensino e o lugar que a EJA passa a ocupar na sociedade. Nesta parte, as principais referências consultadas foram: Saviani (2011); Jeffrey et. al (2011), Leite (2013); Machado (2009); Dombosco e Leite (2010), Paiva (2013), Chilante (2013), Rummert (2007), entre outros.

No terceiro capítulo, é apresentado o processo de transformação do Cefet em Instituto Federal, sua rápida expansão para o interior do Estado, a importância dessa “transformação” para a instituição e para a sociedade como um todo. Serão apresentados também os conceitos de desconcentração e descentralização, procurando identificar se há relação com a implementação do programa. O referencial teórico é formado, principalmente, por Braverman (1987), Saviani (2003), Ortigara e Ganzeli (2013), Ciavatta (2010), Azevedo (2004), Pacheco (2011), Casassus (1995), entre outros.

Finalizando, o quarto capítulo traz o relato dos gestores da instituição sobre a chegada do Proeja e como foi o processo inicial de implementação do programa, considerando que a instituição estava em fase de expansão. A apresentação é feita através de análise de entrevistas realizadas com os três gestores mais diretamente envolvidos no processo. São autores consultados neste capítulo: Paiva (2013), Querubin (2008), Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), Colebatch (2009), Oliveira (2009), Leite (2013), entre outros.

# 1. TRAJETÓRIA DA INTEGRAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL, DO INÍCIO DO SÉCULO XX AOS ANOS 2000.

Este primeiro capítulo traz uma breve descrição histórica sobre a educação profissional e a educação de jovens e adultos no Brasil, seus encontros e desencontros, buscando compreender como (ou se) houve integração/articulação entre as áreas e a relação com os conceitos de educação permanente e educação ao longo da vida amplamente utilizados a partir da segunda metade do século XX.

## 1.1 Educação profissional e educação de adultos: do início do século XX à década de 1930

Historicamente, o conhecimento sempre foi reservado à elite: filósofos, sábios, religiosos. Saviani (2003) destaca que a escola, na Grécia escravista, era um local ligado ao ócio, ao lazer, destinada ao desenvolvimento intelectual, restrita, portanto, a poucas pessoas. Na Europa, o início dos processos educativos e a responsabilidade da educação sendo assumida pelo estado e não mais pela Igreja é marcada pela diferenciação dos projetos de educação. Um dos pesquisadores da época, Filangieri (1780, p. 740, citado por MANACORDA 1992, p. 247) traz a ideia que prevalece na Europa do século XVII, de universalização da educação, mas de formas diferentes:

Mas para ser universal, não deve ser uniforme. Eu divido inicialmente o povo em duas classes: na primeira situo todos aqueles que servem ou poderiam servir à sociedade com os braços, na segunda, aqueles que a servem ou poderiam servi-la com seus talentos (FILANGIERI, 1780, *apud* MANACORDA, 1992, p. 247)

Existe há muito tempo a diferença entre formação intelectual e formação para o trabalho. No Brasil, o trabalho manual sempre foi discriminado, principalmente por ser relacionado à escravidão, que dominou o País por mais de trezentos anos. Funções como as de carpinteiro, pedreiro, ferreiro, e outras tantas, nos mais variados ofícios e

serviços manuais sempre foram desempenhadas por escravos, o que fez com que os homens livres não se interessassem por elas (CUNHA, 2005).

Com o início do período republicano, a facilidade de comércio, o emprego em pequenas fábricas e nos serviços públicos e domésticos fez com que muitos trabalhadores trocassem a produção agrícola pela produção industrial.

A necessidade de ampliar a força de trabalho fez com que fossem criadas "Casas de Educandos Artífices", em dez províncias, entre os anos de 1840 a 1865. Estas casas adotaram o modelo militar como modelo de ensino, desde as regras rígidas e a hierarquia até os ofícios que seriam ensinados. Em 1875, na cidade do Rio de Janeiro, é criado aquele que foi considerado o mais importante estabelecimento de ensino da época, o Asilo de Meninos Desvalidos (CUNHA, 2005), destinado a crianças de 6 a 12 anos que se encontravam em estado de pobreza, sem condições de frequentar escolas regulares. Nos asilos aprendiam os ofícios manuais, e permaneciam por mais três anos trabalhando nas oficinas, a fim de pagar a educação que lhes fora dada.

As regiões brasileiras economicamente mais industrializadas, como São Paulo, foram favorecidas, principalmente pelo aumento das exportações do café, as quais geravam um alto valor de impostos. Esse aumento de recursos obtido pelo governo estadual possibilitava um maior investimento por parte do Estado no incentivo à produção do café e que também acabava por beneficiar as indústrias.

Além da exportação do café, outro fator que influenciou a industrialização em São Paulo foi o grande número de estradas de ferro.

[...] As primeiras fábricas paulistas foram beneficiadas pela disponibilidade de força de trabalho formada segundo os padrões fabris nas estradas de ferro, constituída de brasileiros, de ex-trabalhadores agrícolas estrangeiros e de técnicos e contramestres contratados na Europa (CUNHA, 2005, p. 9).

O Estado de São Paulo, já em 1920 era responsável por 31% do valor da produção industrial nacional, sendo o maior produtor do país (CUNHA, 2005).

Em 1909, Nilo Peçanha, então Presidente do Brasil, publica o Decreto n.º 7.566, o qual cria as Escolas de Aprendizes Artífices, indo ao encontro dos anseios dos

maçons<sup>11</sup>, que consideravam a pobreza e a ignorância popular entraves para o desenvolvimento do Brasil. Nele, considera que:

[...] o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência;  
que para isso se torna necessário não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-lo adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime; e  
que é um dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis à Nação (BRASIL, 1909, adaptado).

Esse discurso deixa clara a percepção da burguesia em relação aos movimentos operários e a preocupação em relação ao grande número de pessoas desocupadas nas ruas: "as greves resultavam do impulso para a ociosidade; a 'desorganização' dos padrões sociais provinha de sua tendência ao vício; as ideologias políticas que nele se divulgavam eram subversivas" (CUNHA, 2005, p.18). A educação profissional seria uma forma de corrigir esses três pontos, ocupar a população, organizar a sociedade dentro dos 'padrões' vigentes e abrir um canal de transmissão da ideologia dominante.

Sobre a localização das escolas, não houve um estudo sobre as relações de produção das regiões onde seriam instaladas, sendo a maioria nas capitais dos Estados, exceto a do Rio de Janeiro, que ficou em Campos<sup>12</sup>. A escolha da capital como sede da escola era política e não econômica, não importando se era realmente a cidade mais importante ou a mais populosa ou, ainda, a que tinha uma produção industrial que merecesse sua instalação. Justificando a afirmação de que as escolas foram idealizadas mais por motivos políticos do que qualquer outro, Cunha (2005, p. 72) constata que

---

<sup>11</sup> Os industriários e os maçons tiveram grande influência na criação das Escolas de Aprendizes Artífices. Os primeiros acreditavam que apenas através da industrialização o Brasil seria capaz de atingir o mesmo nível de desenvolvimento de países europeus e dos Estados Unidos. A produção nacional diminuiria os altos investimentos em importação, diminuindo o déficit econômico do País. Além disso, viam na industrialização uma maneira de retirar das ruas populações desocupadas, que poderiam facilmente criar desordens e rebeliões, auxiliando, assim, além do progresso financeiro, a questão social. Para a maçonaria, a educação popular seria uma forma de liberar as massas da influência da igreja católica, considerada entrave para o desenvolvimento do País. A educação profissional, especificamente, não era foco da maçonaria, mas Nilo Peçanha era maçom, e acreditava na importância deste tipo de formação (CUNHA, 2005).

<sup>12</sup> O presidente da capital não ofereceu prédio e a câmara de vereadores de Campos, cidade natal do presidente Nilo Peçanha, doou o local (CUNHA, 2005).

Mais do que supridoras de força de trabalho para a industrialização, as escolas de aprendizes artífices constituíram um meio de troca política entre as oligarquias que controlavam o Governo Federal e as oligarquias no poder dos diversos estados. Os gastos federais na forma de salários e de compras no comércio local representavam importante aporte econômico, assim como os empregos para os indicados pelas elites locais – instrutores, secretário e, principalmente, diretor.

No Estado de São Paulo a formação profissional realmente adquiriu características mais próximas ao que deveria ser seu real objetivo: formar a mão de obra necessária ao desenvolvimento das indústrias, uma vez que era considerada região industrializada. Para Cunha (2005, p. 115), outros fatores foram decisivos no desenvolvimento da educação profissional paulista:

[...] 1. Capital acumulado na cafeicultura de exportação, disposto a transferir-se para a manufatura e a indústria; 2. Capacidade empresarial, isto é, mentalidade burguesa voltada para a acumulação de capital; 3. Mercado consumidor para produtos fabris, formado não só pela burguesia, como, também, pelas camadas médias e pelos trabalhadores assalariados; 4. Um contingente de trabalhadores (notadamente os imigrantes e seus descendentes) dispostos a se transferirem da agricultura para a manufatura e a indústria, como operários e até mesmo como empreendedores; 5. Oferta de energia elétrica para suprir as empresas de força motriz.

Duas concepções de ensino praticamente opostas aparecem no Estado de São Paulo em relação à formação dos operários: a oficina-escola e a escola-oficina. A oficina-escola, concepção de ensino dos Liceus de Artes e Ofícios, privilegiava a formação do operário no próprio mercado de trabalho, deixando a instrução primária apenas como base das necessidades mínimas do trabalhador. No modelo escola-oficina, tônica das escolas técnicas mantidas pelo governo estadual, os conhecimentos gerais do ensino primário se sobressaíam ao de práticas de oficina, cujo objetivo não era de produção efetiva e nem de preocupação com a competição no mercado (CUNHA, 2005). E este último foi o modelo de ensino adotado pelas Escolas de Aprendizes Artífices.

Independente do objetivo real da criação das escolas técnicas, se realmente formar mão de obra para a incipiente indústria brasileira da época ou se para ocupar as crianças pobres e ociosas e evitar que se tornassem “marginais”, estas instituições atendiam somente crianças e jovens. Os adultos não tinham oportunidades de

formação nem de escolarização, apesar de aproximadamente 65% da população com quinze anos ou mais ser analfabeta (LEITE, 2013).

Acreditando ser esse outro grande problema do país, em 1915, foi criada a “Liga Brasileira Contra o Analfabetismo”, por um grupo de intelectuais e pensadores, com a finalidade de livrar o país do analfabetismo até a comemoração do centenário da Independência, através de parcerias com os governos federal, estadual e municipal.

Defendendo o lema ‘Combater o analfabetismo é dever de honra de todos os brasileiros’ a associação realizaria sua sessão inaugural no salão nobre do Clube Militar no dia 7 de setembro de 1915, promovendo, a partir daí, sessões semanais tendo como sede o Liceu de Artes e Ofícios (NOFUENTES, 2009, p. 42).

Mesmo não alcançando o propósito de extinguir o analfabetismo até 1922, a Liga teve grande participação política, conseguindo apoio popular para reivindicações como ensino noturno, educação primária custeada pelo Estado e questões como a centralização e intervenção do governo Federal nas ações relativas à educação (NOFUENTES, 2009).

## 1.2 As reformas no ensino – de 1930 a 1960

A partir de 1930 é que há, efetivamente, um Sistema Educacional Brasileiro. Com a concretização do Estado Nacional (era Getúlio Vargas – 1930 a 1945), a educação passa a contar com diretrizes e normas legais, que seriam aplicadas em todo o País. É criado o Ministério da Educação e Saúde, sob a direção de Francisco Campos, que propôs uma reforma dos ensinos superior e secundário, com grande influência do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, tônica que dominava o cenário pedagógico da época (VIEIRA, 2007). O ensino secundário seria composto por dois ciclos, com duração total de sete anos: o primeiro formaria o cidadão integralmente, para atuar nos diversos setores da economia nacional, com duração de quatro anos; e o segundo seria voltado à preparação para o ingresso nos níveis superiores, com duração de três anos (CUNHA, 2005).

A educação no Brasil seguia um modelo europeu que dividia as escolas em “[...] uma educação para o povo – para o trabalho –, e uma educação para a elite – para

a cultura. A escola primária e as escolas profissionais eram instituições do primeiro grupo e a escola secundária e as escolas superiores, instituições do segundo grupo” (CUNHA, 2005, p. 172).

A Constituição de 1934 é a primeira que apresenta artigos relacionados à educação, incluindo um capítulo específico. Ela traz as definições dos princípios que deveriam reger a construção do Plano Nacional de Educação, propõe o ensino primário gratuito e extensivo aos adultos, o que seria um avanço na legislação brasileira, mas continua proibindo o voto dos analfabetos. Os Estados têm grande autonomia para organizar e manter seus sistemas educativos, mostrando o caráter descentralizador desta norma (VIEIRA, 2007). No texto, não há menção específica sobre a educação profissional.

A Constituição Federal de 1937 é publicada em um período que, apesar do autoritarismo evidente, é considerado início de um processo de mudanças, em várias áreas, que servirão de base para a modernização nacional, destacando-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, a Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941 e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943, que assegura os direitos trabalhistas (VIEIRA, 2007).

Em um contexto político de autoritarismo e de “nacionalismo estratégico”, implementadas através de um processo centralizador, ao contrário da proposta anterior, a publicação das Leis Orgânicas de Ensino, conhecidas como a Reforma Capanema, entre 1942 e 1946, “[...] organiza nacionalmente, pela primeira vez no Brasil, o ensino técnico-profissional<sup>13</sup>, atendendo, dessa forma, às antigas reivindicações sociopolíticas e às demandas do setor produtivo” (OLIVEIRA, M., 2003, p. 32).

O ensino secundário novamente é reestruturado. A Reforma Capanema transforma os cursos complementares em cursos técnicos de nível médio de 2º ciclo, voltados a jovens com doze anos ou mais, composto por dois ciclos (clássico e científico), separados em cinco ramos: secundário, industrial, comercial, normal e

---

<sup>13</sup> Decreto lei n.º 4.073, de 30 de janeiro de 1942, Lei orgânica do ensino industrial. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm). Acesso em 19 jul. 2015.  
Decreto-Lei n.º 4.244, de 9 de abril de 1942, Lei orgânica do ensino secundário. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4244.htm). Acesso em 19 jul. 2015; e  
Decreto-lei n.º 6.141, de 28 de dezembro de 1943, Lei orgânica do ensino comercial. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19 jul. 2015

agrícola (CHILANTE, 2013), com três anos de duração, sendo o primeiro voltado à preparação dos alunos para o ingresso nos cursos superiores. Para Kuenzer (1997) era uma primeira tentativa de articular o ensino secundário e a educação profissional, através da realização de exames de adaptação, uma vez que a formação considerada necessária aos que exerceriam cargos de dirigentes incluía conhecimentos em ciências, letras e humanidades.

Assim sendo, os egressos dos cursos profissionalizantes não tinham os saberes reconhecidos para o exercício de funções superiores, novamente acentuando as diferenças entre os níveis de ensino. Aqueles que seguiam para o ensino superior deveriam fazer uma adaptação no currículo, que incluía o estudo de uma língua, ciências e filosofia e arte (KUENZER, 1997). No entanto, mesmo com a adaptação curricular, foi a primeira vez que os egressos de cursos profissionalizantes puderam ter a possibilidade de acesso aos cursos superiores.

Embora ainda com características fortemente assistencialistas<sup>14</sup>, o período é favorável a mudanças, uma vez que o objetivo da educação profissional passa a ser a formação de mão de obra para a industrialização que cresce e se consolida no país.

[...] o processo de nosso desenvolvimento a exigir rapidamente a formação de técnicos de nível superior e médio, somente com os quais poderemos propiciar eficiente direção e mão de obra de que dependerá a produtividade indispensável ao ritmo de nossa promoção. Dos maiores obstáculos ao nosso desenvolvimento econômico é a falta desses técnicos. [...] Ou aceleramos a formação desses técnicos, com medidas de que decorra maior facilidade nessa preparação, ou perdemos a batalha do desenvolvimento (FREIRE, 2002, p. 48).

Nessa reforma foram criados também o Sistema 'S', iniciando pelo Senai<sup>15</sup> - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, em 1942 e o Senac<sup>16</sup> - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, em 1946 (na década de 1990 serão criados o Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e o Senat – Serviço Nacional de

---

<sup>14</sup> Paulo Freire, em seu trabalho Educação e Atualidade Brasileira, afirma que o assistencialismo "[...] é uma forma de ação que rouba ao homem condições à consecução de uma das necessidades fundamentais da alma humana — a responsabilidade" (FREIRE, 2002, p. 18). Nessas condições, o homem torna-se um ser passivo, acrítico, "domesticado", que não consegue ser crítico em uma sociedade democrática e, portanto, não participa ativamente como cidadão, protagonista de sua própria história.

<sup>15</sup> Decreto-lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm). Acesso em 19 jul. 2015.

<sup>16</sup> Decreto-lei n.º 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm). Acesso em 19 jul. 2015.

Aprendizagem do Transporte) e as Escolas de Aprendizizes Artífices foram transformadas em Escolas Técnicas Industriais<sup>17</sup>. A dualidade entre a formação para intelectuais – elite e trabalhadores – pobres permanece, de forma mais velada (OLIVEIRA, M., 2003).

Para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006) as leis orgânicas do ensino secundário, reafirmam a dualidade entre educação profissional e ensino propedêutico (povo-elite). Embora organize esses segmentos de ensino, não promove a integração e a equivalência das modalidades, mantendo o sistema educacional brasileiro com duas estruturas paralelas.

A separação na formação era conveniente à demanda de uma mão de obra baseada na divisão técnica e social taylorista<sup>18</sup>. A criação do Sistema “S” e a transformação das escolas de aprendizes artífices em Escolas Técnicas Federais é o fechamento da criação de uma estrutura de escolas que irá atender aos interesses industriais (KUENZER, 1997). No entanto, Freire (2002) acredita que esse processo de industrialização tenha sido um dos responsáveis por permitir aos cidadãos participação política mais ativa.

A equivalência entre educação profissional e ensino propedêutico só pode ser observada em 1950, com as Leis de Equivalência (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS; 2006) e, mais especificamente na Lei de Diretrizes e Bases de 1961, art. 69, com a possibilidade de matrículas em cursos superiores a egressos de curso colegial ou equivalente (BRASIL, 1961). Para Kuenzer (1997) mesmo não superando a

---

<sup>17</sup> Decreto-lei n.º 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-norma-pe.html>. Acesso em 19 jul. 2015.

<sup>18</sup> Taylor desenvolveu estudos nas linhas de produção, a fim de identificar unidades menores de realização das tarefas, aprimorando os processos produtivos. Essa análise serve para identificar cada etapa de realização do trabalho, de forma que elas possam ser feitas em sequência, aumentando a produção e diminuindo o tempo para realização da tarefa como um todo, gerando maior lucro. Ao capitalista, interessa não só a separação do processo, mas a separação do trabalhador, ou seja, além de cada um realizar melhor sua tarefa, pela especialização que a prática traz, ele não terá consciência do todo que está sendo produzido. Outra consequência dos trabalhos desenvolvidos por Taylor, denominado gerência científica, foi a separação entre o trabalho mental do trabalho manual, uma vez que, para ele, o trabalho mental é mais demorado e, portanto, deve ser atribuído a outros trabalhadores, deixando a produção apenas para quem executa. “A consequência inexorável da separação de concepção e execução é que o processo de trabalho é agora dividido entre lugares distintos e distintos grupos de trabalhadores. Num local, são executados os processos físicos da produção; num outro estão concentrados o projeto, o planejamento, cálculo e arquivo” (BRAVERMAN, 1987, p. 112).

desigualdade, uma vez que permanecem as duas redes de ensino, a equivalência possibilitou um grande avanço na democratização deste nível de ensino.

O ensino propedêutico, reconhecido socialmente como o único capaz de garantir o acesso aos níveis superiores e, portanto, com mais prestígio, foi o que teve o maior número de matrículas, como pode ser observado nas estatísticas da época: “[...] das 1.129.421 matrículas no ensino médio de 2º ciclo, [...]; 50% das matrículas correspondiam ao secundário, 45% aos ramos normal e comercial, e apenas 5% aos ramos industrial e agrícola” (MEC, 1979, *apud* KUENZER, 1997, p. 16), concentrados principalmente nas capitais da região sudeste e no Rio Grande do Sul, dados que revelam o caráter urbano e elitista deste nível de ensino.

A partir da década de 1960, o avanço das forças produtivas levou à criação de cursos que objetivavam capacitar, de forma rápida, a força de trabalho para responder às novas demandas do mercado. Essa preocupação com a capacitação dos trabalhadores é decorrência do processo de desenvolvimento econômico que, por um lado, não se fez de forma autossustentável, mas com grande endividamento externo e, por outro, tem como referência a Teoria do Capital Humano<sup>19</sup> (OLIVEIRA, M., 2003, p. 35).

Destaca-se nessa época, a criação do Programa Intensivo de Formação de Mão de Obra — PIPMO. Para Leite (2013), os objetivos previstos na legislação que criou o programa incluíam aperfeiçoamento dos que já trabalhavam nas indústrias e habilitação para os que pretendiam ingressar e tinha sua ação estendida desde os operários até os supervisores, administradores e engenheiros. Com a justificativa da descentralização administrativa, não possuía sede e funcionava em parceria com outras instituições, principalmente as Escolas Técnicas Federais e Senai. De acordo com Manfredi (2002, p. 104) “os cursos tinham duração breve e abarcavam um conteúdo reduzido, prático e operacional”.

Importante destacar que todas essas mudanças na educação contemplavam apenas os alunos matriculados em idade regular. Para Haddad e Di Pierro (2000) somente a partir de 1940 é que a educação de adultos passa, novamente, a ter relevância nas discussões, sendo reconhecida e tratada como educação regular. A

---

<sup>19</sup> A Teoria do Capital Humano “[...] apontava a baixa produtividade e a inadequação da proposta educacional em relação ao momento histórico que o país atravessava, principalmente no que diz respeito às necessidades do mercado de trabalho [...]”. Os cursos eram considerados muito teóricos, não atendendo às exigências desse mercado, atrasando o desenvolvimento econômico do País (KUENZER, 1997, p. 15)

criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, em 1938 foi fundamental para a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, em 1942, o qual previa recursos para um programa de ampliação da educação primária que contemplasse também o Ensino Supletivo.

A prática da ação educativa da sociedade através do desenvolvimento de atividades direcionadas aos adultos, em espaços não escolares, é frequente nas sociedades. Após a segunda guerra mundial, em 1945, especificamente, as mudanças político-sociais, o desenvolvimento e consolidação dos sistemas de ensino nacionais e as transformações tecnológicas forçaram um olhar mais atento e específico para a educação de pessoas adultas. Nesse momento, surge a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – Unesco, que desempenha um papel importante nessa modalidade de ensino, a partir do momento em que promove debates teóricos que se transformarão em ações práticas (OSORIO, 2003).

Em 1948, a Declaração dos Direitos Humanos coloca a instrução como um direito de todos, em qualquer idade. Para Ricco (1979), a educação é estendida a todas as pessoas carentes de formação, visando sua integração social e profissional. Em seus informes, a Unesco, trouxe à tona o problema da educação de adultos como forma de desenvolvimento das nações ‘atrasadas’ (HADDAD; DI PIERRO, 2000; SALGADO, 2008), incentivando os países membros a colocarem em prática os direitos explicitados na declaração.

A I Conferência Internacional de Educação de Adultos – Confinteia, promovida pela Unesco e realizada em Elsinor, Dinamarca, em 1949, aconteceu em um contexto de sociedade recém saída da guerra, e os valores políticos desejados para a educação de adultos passaram pela educação democrática, equilíbrio entre os direitos individuais e sociais e o papel da educação para que o cidadão pudesse desenvolver suas funções econômicas, sociais e políticas. A marca da segunda guerra deixou também a preocupação com uma educação a serviço da paz no caminho da construção de uma civilização mais humana (OSORIO, 2003).

Assim, a função da educação de adultos consiste em proporcionar aos indivíduos os conhecimentos necessários para o desempenho de suas funções sociais, econômicas e políticas, e, especialmente, em capacitá-los mediante a participação na vida de suas respectivas comunidades, para viver de modo mais completo e harmonioso (RICCO, 1979, p. 89).

Influenciado pela Unesco, no Brasil, em 1947 acontece o I Congresso de Educação de Adultos. Na ocasião, o adulto analfabeto é considerado marginalizado, imaturo e responsável pelo atraso econômico e político da País (RICCO, 1979). Para resolver essa questão, foi realizada a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos – CEAA, entre 1947 e 1953, que teve grande importância na criação de uma infra-estrutura para a educação de adultos, posteriormente mantida pelos governos; (LEITE, 2013).

Na década de 1950, foram criadas a Campanha Nacional de Educação Rural e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, as quais, de acordo com Haddad e Di Pierro (2000), não tiveram grande destaque. Em 1958, foi realizado, no Rio de Janeiro, o II Congresso Nacional de Educação de Adultos, momento em que foram discutidos os rumos desta modalidade de ensino, a qual, até então, era realizada da mesma forma que a educação infantil.

Inúmeras proposições foram elaboradas, tendo em vista a revisão de posições filosóficas e metodológicas assumidas pelos ideólogos das campanhas de então. O próprio objetivos de tais campanhas viria a sofrer severas críticas, na medida em que a simples 'preparação do eleitor' sobrepunha-se a importância de uma educação voltada para a formação do homem, tendo em vista a participação efetiva em seu mundo e seu tempo. Nesse sentido, a posição pernambucana, liderada por Paulo Freire, surgiu como uma nova filosofia para a educação de adultos. [...] criar uma mentalidade do homem brasileiro, consciente da importância de sua participação no progresso da nação (RICCO, 1979, p. 102).

Entre 1959 e 1964 o movimento de educação popular ganha destaque, pois grupos políticos tinham interesse em obter apoio. A maioria dos movimentos surgiu no nordeste do Brasil e teve como objetivo não só a alfabetização, mas a inserção social e política desta população. Nesse contexto, surgem campanhas e programas como: Movimento de Educação de Base, ligado à igreja católica; o Movimento de Cultura Popular do Recife; Centros Populares de Cultura, vinculados à União Nacional dos Estudantes – UNE; campanhas locais, como a Campanha “De Pé no Chão Também se Aprende a Ler”, em Natal e o Movimento de Cultura Popular, em Recife. Em 1964 surge o Programa Nacional de Alfabetização do Ministério de Educação e Cultura, tendo Paulo Freire como referência (LEITE, 2013).

O que pode ser verificado até então, é a existência de dois caminhos paralelos de ensino, a educação profissional e a educação de adultos. Por um lado, a

necessidade de alfabetizar os muitos milhões de pessoas que não tiveram acesso à instrução mínima. Por outro, a formação para ingressar no mercado de trabalho, necessária em uma época de expansão da industrialização.

No final dos anos 50 duas são as tendências mais significativas na educação de adultos: a educação de adultos entendida como **educação libertadora**, como 'conscientização' (Paulo Freire) e a educação de adultos entendida como **educação funcional** (profissional), isto é, o treinamento de mão de obra mais produtiva, útil ao projeto de desenvolvimento nacional dependente (GADOTTI, 2008, p. 35, grifos no original).

Com a ascensão do regime militar, as iniciativas de educação popular, por seu caráter de formação política foram sendo desmanteladas, até extinguiem-se completamente. O movimento de educação criado por Paulo Freire, modelo de educação conscientizadora, que incentiva a postura crítica do cidadão frente à sua realidade, passa a ser considerado, após a instauração do regime militar em 1964, um movimento subversivo, que poderia colocar em risco a ordem estabelecida (RICCO, 1979).

O Estado, para não deixar a população adulta fora da escola, mas com interesse em manter o controle político sobre a educação, incentiva ações de ensino conservadoras, como a Cruzada de Ação Básica Cristã e cria o Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral, ambos com abrangência nacional (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Fora do Brasil, durante a realização da II Confintea, em 1960, Montreal/Canadá, o presidente da conferência, Roby Kidd, em seu discurso destacou a educação como direito de todos e responsabilidade da humanidade, sendo um processo contínuo e que deveria acontecer ao longo da vida (IRELAND, 2010). Gadotti (2008, p. 34, grifos no original) afirma que “[...] aparecem dois enfoques distintos: a educação de adultos concebida como uma continuação da educação formal, como **educação permanente**<sup>20</sup>, e, de outro lado, a **educação de base ou comunitária**”.

---

<sup>20</sup> O termo educação permanente aparece pela primeira vez em 1919, no informe apresentado por Lloyd George no Ministério da Reconstrução. Para ele, a educação de adultos não deve ser um luxo para poucas pessoas e nem durar por um espaço determinado do tempo da vida de uma pessoa, mas uma questão fundamental da cidadania, uma necessidade permanente e que deve durar por toda a vida (OSORIO, 2003).

Neste contexto, a educação permanente está relacionada com a educação de adultos e engloba tanto uma necessidade da sociedade – desenvolvimento democrático, cidadania e crescimento econômico – com uma necessidade pessoal – acesso à cultura e desenvolvimento profissional. Nas palavras de um dos diretores da Unesco, René Maheu, não existia a intenção de se criar um sistema paralelo ao sistema escolar, mas transformar a educação de adultos e englobar todas as formas e modalidades de educação, iniciando, por esta etapa, uma mudança estrutural nos sistemas educativos (FAURE, 1972). No entanto, a educação permanente nasce com a ideia de ‘educação coextensiva’, uma vez que o desenvolvimento tecnológico e científico traz a necessidade de voltar a aprender, uma aprendizagem global, uma educação integral (RICCO, 1979; OSORIO, 2003).

Para Ricco (1979) enquanto a Conferência de Elsinor refletia um período de pessimismo e incertezas, principalmente por causa da guerra, a de Montreal demonstrou “otimismo e confiança”, refletidos na intenção de garantir a continuidade da formação dos adultos.

### 1.3 A educação profissional e a educação de adultos a partir da década de 1970 - a afirmação do conceito de educação permanente

A formação profissional passa a desenvolver um papel central no País entre 1968 e 1973, no período do “milagre econômico”. A publicação da lei n.º 5.524, em 1968, regulamenta a profissão de técnico industrial de nível médio, colocando-a, politicamente, como intermediária entre os operários não qualificados e os que detinham o poder econômico e político.

Acordos assinados pelo governo brasileiro com a USAID (*United States Aid International Development*) demonstravam a intenção de se ampliar ao máximo as matrículas nos cursos técnicos e de promover uma formação de mão-de-obra acelerada e nos moldes exigidos pela divisão internacional do trabalho. Com o aumento da procura de empregos, acarretada, inclusive, pela rápida urbanização, os empregadores passaram a exigir o nível de escolaridade cada vez maior como modo de seleção preliminar. Com isto, cresceu também a demanda pelo ensino superior, cuja pressão levou à reforma universitária realizada em 1968 (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006, p. 36).

Em 1971, a lei n.º 5.692 torna a formação profissional obrigatória para a conclusão do 2º grau, conforme disposto no art. 4º, §3º “Para o ensino de 2º grau, o Conselho Federal de Educação fixará, além do núcleo comum, o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins” e no art. 5º, §1º “[...] b) no ensino de segundo grau, predomine a parte de formação especial [...]”, a qual “§2º a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de **habilitação profissional**, no ensino de 2º grau” (BRASIL, 1971, grifos nossos).

As justificativas oficiais para a profissionalização podem ser resumidas nas palavras do Ministro da Educação e Senador Jarbas Passarinho, representante no Conselho Federal de Educação – CFE, através do Parecer CFE 45 de 1972, no qual compara o sistema educacional brasileiro com o europeu, onde há muito a profissionalização já acontecia, visando ao crescimento econômico e que deveria se desenvolver de acordo com as exigências do mercado. O ministro acreditava que a formação técnica era uma maneira de preparação para a vida e construção de valores morais. No entanto, para Oliveira e Machado (2011) é evidente que a responsabilidade da formação do trabalhador foi transferida para o ‘Sistema S’ – iniciativa privada, que compreendia um modelo pedagógico de treinamento e formação técnica em detrimento da formação humana.

Além disso, no Parecer CFE 76, de 1975, está claro que a profissionalização atenderia a dois objetivos: evidenciar o sentido de terminalidade dessa etapa de ensino, justificada pela “escassez de técnicos” e para evitar a “frustração” dos jovens que não conseguissem ingressar nos cursos superiores por não possuírem uma habilidade profissional (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006).

Coombs (1972) analisa e destaca alguns problemas de falta de planejamento que podem interferir no caso da implementação, os quais podem ser aplicados a esse momento da política brasileira: a expansão dos níveis de ensino primário, secundário e superior não eram coordenadas e, em qualquer nível, os recursos necessários para essa implementação não eram previamente programados; além das previsíveis dificuldades financeiras para a expansão do ensino, outras, como a falta de professores capacitados para lecionar as disciplinas profissionalizantes e o longo prazo que

demandaria essa formação, inviabilizaram a oferta de uma série de cursos. A profissionalização compulsória, num primeiro momento, era atraente, por causa da falta de mão de obra para atender ao mercado em expansão, uma vez que, historicamente, essa modalidade de ensino não era valorizada e nem incentivada. No entanto, rapidamente essa oferta seria maior que a demanda, saturando a quantidade de vagas disponíveis. A opção para os graduados era o retorno ao sistema de ensino, como professor, posição nem sempre atraente.

Além dos muitos questionamentos, que ameaçavam constantemente a proposta de profissionalização integrada ao 2º grau, as justificativas dadas pelo governo para a obrigatoriedade da terminalidade foram sendo colocadas em cheque, pois “o chamado milagre econômico brasileiro chega ao fim com a crise internacional de 1973, chamada de crise do petróleo” (COELHO, 1999, p. 40).

Além disso, a modernização do setor primário, a fim de aumentar a produtividade e melhorar a participação no mercado externo, fez com que grande parte da mão de obra fosse substituída por tecnologia. O êxodo rural, que vinha acontecendo desde a década de 1940 se acentua, mas a população não encontra espaço no setor formal de trabalho (KUENZER, 1997).

O setor primário, modernizado, apresenta baixa capacidade de absorção de mão de obra [...]. O setor secundário, estimulado a desenvolver a indústria de ponta através da utilização de tecnologia intensiva de capital, passa por um processo de simplificação dos processos de trabalho, exigindo cada vez menos mão de obra qualificada, além de se caracterizar por baixos índices de absorção de força de trabalho (KUENZER, 1997, p. 18).

Essa situação traz à tona a real motivação dessa reforma do ensino profissional e os motivos de seu fracasso: de acordo com Coombs (1972), Fagnani (1997) e Kuenzer (1997): entre 1954 a 1970 os sistemas educacionais passaram a receber uma grande demanda de novas tarefas, pressões e atribuições, como a necessidade de elevar as taxas de escolarização e produzir mão de obra suficiente para o tão desejado crescimento econômico, o que leva a crer que a terminalidade do ensino no 2º grau era uma forma de regular o acesso ao ensino superior, uma vez que a demanda era maior que a oferta.

A Lei n.º 5.692/1971 não conseguiu superar o dualismo na formação, parte por resistência de alunos e pais de alunos pela modificação da estrutura curricular de

escolas que, tradicionalmente, preparavam para o ensino superior (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006). A profissionalização organizada da forma como foi proposta nesta lei também não estava de acordo com as demandas dos empresários da época, que necessitavam mais de profissionais com formação básica adequada, uma vez que a formação específica acabava sendo adquirida em serviço (SAVIANI, 2003).

Para Oliveira, M. (2003), nas escolas estaduais e municipais, a profissionalização não aconteceu, efetivamente, devido à baixa qualificação do corpo docente para ministrar disciplinas profissionalizantes e, principalmente, à falta de infraestrutura de laboratórios e oficinas adequados. Para a autora, a qualidade da educação decaiu, uma vez que as disciplinas tiveram suas cargas horárias reduzidas para a inserção das técnico-profissionalizantes e das de caráter político-ideológico, impostas pela ditadura — Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política Brasileira. Para Oliveira e Machado (2011) essa política expôs a fragilidade das redes estaduais de ensino, as quais, com raríssimas exceções, não conseguiram desenvolver a proposta da lei.

Como não era o objetivo final do governo e as escolas não conseguiram oferecer um ensino profissional de qualidade, evidenciando o fracasso da obrigatoriedade da profissionalização do 2º grau, previsto na lei nº. 5.692/1971, o governo publica, em 1982, a Lei n.º 7.044, deixando a preparação para o trabalho como elemento de formação integral do aluno, mas tornando a habilitação profissional opcional para cada estabelecimento de ensino, situação que vigorou até 1997.

No caso das escolas técnicas federais, diferentemente, a inflexão promovida pela Lei n. 7.044/82<sup>21</sup> voltou a valorizar a formação por elas desenvolvida, já que essas seriam as instituições mais adequadas para conferir ao então 2º grau o caráter profissionalizante, voltado para a formação em habilitações profissionais específicas. Pode-se dizer, então, que a partir desta lei, até o final da década de 1980, as escolas técnicas federais desempenharam sua função de formar técnicos de 2º grau com qualidade, sendo reconhecidas pelas burocracias estatais e pela sociedade civil, que as isentavam de qualquer

---

<sup>21</sup> A inflexão a que se referem os autores é em relação à carga horária dos cursos de 2º grau. Com a lei de 1971 as escolas deveriam oferecer o conteúdo geral e o conteúdo técnico em 2.200 horas, com predominância à formação geral. A lei de 1982 permite que os cursos não profissionalizantes ofereçam as mesmas 2.200 horas na formação geral, novamente privando os alunos de cursos técnicos da igualdade de acesso aos cursos superiores (FRIGOTTO, CIAVATTA E RAMOS, 2006).

questionamento sobre seu papel econômico e social (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006, p. 36).

Em 1986, é criado o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico – Protec, subsidiado pelo Banco Mundial, que “visava criar duzentas escolas industriais e agropecuárias, o que na verdade não ocorreu” (OLIVEIRA, M., 2003, p. 40).

A profissionalização compulsória imposta pela Lei n.º 5.692/1971, não alcançava a educação de adultos, os quais continuaram tendo acesso a campanhas de alfabetização, realização de exames supletivos e processos de formação para o mercado de trabalho desvinculados de sua realidade social.

Em relação à educação de adultos, Leite (2013) destaca vários programas e entidades que contribuíram para o desenvolvimento desta modalidade de ensino no Brasil, dentre os quais: Ministérios da Marinha, do Exército, do Trabalho e Previdência Social, pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, Inspeção São João Bosco, Legião Brasileira de Assistência, entre outros.<sup>22</sup>

Mas a mudança mais significativa foi a lei n.º 5.692/1971, que cria o Ensino Supletivo, com a função de garantir a escolarização dos que não conseguiram na idade adequada, “[...] complementando o ‘êxito empolgante do MOBRAL que vinha rápida e drasticamente vencendo o analfabetismo no Brasil’, e germinar ‘a educação do futuro’, [...]” a qual, segundo os autores, era escola que promovia a sistematização do conhecimento adquirido através das novas tecnologias, e não a transmissão de conteúdos (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 116).

Para Ricco (1979) a criação do Departamento de Ensino Supletivo, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura pressupõe que o governo acredita em um ensino supletivo mais amplo do que a erradicação do analfabetismo, dentre as quais destaca-se a formação para o mercado de trabalho. Para Haddad e Di Pierro (2000, p. 118) o ensino supletivo atenderia desde aqueles que não tiveram escolarização na idade adequada até aqueles que desejassem participar da educação a fim de “[...] acompanhar o movimento de modernização da nova sociedade que se implantava dentro da lógica de ‘Brasil Grande’ da era Médici”.

---

<sup>22</sup> As entidades e programas são perfeitamente explicitados e detalhados no livro O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil, Leite (2013).

A educação de adultos passou a ser vista como a possibilidade de democratização da educação, garantindo às camadas populares a possibilidade de ascensão social através da educação, aproveitando o embalo do “milagre econômico”. Ricco (1979) no entanto, destaca que a análise não deve ser tão simplista a ponto de se achar que a falta de emprego deve-se à falta de formação do trabalhador.

O ‘mercado de trabalho’ é responsabilidade do sistema econômico e não do educacional. É no plano do desenvolvimento que se situa a questão da ampliação e diversificação das oportunidades educacionais. Cabe ao sistema educacional a tarefa de ‘orientar’ o educando no sentido de suas possibilidades e potencialidades, além de garantir, a nível de escola, amplas oportunidades de opção. É neste sentido que ambos os sistemas — econômico e educacional — devem caminhar juntos, a fim de responder à realidade em seu duplo aspecto: o dos interesses individuais e o das necessidades e exigências sociais (RICCO, 1979, p. 117).

De acordo com Ricco (1979) as indicações da Unesco, desde a década de 1940, sobre a importância da formação apropriada à realidade de cada indivíduo, aliada à necessidade de adequação do indivíduo à ‘complexidade’ do mundo moderno impulsionam o conceito de educação permanente.

A Educação Permanente propõe uma mudança no processo de educação e, mais precisamente, na escolarização, ao entender que a escola não deveria se preocupar com a transmissão de conteúdos, os quais seriam aprendidos com experiências de vida, mas com a formação de comportamentos que levassem o indivíduo à busca de novas aprendizagens (RICCO, 1979).

Durante as décadas de 1970 e 1980, os documentos institucionais (Unesco, Conselho da Europa, Instituto de Hamburgo, enfim) enfatizavam a importância da educação permanente por três principais motivos: 1) os sistemas educativos priorizavam o atendimento às crianças, considerado período ideal para a escolarização; 2) a necessidade de atualização profissional constante, devido aos progressos tecnológicos e desenvolvimento econômico; 3) com uma forma política de permitir maior participação dos cidadãos na construção do processo democrático (OSORIO, 2003).

Paul Lengrand, citado por Osorio (2003) escreve um artigo intitulado “O significado da educação permanente” afirmando a diferenciação entre educação permanente e educação de adultos, em que concebe a educação permanente como um processo global, que necessita de todo um planejamento do sistema educacional. Para

ele, trata-se de entender a educação não como um processo vertical, cujo ciclo se desenvolve na escola, mas horizontal, com possibilidades educativas que se apresentam em outros espaços além do escolar, do tradicional.

O documento “*Learning to be – the world of education today and tomorrow*”, conhecido como Relatório Faure, publicado pela Unesco, em 1972 traz a ideia de ‘aprender a ser’, apresentando a educação permanente como processo que transcende as instituições escolares, perpassa todas as etapas da vida e amplia o sentido de educação, não limitando-a mais estritamente à educação de adultos.

O objetivo da educação permanente é promover a formação geral e a profissional, com objetivo não só de sanar as deficiências de aprendizagem, mas de garantir um processo continuado e melhora da qualidade de vida em todos os aspectos, incluindo a preparação para o mundo trabalho. Sendo assim “[...] a educação ao longo da vida, no sentido amplo do termo, entende que as empresas, sejam industriais ou comerciais e a agricultura devem ser uma extensão da educação” (*Op. Cit.*, p. 198, tradução nossa) e, portanto,

A responsabilidade pelo treinamento técnico não deve residir unicamente ou, basicamente, no sistema escolar. Ele deve ser partilhado por escolas, empresas e outras instituições e atividades fora da escola, com os educadores, comerciantes e empresários, trabalhadores e governos, todos cooperando ativamente para este fim. Para atingir as suas crescentes obrigações, a educação precisa da ajuda de outras instituições, especialmente das empresas que irão contratar os trabalhadores treinados por esse sistema de ensino. (Faure, *et al.* 1972, p. 198, tradução nossa).

Para atingir esses objetivos, há uma ampliação do conceito de educação. Se antes só era considerada como tal a educação formal – escolar, institucionalizada, agora também abre-se espaço para a educação não formal – realizada em instituições educativas, não institucionalizadas, mas que têm organização, intencionalidade e sistematização; e a informal que acontece em todos os ambientes e situações de relacionamento social, que resultam em conhecimentos e práticas, mas não estão vinculadas a uma instituição formal de educação e não são intencionais ou organizadas para esse fim (LIBÂNEO, 2010).

Ao ganhar visibilidade, a educação permanente passa a receber também muitas críticas. Uma delas é que sobre o risco de forçar o cidadão a ter cada vez mais certificados, diplomas, qualificações, uma vez que essa seria a única possibilidade de

ascensão profissional (OSORIO, 2003). Outra, feita por Paulo Freire, é que o adjetivo 'permanente' seria não só redundância, mas uma distorção ao termo educação, pois

[...] I- na medida mesma em que os seres humanos, enquanto seres históricos, e com o mundo, são seres inacabados e conscientes de seu inacabamento; II – na medida em que se movem numa realidade igualmente inacabada. Numa realidade contraditória e dinâmica, realidade que não é, pois que para ser tem de estar sendo. Este caráter permanente da educação não tem nada que ver, porém, com a chamada Educação Permanente [...] (FREIRE, 198, p. 17).

Osorio (2003) destaca que ao final dos anos 1970 existem discursos opostos sobre a educação permanente. Um que entende o processo educativo como forma de adequação às mudanças tecnológicas e sociais, mas restringindo-o ao processo limitado e estático da formação inicial dos adultos trabalhadores e outro que entende essa adequação como capacitação da força de trabalho, atendendo aos setores produtivos e deixando de lado a formação de caráter mais 'antropológico e humanista'.

A IV Confinteia, realizada em 1985, na França, destaca-se pela "pluralidade de conceitos", descaracterizando a educação de adultos, a qual passa a ter várias funções: alfabetização, educação rural e da mulher, educação técnica, vocacional, da saúde e nutricional, entre outras (GADOTTI, 2009).

Para Osorio (2003) durante a década de 1980, vários motivos levaram a educação permanente a ficar esquecida, dentre os quais: a) a educação permanente era considerada como fundamental para alavancar o desenvolvimento econômico dos países. No entanto, a crise econômica por que passaram, leva os governos a retirarem a educação da agenda; b) outro fator que fez com que a educação permanente fosse abandonada foram as mudanças sociais, com o surgimento de alguns grupos e movimentos sociais que reivindicavam o direito de não aprender, entendendo como uma libertação da cultura dominante que seria oferecida como educação; c) por fim, a crise pós-moderna da educação permanente. Essa é uma crítica em relação à visão unitária e local da educação permanente, que não se alinha ao desenvolvimento global. "Este movimento contraglobal se desliza sobre uma linha antiestatal (deslegitimação e desmantelamento dos serviços públicos) para silenciar as preocupações globais enquanto se promovia a economia global" (OSORIO, 2003, p. 29).

No Brasil, é uma época marcada por um grande número de greves e reivindicações, devido à preocupação com a economia do país, movimentos que se

estenderam durante o início dos anos 1980, levando ao fim do período da ditadura militar (LEITE, 2013).

## 1.4 A educação profissional e a educação de adultos após processo de redemocratização do Brasil

### 1.4.1 A Constituição de 1988

Em 1988, a proclamação da atual Constituição, trouxe novos olhares para a educação no Brasil, nos artigos 205 a 214, inseridos no Capítulo III, Título VIII (Da Ordem Social), sendo a Carta com maior número de artigos sobre o tema da História.

Para Vieira (2007) o período de reabertura política influencia na construção do texto de uma “Constituição Cidadã”, a qual propõe a inclusão de todos no direito à educação.

O espírito da Carta de 1988 está expresso, sobretudo, nos artigos que tratam da concepção, dos princípios e dos deveres do Estado no campo da educação. A noção de educação como direito, que começa a se materializar na Constituição de 1934 (art. 149) e é reafirmada em 1946 e 1967, é reeditada de forma ampla através da afirmação de que "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205) (VIEIRA, 2007, p. 304).

No artigo 208, o compromisso do estado em garantir ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que não tiveram acesso na idade própria:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988).

No inciso IV, verifica-se a obrigatoriedade da oferta do ensino noturno regular, atendendo a necessidade da maioria do público da EJA, formado, principalmente, por trabalhadores, sem perder a qualidade do ensino.

O inciso VII prevê o auxílio aos estudantes no que diz respeito à permanência na escola, através de programas de oferta de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O parágrafo 1º diz que a educação é direito público subjetivo, ou seja, o cidadão que não teve acesso ao ensino regular pode exigir do estado, a qualquer momento, o cumprimento da legislação. E no parágrafo 2º está prevista a responsabilidade à autoridade competente, em caso de não cumprimento dessa regra. Em suma, o cidadão deve exigir seu direito de acesso à educação e as autoridades têm o dever de providenciar o cumprimento desse direito.

No artigo 211 aparece, pela primeira vez, a expressão “sistemas de ensino” a qual, de acordo com Saviani (1999, p. 121), “implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes)”. No entanto, o termo sistema, é empregado em contextos diversos, o que pode conferir um caráter equivocado, muitas vezes considerando sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas, como o que acontece quando se diz “sistema privado de ensino”:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

O parágrafo 1º indica que cabe à União exercer a *função supletiva* da educação, garantindo a igualdade aos acessos educacionais e padrão mínimo de qualidade e, nos parágrafos seguintes, cita as competências de estados e municípios na oferta da educação básica regular. No entanto, não é clara no que diz respeito à oferta da EJA. Para Saviani (1999),

[...] o plural “sistemas de ensino” deve ser lido como significando que cada um organiza o respectivo sistema de ensino ou estaria significando que a organização dos sistemas de ensino pressupõe sempre a colaboração entre os vários entes federados? Assim, no Distrito Federal, que não é constituído por municípios, a organização do sistema de ensino implicaria apenas a colaboração entre a União e o Distrito Federal. Já nos estados essa organização envolveria a colaboração entre a União, o estado e os seus municípios (SAVIANI, 1999, p.123).

O artigo 214 determina a realização do Plano Nacional de Educação<sup>23</sup>, com duração decenal e destaca a importância da erradicação do analfabetismo.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

Ainda em 1988, após a publicação da Constituição Federal, foi enviado à Câmara o projeto de lei que fixaria as diretrizes e bases da educação nacional, escrito após inúmeras discussões em conferências e encontros com educadores de todas as regiões do Brasil (Saviani, 2011). A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional passou por modificações e discussões diversas, até ser finalmente aprovada em dezembro de 1996.

---

<sup>23</sup> O atual Plano Nacional de Educação 2014-2024 foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacao-original-144468-pl.html>. Acesso em 19 jul. 2015.

#### *1.4.2 Lei de Diretrizes e Bases e a nova reforma da educação profissional*

Na década de 1990, a modernização dos setores produtivos e das novas formas de relações capitalistas que se consolidam mundialmente, interferem na educação, que passa a sofrer interferência do setor empresarial, inclusive. Nessa época, pode-se perceber a atuação de grandes instituições internacionais na educação brasileira, como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência – Unicef, a Comissão Econômica para América Latina – Cepal, algumas entidades brasileiras e estrangeiras, entre outras (OLIVEIRA, M., 2003).

A reforma do estado “constitui [...] um tema central do debate político [...], e está na origem de medidas legislativas, muito diversas, que afetaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação” (BARROSO, 2003, p. 19). Para Manfredi (2002) e Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006), as reformas aconteceram devido a disputas políticas que vinham acontecendo desde a década de 1980 na sociedade brasileira, mas que não atenderam às expectativas populares de democratização do acesso ao ensino técnico.

De acordo com o discurso oficial e dos empresários, o trabalhador moderno deveria ter

[...] capacidade de comunicação, viabilizada por meio do domínio de códigos e linguagens, contemplando, além da língua portuguesa, línguas estrangeiras e semiótica; autonomia moral, traduzida na capacidade de enfrentar novas situações que exigem posicionamento crítico e ético; e, finalmente, capacidade de comprometer-se com o trabalho, entendido em sua dimensão mais ampla, que envolve responsabilidade, crítica e criatividade (OLIVEIRA, M., 2003, p. 43).

Essas exigências acarretariam mudanças na estrutura da oferta da educação profissional se, de fato, incluíssem todos. Como isso não acontece, o que se verifica é a formação de poucos trabalhadores bem qualificados e a formação em massa de trabalhadores pouco capacitados, que continuam executando tarefas precárias e rotineiras, mantendo a dualidade do ensino.

A reforma do estado instala uma nova forma de organização pública governamental, inspirada no modelo empresarial. A administração pública gerencial surge como alternativa à administração burocrática, como forma de enfrentar a crise no

estado, diminuir os altos custos de manutenção da máquina administrativa e elevar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos (PEREIRA, 1999). A administração burocrática preocupa-se com o processo, enquanto a administração gerencialista preocupa-se com os resultados.

Para Pereira (1999, p. 29), o gerencialismo é voltado para o cidadão e busca de resultados; não pressupõe mecanismos de controle ao servidor público, mas “incentiva” a criatividade e a inovação no oferecimento dos serviços; e utiliza-se de mecanismos de controle da gestão através de recursos como “[...] a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato [...]”. O enfoque centrado nas pessoas retira os mecanismos burocráticos de controle e reforça aspectos competitivos e de auto-regulação, disfarçados com o discurso de motivação para a realização de um trabalho de qualidade e pela busca da excelência. A liberdade dada ao servidor público em termos de controle é cobrada em obtenção de resultados e alcance de metas.

Em nome de liberdade de expressão, valorização do trabalho, busca da qualidade entre outros, os profissionais passam a ser responsáveis pelo sucesso ou fracasso da organização, independente das políticas públicas voltadas para a área, em andamento. A gestão gerencialista incentiva a autovigilância e a mútua vigilância, substituindo o profissionalismo por responsabilização e eliminando o companheirismo no ambiente de trabalho, na medida em que promove a “competição e comparação interpessoal de performances” (BALL, 2011, p. 28).

Essa nova forma de organização traz a experiência do setor privado para o setor público, o qual se beneficiaria das forças incidentes sobre o mercado como forma de garantir a qualidade do atendimento. De acordo com Ball (2011, p. 28), técnicas como “status mantido por subvenção” e “gerenciamento da qualidade total”, amplamente utilizadas no setor privado, foram deslocadas para o serviço público. Os gestores, utilizando-se dessas técnicas, conseguem alcançar os objetivos propostos pelo Estado, mas “a tarefa e o dever do gerenciamento são ‘não mais restritos a autorizar e impor regras e procedimentos’, mas a ‘determinar como os empregados

deveriam **pensar** e **sentir** sobre o que produzem” (WILMONT, 1993, p. 522, *apud* BALL, 2011, p. 28 – grifos no original).

Nesse cenário de reformas políticas dos anos 1990, a concepção liberal de educação proposta na Lei de Diretrizes e Bases – LDB, de 1996, uma concepção elitista de educação, novamente divide os homens em duas categorias: aquele que realizará trabalho manual, para o qual basta uma formação prática que possibilite a execução de atividades pré-determinadas e definidas, e aquele que necessita de formação profissional intelectual, endereçada às elites e representantes das classes dominantes. Essa relação dualista “[...] de escolas profissionais para os trabalhadores e ‘escolas de ciências e humanidades’ para os futuros dirigentes [...]” (SAVIANI, 2011, p. 218), aliada a um texto propositalmente frágil na LDB sobre a educação profissional, abre caminho para a publicação do Decreto n.º 2.208, em 1997.

Para Saviani (2011, p. 227) o texto da LDB está sintonizado com a visão política colocada em prática pela reforma do estado brasileiro. A concepção de uma “LDB minimalista” deixa o caminho livre para aprovação de reformas pontuais, como a ocorrida com o ensino técnico em 1997, e é “compatível com o ‘Estado mínimo’, ideia reconhecidamente central na orientação política atualmente dominante”

Seria possível considerar esse tipo de orientação e, portanto, essa concepção de LDB, como uma concepção neoliberal? Levando-se em conta o significado correntemente atribuído ao conceito de neoliberal, a saber: valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e o papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a consequente redução das ações e dos investimentos públicos, a resposta será positiva (SAVIANI, 2011, p. 227).

O discurso do governo e dos empresários segue alinhado com o contexto político e econômico mundial do período, cuja ideia principal era uma reforma na educação profissional, de forma a atender ao setor produtivo e ao mercado de trabalho. Para Oliveira, R (2003) por terem como foco (novamente e de forma remodelada) a Teoria do Capital Humano, veem a educação apenas como uma possibilidade de mobilidade social dos alunos e a formação de mão de obra suficiente para garantir a competitividade do país no mercado internacional. Essa formação privilegia aspectos técnicos e em acordo com as necessidades do mercado de trabalho, mas não garante a formação integral e cidadã dos alunos.

Kuenzer (1997) e Manfredi (2002) destacam a existência de dois projetos distintos no âmbito do governo federal: um apresentado pela Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico – SEMTEC (atualmente Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC)<sup>24</sup> e outro pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, vinculada ao Ministério do Trabalho (atualmente, Ministério do Trabalho e Emprego)<sup>25</sup>. Além dos projetos governamentais, setores da sociedade civil como Organizações Não Governamentais – ONG, movimentos populares, pesquisadores, sindicatos, entre outros, criaram o “Fórum de Defesa pela Escola Pública”, reivindicando “[...] um sistema de educação nacional integrado que propiciasse a unificação entre trabalho, ciência, tecnologia e cultura” (MANFREDI, 2002, p. 120).

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006, p. 32) afirmam que, diferentemente do que era pretendido pelas propostas de LDB enviadas ao Congresso, as quais indicavam a importância da formação geral integrada à profissional, a Lei n.º 9.394/1996 possibilitou a publicação de um decreto e de outros instrumentos legais, os quais, além de proibirem a formação integrada, regulamenta “formas fragmentadas e aligeiradas de educação profissional” a fim de atender às necessidades do mercado de trabalho, e de habilitar os diferentes grupos de trabalhadores “técnica, social e ideologicamente para o trabalho”, transformando a educação em mais uma forma de corresponder às demandas do capital (FRIGOTTO, 2000, p. 26).

O Decreto n.º 2.208/1997, a Medida Provisória n.º 1.549/1997 e a Portaria 646/1997 promoveram uma das modificações que mais afetaram o ensino profissional — a dissociação entre formação geral e formação técnica.

No 1º artigo do Decreto são apresentados os objetivos gerais da educação profissional: capacitar os jovens para exercerem atividades produtivas; proporcionar formação específica para atuação no mercado de trabalho, de acordo com a escolaridade do aluno e; promover a atualização profissional.

---

<sup>24</sup> De acordo com o documento “Educação profissional e tecnológica – Projetos e ações 2010”, elaborado pelo MEC, até 2003 a Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico era responsável tanto pela educação profissional como pelo ensino médio e, a partir de 2004, passa a dedicar-se exclusivamente à educação profissional e tecnológica. Fonte: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12503&Itemid=841](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841). Acesso em 9 jun. 2015.

<sup>25</sup> Os livros “Educação Profissional no Brasil”, de Sílvia Maria Manfredi e “Ensino médio e profissional”, de Acácia Kuenzer trazem os detalhes das propostas apresentadas pelas secretarias.

O art. 3º apresenta os níveis de educação profissional, e o 4º, a quem são destinados: básico, para qualificação de trabalhadores, independente da escolarização, técnico, para estudantes ou egressos do ensino médio e tecnológico, de nível superior.

Para esta pesquisa, destacamos o “Art. 2º A educação profissional será desenvolvida em **articulação** com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada [...]” e, principalmente, o “Art. 5º A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e **independente** do ensino médio, podendo ser oferecida de forma **concomitante ou sequencial** a este” (BRASIL, 1997, grifos nossos). Estes artigos promovem a mudança mais significativa da educação profissional, a separação da formação regular.

Manfredi (2002) afirma que a divisão das redes tendia a dificultar ainda mais o acesso das classes populares à educação profissional, uma vez que ficariam dependentes de um ensino fundamental de qualidade, para concorrer às vagas, além de permitir o financiamento público nas instituições privadas.

Essa separação está em sintonia com as aspirações do empresariado brasileiro, fato que pode ser percebido no documento “Custo Brasil: agenda no Congresso Nacional”, elaborado em 1996, que trazia como proposta de reforma:

- a) Universalização do ensino fundamental e a busca de padrões elevados de educação básica formal; [...]
- c) paralela e complementarmente ao sistema básico, o sistema de educação técnica profissionalizante, **no qual o Senai tem um papel estratégico**, deverá ser reforçado até como opção vocacional efetiva dos jovens que completam seu período educacional; (MANFREDI, 2002, p. 124, grifos nossos).

Além dos empresários brasileiros, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, também influenciaram a reforma do ensino médio, visando à redução de custos, uma vez que o aluno de curso profissionalizante onera mais o estado.

Oliveira, R (2003) afirma que o Banco Mundial e o FMI regulam a educação em diferentes países com propostas idênticas, sufocando, assim, qualquer iniciativa de ações autônomas e criativas. As propostas são embasadas em pesquisas localizadas, o que significa que o que é bom para um país não necessariamente o é para outro. O foco é sempre aumentar a qualidade da educação básica, com a privatização do ensino médio e do superior e a realização de avaliações externas.

Kuenzer (2000, p. 23) explica a interferência do Banco Mundial na educação brasileira:

Em virtude do elevado investimento que seria necessário para universalizar pelo menos o Ensino Médio nos países periféricos, o Banco Mundial tem recomendado que se priorize o Ensino Fundamental, deixando de investir em educação profissional especializada e de elevado custo como estratégia de racionalização financeira com vistas ao atingimento das metas de ajuste fiscal. Tal recomendação vem respaldada em pesquisa encomendada pelo próprio banco, que conclui ser o nível fundamental o de maior retorno econômico e ser irracional o investimento em um tipo de formação profissional cara e prolongada, em face da crescente extinção de postos e da mudança do paradigma técnico para o tecnológico.

O documento considera ainda que o sistema público de educação profissional<sup>26</sup> tem uma estrutura rígida e com pouca relação com o setor produtivo. São escolas caras e, por isso, sugere que seu custeio não seja feito pelo estado, mas por fontes alternativas, que visem à melhora do custo-benefício dessas escolas, sendo necessária uma reforma do ensino profissional que contemple a desvinculação da formação geral (OLIVEIRA, M., 2003).

As novas políticas de educação profissional abrangeram não só o ensino técnico, mas também os cursos de qualificação e requalificação profissional, além dos superiores de tecnologia. Os art. 6º, 7º e 10º do Decreto 2.208/1997 definem a forma de elaboração dos currículos, destacando que estes deverão estar alinhados a um estudo do perfil e das necessidades de trabalhadores e empresários locais, além de serem constantemente reformulados para atualização.

O art. 9º trata da formação de professores para atuarem nessa modalidade de ensino, incluindo instrutores e monitores com experiência prática e que podem realizar formação no magistério inclusive em serviço. E, finalmente, o art. 11º abre a possibilidade da realização de exames de competência, para certificação de formação técnica.

Além do Banco Mundial, outra agência multilateral que atua na educação brasileira é a Cepal, uma agência recomendadora de políticas (e não financiadora). Para ela, a modernização dos setores produtivos, através do investimento em ciência e

---

<sup>26</sup> Em 1994, a publicação da Lei n.º 8.948 transforma as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica – Cefet, ampliando a oferta de cursos da rede federal.

tecnologia e aumento na qualificação dos trabalhadores seria a única maneira de combate à pobreza (OLIVEIRA, R., 2003).

“A concepção de cidadania presente no pensamento cepalino está intimamente vinculada à ideia de consumidor” (OLIVEIRA, R., 2003, p. 56). A educação, para a Cepal, deve possibilitar ao indivíduo garantir a sua autonomia e o ingresso no mercado de trabalho. Nesse ponto, embora tenha o discurso da aprendizagem, fica claro que há o interesse em instrumentalizar as pessoas para o uso das novas tecnologias e profissionalizar de acordo com as necessidades do mercado de trabalho.

O Plano Nacional de Formação – Planfor<sup>27</sup>, voltado aos jovens e adultos trabalhadores, foi criado em 1994 e efetivamente implementado em 1996, como uma das ações de Política Pública de Trabalho e Renda do Brasil, sendo coordenado pela Sefor, do Ministério do Trabalho, com a meta de formar, a cada ano, pelo menos 20% da população economicamente ativa do País. O plano previa a formação de cidadãos produtivos, com desenvolvimento de habilidades básicas e de gestão, voltados às novas necessidades do mercado brasileiro, propondo-se como um “divisor de águas” da educação profissional brasileira, na medida em que buscava oferecer ao indivíduo instrumentos (habilidades e competências) para a inserção no mercado e trabalho (VENTURA, 2001).

Em sua constituição o Planfor não era um programa assistencialista, pois visava à capacitação profissional. No entanto, o foco do atendimento seriam os setores da sociedade com dificuldades em ingressar e permanecer no mercado de trabalho, muitos por falta de um mínimo de educação básica. O objetivo, então, era qualificar profissionais adequados aos postos de trabalho no menor tempo possível, com foco na formação da autonomia dos cidadãos, de forma que pudessem garantir sua própria sobrevivência. Para isso, seriam desenvolvidas as “[...] habilidades básicas [...]; habilidades específicas (conhecimentos demandados pela reestruturação produtiva) e habilidades de gestão (fundamentais para uma atividade autônoma)” (OLIVEIRA, R., 2003, p. 25).

---

<sup>27</sup> Jaqueline Pereira Ventura faz uma análise detalhada deste programa em sua dissertação de mestrado: O PLANFOR e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada. Disponível em [http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline\\_Pereira\\_Ventura.pdf](http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline_Pereira_Ventura.pdf). Acesso em 22 mar. 2014.

A principal preocupação da reforma da educação foi garantir uma política pública que aumentasse as possibilidades de empregabilidade, com a criação de cursos que atendessem aos interesses do mercado de trabalho.

No entanto, concordamos com Oliveira, R (2003) e Bulhões (2004) quando afirmam que o conceito de empregabilidade não engloba os fatores econômicos, políticos e sociais que interferem diretamente no aumento do desemprego e a qualificação profissional por si só, não garante uma ocupação, principalmente se essa qualificação for oferecida em forma de cursos curtos, para cidadãos sem experiência e formação anteriores. “Essa situação, [...] levou muitos de seus críticos a considerá-lo como a venda de uma ilusão de inserção profissional, pelo governo federal, em um difícil momento do mercado de trabalho” (BULHÕES, 2004, s.p.).

Enquanto o MEC se ocupava especialmente da educação profissional técnica, sem uma política consistente que atentasse para as demandas sociais dos trabalhadores jovens e adultos que realizam cursos supletivos de nível fundamental, o Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveu seu plano de formação sem se preocupar com a recuperação da escolaridade e a organização de itinerários formativos (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS; 2005).

Depois da publicação do Decreto n.º 2.208/97 foi publicada a Portaria n. 646/97, que regulamenta o Decreto, estipula prazo de quatro anos para o cumprimento do mesmo e propõe a criação do Plano de Implantação da Reforma – PIR.

Para facilitar a implementação da reforma foi criado o Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep, com a meta de aumentar em três vezes a quantidade de vagas no ensino profissional, em todos os níveis. O projeto foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (50%), Ministério da Educação – MEC e Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, totalizando 500 milhões de dólares (OLIVEIRA, M. 2003, p. 61). Os cursos seriam desenvolvidos, administrados e ministrados por ONG e entidades privadas sem fins lucrativos, em parceria ou não com prefeituras. Após a criação dos Institutos Federais, já na década de 2000, os prédios construídos com verba federal, para abrigarem projetos do Proep, foram “devolvidos” ao governo federal e agora são câmpus do IFSP<sup>28</sup>. O ex-diretor o CefetSP (cargo equivalente ao de Reitor), relata um dos problemas do Proep:

---

<sup>28</sup> Entre os câmpus em funcionamento, os que foram construídos com verbas do Proep são: Caraguatatuba, Bragança Paulista, Salto, Sertãozinho e Boituva. Fonte: Relatórios de Gestão do IFSP.

*O Proep era um financiamento para a criação de escolas técnicas em parcerias com Prefeituras, Estados ou Fundações [...] Ou seja, o governo federal dá o dinheiro para construir e depois alguém cuidava do custeio. Só que o custeio é o maior custo da educação profissional. O que você gasta para construir uma escola, em dois anos você consome em custeio, ou seja, salários, basicamente salários [...]. Então esse modelo do Proep começou a ruir depois de um tempo. Pouquíssimas instituições se sustentaram nesse modelo sem uma ajuda de uma prefeitura ou de um governo do estado. Principalmente prefeituras. Há exceções honrosas, [em] Indaiatuba a Fiec [Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura]. Essa foi criada dentro do modelo, uma das poucas que eu conheço que funciona no modelo original [...] (ex-diretor CefetSP).*

A elaboração dos currículos foi orientada pela publicação das Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional, com a proposta de currículos baseados em competências e habilidades e não em disciplinas.

A proposta das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional é ambiciosa no sentido de indicar a necessidade de uma educação básica de qualidade, embora a educação básica pública tenha se destacado exatamente pela falta de qualidade apresentada. O ensino médio ministrado pelas escolas técnicas federais, de modo geral, era das poucas exceções de ensino médio de qualidade, e foi praticamente extinto pela reforma da Educação Profissional (OLIVEIRA, M., 2003).

Nesse contexto, marcado pela hegemonia da pós-modernidade, da globalização, do neoliberalismo e das novas tecnologias, as políticas públicas em educação passaram a priorizar a capacitação do aluno, em termos da aquisição de performances, desempenhos e competências, em plena sintonia com as necessidades e prioridades pontuais do mercado. Atrelada ao mercado, a educação perde sua capacidade de interrogar o mundo, de questionar a vida, de formar cidadãos, de plasmar sujeitos ético-históricos. Assim, a perspectiva emancipatória da educação é negada a favor de uma dimensão economicista, fundada na tecno-ciência e na adequação do homem à competitividade transnacional (OLIVEIRA, M., 2003, p. 86-87).

Além do fator econômico, a educação, nesse período, passa por um processo de mudança de paradigma, fortemente influenciado pela Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia), em 1990, a qual destaca a necessidade de políticas que visem à 'satisfação das necessidades básicas de aprendizagem', desde a infância até a idade adulta e documentos das organizações internacionais, com destaque para o relatório *Educação: um tesouro a descobrir*, apresentado por Jacques Delors para a Comissão Internacional sobre Educação para o

Século XXI, da Unesco, o qual dá ênfase à necessidade de uma aprendizagem ao longo da vida, como forma de adaptação à sociedade do conhecimento.

Em relação à educação de adultos, uma das primeiras medidas tomadas pelo novo governo civil é a extinção do Mobral, o qual era fortemente identificado com a ideologia do regime autoritário, como forma de ruptura simbólica com o período militar (HADDAD; DI PIERRO, 2000), e a criação da Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – Educar, que ficou responsável pela coordenação entre o ensino supletivo e as políticas, e era responsável por sua articulação e desenvolvimento, em parcerias com prefeituras, em sua maioria (LEITE, 2013). Mas foi extinta já em 1990, pelo então presidente Fernando Collor de Mello, com a justificativa de “enxugamento da máquina administrativa e a retirada de subsídios estatais”, entre outras medidas que visavam conter a inflação (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 121).

Ainda na década de 1990, foram criados o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, criado no governo Collor e abandonado por seu sucessor, Itamar Franco (HADDAD; DI PIERRO, 2000), o Plano Decenal de Educação (1993 e 2003) e a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. Para Paiva (2013, p. 107) desde a extinção da Educar, a educação de adultos não tinha mais espaço nas políticas públicas brasileiras, sob diversas alegações, desde que a prioridade eram crianças, passando pelo Ministro da Educação que afirmava que “os analfabetos já haviam encontrado seu lugar — não um bom lugar, admitia ele — e por isso não se devia mexer com eles, a Darci Ribeiro, que recomendava ‘deixem os velhinhos morrerem em paz’”.

Entre 1994 e 2002, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a educação de adultos estava sob principal responsabilidade da ONG Alfabetização Solidária, com recursos provenientes de orçamento público. Essa ONG contava também com o apoio de universidades, públicas e privadas, para o desenvolvimento das ações. O recurso era suficiente para o desenvolvimento de ações de formação de curta duração

[...] e aporte adicional de recursos próprios para poder cumprir tarefas de supervisão e acompanhamento das ações, sem possibilidade de interferir nas regras procedimentais, nem no desenho da formação, embora essa fosse a tarefa precípua das universidades no campo da formação de professores (PAIVA, 2013, p. 112).

A atuação da ONG mostrou a lógica que se constituía no Estado brasileiro, à época: crescimento das empresas privadas e ineficiência do estado em promover ações sociais.

Paralelamente, foi crescendo a participação popular em defesa deste nível de ensino, organizados na realização dos fóruns EJA. Paiva (2013) apontou que como forma de luta, em vez de manifestações e palavras de ordem, educadores engajados com a EJA, principalmente aqueles voltados à educação popular, promoveram capacitações e cursos de formação continuada a gestores, principalmente os municipais, que passaram a incluir a EJA nas redes de ensino. Os Fóruns de EJA foram criados no Rio de Janeiro, com a finalidade de preparação para a V Confinteia, mas rapidamente se espalharam pelo Brasil, com formas de atuação diferenciadas, mas uma única finalidade, a de pressionar o Estado a cumprir sua obrigação de garantir a educação para todos, incluindo os jovens e adultos (PAIVA, 2013).

A LDB nº 9.394/1996, ratifica a Constituição Federal, ao garantir direito à educação para todos, inclusive aos que não tiveram acesso na idade regular e inclui os jovens como população a ser atendida pelos programas de educação pública do país:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; (BRASIL, 1996).

Tem-se, então, com a LDB n. 9.394/1996, uma outra característica da educação de adultos no Brasil, que passa a ser denominada Educação de Jovens e Adultos – EJA, marcada pela regularidade na oferta de educação para esse público e não mais por grandes campanhas de alfabetização, que marcaram as décadas anteriores.

A seção V, do capítulo II, do título V trata especificamente da Educação de Jovens e Adultos, no “Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria” (BRASIL, 1996). Os parágrafos primeiro e segundo indicam que os sistemas de ensino assegurarão a oferta gratuita e adequada às necessidades do

aluno, inclusive viabilizando e respeitando o acesso e permanência do aluno trabalhador.

O artigo 38, parágrafo primeiro, cita a idade mínima para a participação nos cursos e exames supletivos, que passa a ser de 15 anos para o ensino fundamental e 18 para o ensino médio. O parágrafo segundo desse artigo traz uma possibilidade de reconhecimento de saberes adquiridos fora da escola, valorizando o adulto que já trabalha e necessita de um reconhecimento formal de seus saberes: “§2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames” (BRASIL, 1996).

Os que não conseguem a certificação optam, então, por retornar às salas de aula e são incluídos nas turmas de EJA. A inclusão desses jovens trouxe novos desafios para a educação de adultos. Um aspecto a ser considerado, por exemplo, é a grande diversidade de faixas etárias nas salas de aula, com características, desejos e comportamentos variados, representando mais um desafio à escolarização dessas pessoas.

Em ambos os casos, os certificados de conclusão desta modalidade escolar devem possibilitar o prosseguimento de estudos, colocando os alunos de EJA em posição de igualdade aos que concluíram sua escolaridade na idade certa.

Após a publicação da LDB n. 9.394/1996, outras diretrizes norteiam a EJA no Brasil. Das medidas tomadas pelo Estado, destaca-se a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, pelo conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury.

Audiências públicas e reuniões com o movimento de fóruns funcionaram como um espaço de negociação aos sentidos que a EJA vinha produzindo em estudos e pesquisas, defendidos nacionalmente pelos atores que se dispunham à militância pelo direito à educação. [...] Ao serem homologados o Parecer e a Resolução n.º 1, em maio de 2000, a EJA ganhava muito mais do que havia sido encomendado, porque em vez de definir-lhe caminhos estreitos para pensá-la pela vertente escolarizante, apenas, conferia-lhe sentidos que a expunham à intensidade das novas atribuições que lhe cabiam, ainda não explicitadas: educação continuada e o aprender por toda a vida, como direito dos sujeitos à educação, para além da escola (PAIVA, 2013, p. 115).

No entanto, as políticas públicas para a EJA continuaram tendo como foco principal a alfabetização, conhecimento importante para a sociedade letrada em que vivemos, mas que se perde se não houver continuidade nos processos, como pode ser

observado nas campanhas como o Mobral, por exemplo, criado à margem do sistema escolas e cujos resultados eram pontuais e pouco duradouros.

A partir de 2005, a EJA passa a ser articulada, preferencialmente, com a educação profissional. Para Osório (2003), a educação de adultos na era da globalização deve ser desvinculada da escolarização, entendendo que educação é um processo que se concebe para a vida toda. A evolução dos conhecimentos e as rápidas transformações tecnológicas exigem que o trabalhador tenha condições de “aprender a aprender”, colocando os processos educativos para além dos muros da escola.

### 1.5 Educação permanente, a educação ao longo da vida e trabalho na sociedade do conhecimento

Robert Hutchins, em 1968, no livro *“The learning society”* e Paul Lengrand em 1970, no *“Introduction à l’Education Permanente”* afirmavam que as mudanças nos processos de produção tinham deixado os indivíduos com mais tempo livre, e que esse tempo deveria ser ocupado para aprendizagens sociais, que os tornassem mais ‘civilizados’. Acreditavam que a educação deveria ser um ‘instrumento da vida’, que preparasse os homens para enfrentar os desafios de sua existência.

Nesse sentido, os conceitos de educação permanente e de sociedade da aprendizagem não se referiam à formação para o mercado de trabalho. Era exatamente o contrário. Essa ideia é retomada no ensaio de Edgar Morin, em 2002, *“Os sete saberes para educação do futuro”*, em que afirma a necessidade de uma ‘educação para a condição humana’. Uma educação que realmente prepare o cidadão crítico, e não apenas o instrumentalize para o trabalho.

É, pois, indispensável, no momento presente, que se retomem e actualizem criticamente projectos interrompidos e promessas não cumpridas com vista a uma educação ao longo de toda a vida, considerada em toda a sua amplitude, comprometida com a emergência de sujeitos democráticos, cidadãos livres e autônomos, capazes de uma leitura crítica do mundo e da tomada da palavra com vista à sua transformação (LIMA, 2007, p. 33).

O retorno à ideia de educação permanente na década de 1990, tem incentivado novas publicações sobre o assunto. Para a Unesco, atualmente, o entendimento é de que “dois relatórios inovadores sobre a aprendizagem ao longo da

vida pela Unesco (Relatório Faure, de 1972; Relatório Delors, 1996) articularam princípios fundamentais da aprendizagem ao longo da vida” (UNESCO, s/d, s/p, tradução nossa), englobando a aprendizagem em todas as idades de maneira formal, não-formal ou informal. Ou seja, a organização tem tratado a Educação Permanente como sinônimo de Educação ao Longo da Vida (lifelong learning).

Sobre esse assunto, Osorio (2003) analisa especificamente três discursos: Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e o informe da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco, de 1996, conhecido por Relatório Delors.

Para Osorio (2003), a concepção de educação permanente retorna com o relatório Delors, apresentado pela Unesco, como projeto de educação que deve englobar a necessidade individual de aprendizagem de novas competências, motivada pela crise geral do trabalho e pela globalização. Embora possam ser analisados separadamente, os três motivos fazem parte de um processo maior, o da transformação da sociedade em “sociedade cognitiva” ou “sociedade do conhecimento”, termo utilizado no documento da Comissão das Comunidades Europeias, que declara 1996 como o “Ano Europeu de Educação e da Formação Permanente”.

A relação cognitiva é a que vai estruturar cada vez mais nossas sociedades. A educação e a formação serão os principais vetores de identificação, pertencimento e promoção social. Ambas podem ser adquiridas através do sistema educativo formal ou na empresa, de forma mais informal. O importante com este novo marco é a inversão no imaterial e a valorização do recurso humano, o que permitirá aumentar a competitividade global, desenvolver o emprego e conservar as conquistas sociais (OSORIO, 2003, p. 29-30).

No que Peter Drucker, citado por Osorio (2003) denomina de sociedade pós-industrial, o conhecimento será a maior fonte de riqueza do cidadão. Para o autor, a necessidade de formação contínua, justificada pela necessidade que o mercado tem de mão de obra em constante atualização, principalmente por causa do desenvolvimento e constantes mudanças da tecnologia, trouxe de volta a Teoria do Capital Humano, muito utilizada durante a década de 1970. No entanto, reconhece que a sociedade mudou e se questiona

[...] como interpretamos hoje na chamada sociedade da informação e do conhecimento esse processo que implica na extensão da vida humana? A educação permanente é um simples processo de capacitação profissional mas

além da formação inicial percebendo as pessoas como ‘agentes de produção’, como ‘recursos humanos’ (incentivando sobretudo o caráter de ‘recurso’) ou queremos, sem negar esse fato, entender suas funções sociais, culturais, cívicas e familiares? (OSORIO, 2003, p. 40).

O Banco Mundial, em seu informe n.º 21 “*O conhecimento a serviço do desenvolvimento*”, de 1999 contextualiza e aborda problemas e oportunidades do que chama de sociedade do conhecimento. Nele afirma que a diferença entre países ricos e pobres está na capacidade de produzir conhecimentos e não no volume de conhecimento disponível, e que os fatores de desenvolvimento e crescimento de um país estão relacionados com:

[...] o capital humano, o investimento em pesquisa e desenvolvimento, a abertura do comércio, os serviços de infraestrutura que permitam difundir a informação assim como outros fatores não associados de forma imediata ao conhecimento (qualidade das instituições, políticas econômicas, etc.) (OSORIO, 2003, p. 42).

O documento também afirma a obrigatoriedade do estado em investir na educação, para promover e favorecer o desenvolvimento da educação permanente, reduzindo as ‘diferenças de conhecimentos’ entre os cidadãos. Destaca como recomendações: concentrar a aplicação de recursos públicos na educação formal, principalmente para os grupos que mais necessitam, dando oportunidades de aprendizagem permanente inclusive aos que já tenham concluído a escolarização; promover o ensino superior, principalmente nas áreas de engenharia e ciências (a recomendação é de privatizar todo o ensino superior); incentivar a utilização das novas tecnologias para facilitar o acesso e melhorar a qualidade da educação; entre outros. As propostas sobre a educação permanente presentes no documento incidem mais no investimento do que nas questões pedagógicas em si. Na verdade, o que se percebe é que a educação é tratada mais como investimento, como fator necessário ao desenvolvimento econômico do que como direito (OSORIO, 2003).

O OCDE declara, em 1996, o “Ano europeu de educação e formação permanente” e propõe uma releitura sobre o tema de ‘educação recorrente’, discurso amplamente utilizado na década de 1970. Entre as justificativas para a educação permanente renovada, Osorio (2003) destaca: a mudança nas relações trabalhistas – diminuição dos trabalhos nas indústrias e aumento da prestação de serviços; o acelerado processo de globalização; a profusão das tecnologias de informação e

comunicação; e a crescente demanda de conhecimentos para prestação de serviços, que estão modificando os perfis profissionais do mercado de trabalho.

Braverman (1987) destaca que a tecnologia trouxe uma nova forma de organização social, à medida que os trabalhadores foram 'liberados' do trabalho nas indústrias, mas inseridos de outra maneira na divisão social do trabalho.

Ao estudar essa massa de trabalho, seremos levados não apenas aos 'ramos de produção recentemente formados', no sentido de Marx, mas também, como foram Baran e Sweezy, a ramos de não produção, indústrias inteiras e amplos setores das indústrias existentes cuja única função é a luta pela distribuição do excedente social entre os vários setores da classe capitalista e seus dependentes (BRAVERMAN, 1987, p. 218).

Para a OCDE, a educação permanente<sup>29</sup> deve proporcionar o desenvolvimento das habilidades e competências dos trabalhadores, a fim de melhorar a empregabilidade, capacitação e melhor remuneração. Nesse ponto, a educação passa a ser considerada mercadoria e a aprendizagem ao longo da vida se transforma num objeto de competição contra os que não têm o mesmo processo formativo.

Em resumo, para Osorio (2003) a educação permanente deve contemplar: a) as mudanças econômicas, cada vez mais baseadas na utilização do conhecimento; b) as mudanças tecnológicas, que necessitam um esforço individual grande por causa das rápidas transformações; c) redistribuição do ciclo de formação, que se encontra cada vez mais comprimido entre o início e o fim da formação, forçado pela entrada no mercado de trabalho.

Já, para Freire (2001) não deve existir o termo educação permanente, uma vez que

[...] A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza 'não apenas *saber que vivia*, mas *saber que sabia* e, assim, saber que podia saber mais. E educação e a formação permanente se fundem aí (FREIRE, 2001, p. 12, grifos no original).

O relatório Delors (2012, p. 17) apresenta o conceito de educação ao longo da vida, entendido "como uma das chaves de acesso ao século XXI", e que, portanto, deve ir além, entendendo que todas as oportunidades de vivência social devem ser

---

<sup>29</sup> Não há distinção, nos documentos, entre educação permanente e aprendizagem permanente, de acordo com Osorio (2003). Nesta pesquisa utilizaremos o termo educação permanente.

aproveitadas como momentos educativos, ou seja, que a educação não acontece só nos momentos formais, escolarizados.

Para Lima (2007) a substituição do termo 'educação' por 'aprendizagem', 'qualificação', 'capacitação', entre outras, acompanhadas de '...ao longo da vida', liberam o Estado de sua obrigação e colocam no sujeito a responsabilidade por seu desenvolvimento e educação. As reformas de caráter neoliberal, como as que ocorreram no Brasil nesta época, defendem uma participação mínima do estado, deixando a sociedade civil e, principalmente, ao mercado a responsabilidade da oferta da educação, por exemplo.

Neste modelo de estado, “[...] a ideia de escolha passa a ser central, fruto de estratégias e racionalidades individuais, típicas de clientes e de consumidores de serviços educativos [...]”, os quais são escolhidos de acordo com os interesses e as capacidades cognitivas de cada um (LIMA, 2007, p. 20). E a busca por mais oportunidades de aprendizagem, entendidas como vantagens competitivas, passa a ser responsabilidade do indivíduo, resultando em sucesso ou fracasso no mercado de trabalho.

A tradição de educação popular que promove o desenvolvimento da formação crítico-humanista está sendo substituída por uma formação subordinada aos ideais de competitividade, produtividade, adaptação e empregabilidade, ou seja, transformando cidadãos em consumidores, em uma parte da Gestão de Recursos Humanos, adaptada à economia, tomando como base para a definição de cidadania a possibilidade de escolha no mercado.

Em qualquer caso, a formação e a aprendizagem ao longo da vida chegam a ser objeto de um tão profundo processo de instrumentalização com vista à eficácia econômica e à performatividade competitiva que parecem frequentemente reduzidas a estratégias vocacionalistas e a técnicas de gestão de recursos humanos, pouco ou nada se assemelhando a formas e processos de educação (LIMA, 2007, p. 22).

Para garantir a educação permanente, de acordo com Osorio (2003) nesta nova abordagem, são necessários: a) redefinição das políticas dos Ministérios de Educação, no sentido de oferecer oportunidades de educação permanente, definindo segmentos, avaliações e padrões de oferta; b) estabelecimento de vínculos e caminhos semelhantes para a educação formal e a não formal de educação permanente; c) oferta

de um ciclo de educação secundária adequado e acessível a todos; d) formalização de acordos de apoio para o financiamento da educação, formação e aprendizagem; e) construção de uma base sólida de conhecimentos para o desenvolvimento das políticas educativas, de ensino e aprendizagem. A educação permanente deve possibilitar a aquisição de competências fundamentais que aproximem a aprendizagem do mundo do trabalho, incluindo aquelas adquiridas fora do sistema formal de ensino e também a educação de adultos.

Enfim, o Banco Mundial coloca a educação como formação de capital humano, com foco econômico e função instrumental, no sentido de aumentar a rentabilidade e propõe a saída do Estado em detrimento da privatização, principalmente no nível superior. A OCDE entende a educação com uma motivação econômica – instrumento de capacitação, mas também como forma ativa de empregabilidade, coesão social e formação ao longo da vida como necessidade de todas as pessoas. Já, o documento da Unesco aborda a educação como um direito da pessoa, e que não deve estar ligado a apenas uma fase da vida. Para os autores do relatório, a educação é a chave para o cidadão entrar no século XXI como forma de adaptação às mudanças do mundo do trabalho (OSORIO, 2003).

A empregabilidade substituiu o termo educabilidade, e a proposta do relatório Faure de uma educação econômica que transformasse a economia e a sociedade foi substituída pela educação como uma variável econômica adaptada às necessidades do mercado, local e global (LIMA, 2007).

O discurso atual sobre a relação entre educação ao longo da vida e desemprego responsabiliza o indivíduo por sua condição de desempregado, por não ter se qualificado.

[...] as novas demandas de educação explicitadas por diferentes documentos dos *novos senhores do mundo* — FMI, BID, BIRD — e seus representantes regionais — CEPAL, OERLAC — baseadas nas categorias *sociedade do conhecimento, qualidade total, educação para a competitividade, formação abstrata e polivalente*, expressam os limites das concepções da teoria do capital humano e as redefinem sob novas bases. Este movimento de mudança das categorias e a necessidade de conservar a natureza excludente das relações sociais, especificam os dilemas e contradições que o capital e os *homens de negócio* historicamente encontram para adequar a educação aos seus interesses (FRIGOTTO, 2000, p. 19).

A aprendizagem ao longo da vida é entendida como uma responsabilidade individual e solução para a competitividade no mercado. Lima (2007, p. 21), afirma que este modelo de ensino é contrário ao ideal de educação para todos, entendido como direito “[...] para dar lugar à celebração da superioridade das aprendizagens úteis e eficazes que, por definição, só poderão ser para alguns”.

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006) indicam que essa ideia desvia os olhares da sociedade para as reais causas do desemprego — a falta de políticas de emprego e renda, colocando nos desempregados a responsabilidade por sua falta de formação e, portanto, condição de desemprego. Como o cidadão é culpado por sua situação social, parte em busca de aquisição de competências que garantirão sua empregabilidade, ideologia utilizada pelo sistema político para justificar a oferta de cursos de formação flexíveis e rápidos (ou fragmentados e de formação aligeirada, num olhar mais crítico).

Ao entender empregabilidade ‘não apenas como a capacidade de obter um emprego, mas, sobretudo, de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação’ (Brasil, Mtb/Sefor, 1995:9), o governo brasileiro instituiu uma política de educação profissional que, na sua compreensão pode contribuir para que os setores menos privilegiados ou normalmente excluídos do mercado de trabalho disputem um emprego em melhores condições. Aparentemente, há coerência na relação entre melhor qualificação e maior possibilidade de empregar-se. Contudo, é incoerente desarticular a política de emprego e renda das políticas econômica e social adotadas pelo país (OLIVEIRA, R, 2003, p. 34).

O conceito de empregabilidade, desta forma, apresenta-se como uma forma de retirar do Estado a responsabilidade de implementar políticas públicas que garantam as mínimas condições de sobrevivência da maioria da população, justificando, assim, o desemprego pela falta de formação do trabalhador e “desatualização” em relação ao mercado de trabalho. As propostas de formação atual contemplam termos como “aprendizagem útil”, “aquisição de competências para competir”, “qualificação ao longo da vida”, enfim, os quais focam mais a performance do que a educação, responsabilizando o indivíduo por sua (falta de) formação e não a sociedade e o Estado pela oferta da educação de qualidade e acessível a todos (LIMA, 2007). “Em pouco mais de um século, migramos da sociedade escravocrata que associava trabalho a condenação, para outra, que associa falta de trabalho a incompetência” (MORAES, 2006, p. 404).

Frigotto (1999, p. 13) afirma que esse discurso de aquisição de habilidades e competências, necessárias ao novo modelo de trabalhador, tiram dele o direito subjetivo à educação, tornando-a uma “mercadoria” a ser conseguida para inserção no mercado produtivo, “uma perspectiva educativa produtivista, mercadológica, pragmática e, portanto, desintegradora”.

A formação por competências, sendo determinada pelo mercado de trabalho (capital), aumenta ainda mais as desigualdades sociais, uma vez que favorece a hierarquização dos trabalhadores, por seu distanciamento e separação entre os qualificados e os não qualificados (MORAES, 2006).

Para Braverman (1987), o que caracteriza o capitalismo é a compra e venda da força de trabalho. Para isso, são necessárias três condições: o trabalhador deve ser separado dos meios de produção, ou seja, ele apenas vende sua força de trabalho, mas não tem participação no processo como um todo; o trabalhador deve ser livre; o trabalhador deve ter como meta de trabalho a expansão daquela unidade de trabalho, atuando também como um capitalista.

A divisão do trabalho na sociedade é característica de todas as sociedades conhecidas; a divisão do trabalho na oficina é produto peculiar da sociedade capitalista. A divisão social do trabalho divide a sociedade em ocupações, cada qual apropriada a certo ramo de produção; a divisão pormenorizada do trabalho destrói ocupações consideradas neste sentido, e torna o trabalhador inapto a acompanhar qualquer processo completo de produção. No capitalismo, a divisão social do trabalho é forçada caótica e anarquicamente pelo mercado, enquanto a divisão do trabalho na oficina é imposta pelo planejamento e controle. [...]. Enquanto a divisão social do trabalho subdivide a *sociedade*, a divisão parcelada do trabalho subdivide o *homem*, e enquanto a subdivisão da sociedade pode fortalecer o indivíduo e a espécie, a subdivisão do indivíduo, quando efetuada com menosprezo das capacidades e necessidades humanas, é um crime contra a pessoa e contra a humanidade (BRAVERMAN, 1987, p. 72).

Lima (2007) acredita que a formação profissional, embora de grande importância, não resolve o problema da educação de forma isolada, pois não garante, por si só, a inserção e a permanência no mercado de trabalho. Para ele, o problema da educação de adultos não é somente a formação e qualificação de recursos humanos, mas a falta de educação de base. Ou seja, no século XX, apesar da sociedade ter conseguido a garantia de muitos direitos sociais, contraditoriamente nega, a alguns, parte desse direito adquirido. Para Bobbio (1992) o maior problema da sociedade

moderna em relação aos direitos do homem é sua proteção, a garantia de que esses direitos não sejam mais violados.

Até aqui, pode-se perceber que a educação de adultos e a educação profissional percorreram caminhos paralelos, com pouca, ou nenhuma integração entre as duas áreas. No início do século XX, a educação de adultos é entendida como necessidade de alfabetização, sem vínculos efetivos com o mundo do trabalho, em outras, o foco em atender exclusivamente a formação e qualificação profissional tiram dos trabalhadores o direito à educação de qualidade. O Proeja, ao ser criado, vem com a expectativa de unificar a formação, promovendo a inserção social através da formação profissional e garantindo a escolarização do adulto trabalhador.

## **2. O GOVERNO LULA: NOVOS ARES PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.**

Neste capítulo serão discutidas e apresentadas as questões políticas e sociais que levaram à inclusão do Proeja na agenda de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, além das mudanças no foco da educação profissional, a de jovens e adultos e que lugar estes níveis de ensino passam a ocupar na sociedade.

No Brasil, a participação da sociedade civil é significativa no processo de formação de agenda, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, através de conselhos, audiências públicas, conferências de políticas públicas, entre outros, e intensificada após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas foram focadas no ensino fundamental, “sob o pretexto de cumprir o dever constitucional do Estado, à custa do Ensino Médio”, especialmente aquele ministrado nas escolas técnicas federais que existiam à época, cujos cursos integrados foram praticamente extintos (PAIVA, 2013, p. 109). Além do ensino médio, tornaram-se secundários os investimentos na educação federal superior que, apesar dos investimentos escassos acabou se destacando nos exames nacionais; na educação infantil, relegada à responsabilidade dos municípios; e principalmente na EJA, modalidade que, apesar de ter conquistado o direito à educação, via-se privada dele, por não ser considerada prioridade (PAIVA, 2013).

Em 2003, a posse do presidente Lula, por suas características pessoais de militante sindical, metalúrgico, por ter sido um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores e pelas propostas expressas no programa de governo, traz uma nova esperança para a educação profissional, especialmente aquela oferecida na modalidade integrada. Seu governo não rompe com o anterior, mas aponta mudanças (CHILANTE, 2013).

Para Oliveira (2009) as reformas políticas da década de 1990 influenciaram a primeira gestão do Governo Lula, que teve um governo mais de continuidade do que de

ruptura com o anterior. Um dos exemplos é a focalização das políticas, com o discurso da ‘inclusão social’ em vez da garantia do ‘direito universal à educação’.

Especificamente no que diz respeito à educação, em seu programa de governo indica que o foco das políticas educacionais seria os jovens, como, por exemplo, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundeb, que amplia seu atendimento para a educação básica, e não mais somente o ensino fundamental, incluindo também os alunos da EJA<sup>30</sup>, além de destacar a importância dada à recuperação da rede pública de ensino, desde o ensino fundamental até a universidade, afirmando em seu plano, que: *“Uma boa **formação da juventude** colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável”*; *“A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, **contribui para que os jovens** se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado”*; *“A queda da renda familiar provocada pela relativa estagnação da economia, a alta taxa de desemprego e a inadequação do sistema de ensino vêm gerando um número cada vez maior de **jovens** que não conseguem ingressar e permanecer no mercado de trabalho”*<sup>31</sup>. Estas propostas trazem à discussão questões como ampliação do ensino médio e necessidade de profissionalização, que indicavam a revogação do Decreto n.º 2.208/97 e organização de novas políticas de educação profissional, adequadas à concepção de politecnia e valorização dessa modalidade de ensino, são algumas das propostas que indicam o foco das ações para os jovens.

Outra preocupação do governo Lula, de acordo com Moehlecke (2009) era a intenção em desenvolver políticas que atendessem à diversidade social e cultural presentes no país. Ainda de acordo com a mesma autora, num primeiro momento, a gestão do Ministro da Educação Cristovam Buarque (de janeiro de 2003 a janeiro de 2004) preocupa-se com a “inclusão social”. Ele cria a Secretaria Extraordinária de

---

<sup>30</sup> O Fundeb substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, o qual não contemplava o público da EJA. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5B1%5D.pdf>. Acesso em 19 jul. 2015.

<sup>31</sup> Programa de Governo Coligação Lula Presidente. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-05-00.shtml>>, acesso em 01 nov. 2013. Grifos nossos.

Erradicação do Analfabetismo – Seea e a Secretaria de Inclusão Social – Secrie, responsável, entre outras coisas, pelo cadastro das crianças no Bolsa Escola.

Após sua saída, Tarso Genro (janeiro de 2004 a julho de 2005) reorganiza o Ministério, fundindo as duas secretarias (Seea e Secrie) na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – Secad, posteriormente Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi, a qual segue atuante no governo de Fernando Haddad (de julho de 2005 a janeiro de 2012). O discurso passa a ser de respeito à diversidade, com atuação “[...] nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais” (BRASIL, s/d).

Machado (2009a) afirma que a criação da Secadi é uma resposta do governo às pressões dos segmentos historicamente excluídos ou marginalizados pelas políticas públicas brasileiras. O Departamento de Políticas de Educação de Jovens e Adultos passou a ser responsável pela criação e implementação de políticas voltadas a esse público. Também organizou espaços formais para a discussão dessas políticas, como a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos e promoveu reuniões periódicas com os responsáveis pelas ações de EJA nos Estados e representantes dos Fóruns de EJA<sup>32</sup> do Brasil. Para a autora, a Secadi dá visibilidade à EJA, fato que não aconteceria se esta estivesse sob os cuidados da Secretaria de Educação Básica — SEB, mais preocupada com o ensino fundamental de nove anos e ensino médio regulares (CARVALHO, 2011).

Carvalho (2011) afirma que a avaliação positiva sobre a alocação da EJA na Secadi não é unanimidade. Um de seus entrevistados, citados em sua tese de doutoramento, acredita que o fato da EJA não ser alocada na SEB denotaria um entendimento de política assistencialista, desviando o foco educacional dessa modalidade de ensino. Moura (2010, p. 884) afirma que “[...] enquanto no plano legal e

---

<sup>32</sup> Para Machado (2009) os fóruns EJA são o resultado das ações de segmentos que atuavam nessa área, como universidades, movimentos populares, sindicatos, empresas, ONG, enfim, a sociedade civil aliada ao Estado, tendo como questão principal, atualmente, a garantia da EJA como direito à educação. Mais informações podem ser obtidas no site do movimento: [www.forumeja.com.br](http://www.forumeja.com.br).

na produção teórica se avança para a integração, a estrutura aponta para a separação entre EB [educação básica] e EP [educação profissional]”.

A educação profissional ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec, também vinculada ao MEC. No entanto, a primeira ação do novo governo nessa área foi a publicação do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a ser implementado em 2004. Para Bulhões (2004, p. 46-47), o PNQ manteve os objetivos bem-sucedidos do Planfor, como, por exemplo, a permanência do foco em prioridades: “[...] trabalhadores sem ocupação; trabalhadores rurais, [...] agricultores familiares [...]; pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada; trabalhadores domésticos [...]” e pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, principalmente trabalhadores sem formação e as minorias.

Sobre esse assunto, Oliveira, R (2003, p. 54) entende que, ao assumir a responsabilidade sobre a educação profissional, o MTE atende às recomendações do Banco Mundial, que considera o Poder Público incapaz de acompanhar as rápidas mudanças e as necessidades do setor produtivo, por causa da burocracia. Além disso, defende a privatização das escolas profissionais, pois “[...] a qualificação profissional tem repercussão direta no aumento da produtividade das empresas e na renda dos trabalhadores [...], nada mais justo que os beneficiados paguem por estes serviços”. A formação profissional continuava separada da educação de jovens e adultos, pois nessa proposta não interessava se o trabalhador era ou não alfabetizado, mas se estava treinado para desempenhar suas funções nas empresas. No entanto, este modelo de educação profissional não era o objetivo do novo governo e logo em 2003 foram iniciadas discussões propondo mudanças.

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006) apontam que foram realizados seminários nacionais de discussão sobre o ensino médio e a educação profissional, abrindo espaço democrático para discussões sobre os rumos desta modalidade de ensino, os quais proporcionaram o amadurecimento do tema em estudo. Durante a realização destes seminários, três concepções diferentes sobre essa modalidade de ensino podem ser destacadas:

Uma primeira posição, expressa em três documentos, defendia a ideia ou tese de que cabe apenas revogar o Decreto n. 2.208/97 e pautar a elaboração da política de Ensino Médio e Educação Profissional, de uma parte pelo fato de a LDB em vigor (Lei n. 9.394/96) contemplar as mudanças que estão sendo propostas e, de outra, por se entender que tentar efetivar mudanças por decreto significa dar continuidade ao método impositivo do governo anterior. Uma segunda posição é expressa, mais diretamente, por um documento que se posiciona pela manutenção do atual Decreto n. 2.208/97 e outros documentos que indiretamente desejariam que as alterações fossem mínimas. Por fim, uma terceira posição, que consta de um número mais significativo de documentos, direta ou indiretamente partilha da ideia da revogação do Decreto n. 2.208/97 e da promulgação de um novo Decreto (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS; 2006 p. 30).

A partir das perspectivas que se destacaram, sem romper com o compromisso de um governo democrático, o texto do novo decreto foi discutido e elaborado por representantes da sociedade civil e intelectuais. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006, p. 32) definem o documento base do decreto como um “[...] documento híbrido, com contradições que, para expressar a luta dos setores progressistas envolvidos, precisa ser compreendido nas disputas internas na sociedade, nos estados, nas escolas. [...]”.

Trata-se, portanto, de um documento que expressa os anseios de mudança de grande parte da sociedade interessada na educação integrada, discutido e elaborado coletivamente, mesmo se apresentando na forma de um decreto. Traz a necessidade da integração da educação profissional à educação básica, em todos os níveis, como forma de complementação, de maneira a atender a todos os jovens e adultos trabalhadores que se encontram sem o acesso à educação (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006).

## 2.1 O Decreto nº 5.154/2004

Atendendo aos interesses dos setores mais conservadores da sociedade, o Decreto n.º 5.154/04 apesar de revogar o Decreto n.º 2.208/97, pode ser considerado uma ampliação daquele, uma vez que continua permitindo a educação profissional concomitante ou subsequente<sup>33</sup>, com formação intermediária (parcial), a formação

---

<sup>33</sup> Ensino técnico concomitante é oferecido para alunos que estão cursando o ensino médio em outra instituição escolar; subsequente é para os alunos que concluíram o ensino médio e retornam para o técnico. As aulas são as mesmas, embora os sistemas de registros de matrículas oficiais (Sistema

inicial e continuada de trabalhadores e a educação tecnológica de graduação e pós-graduação. A ampliação é a volta da integração da educação profissional ao ensino médio (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2006).

O Decreto foi publicado em 23 de julho de 2004 e regulamenta os artigos da LDB n.º 9.394/1996 que tratam da educação profissional (39 a 41). O art. 1º traz os níveis de cursos e programas que podem ser ofertados: de qualificação profissional, com formação inicial e continuada de trabalhadores; de educação profissional técnica de nível médio; e cursos de graduação tecnológica e de pós-graduação.<sup>34</sup> Também prevê que os cursos serão regulamentados pelo MEC e que devem obedecer a itinerários formativos que permitam a continuidade dos estudos de forma contínua e articulada.

O art. 2º determina que os cursos sejam agrupados de acordo com as áreas profissionais, as quais são definidas de acordo com a estrutura “sócio-ocupacional e tecnológica”, que exista articulação entre as áreas da educação, trabalho, ciência e tecnologia, sempre com foco no trabalho e mantendo a unidade entre a teoria e a prática.

No art. 3º está prevista a oferta de cursos de qualificação profissional, que atendam às especificidades dos diversos setores do mercado de trabalho e tenham reconhecimento como forma de elevação de escolaridade, ou seja, estejam vinculados ao processo formal de ensino, incluindo a EJA:

§2º—Os cursos mencionados no **caput** articular-se-ão, preferencialmente, com os cursos de educação de jovens e adultos, objetivando a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, o qual, após a conclusão com aproveitamento dos referidos cursos, fará jus a certificados de formação inicial ou continuada para o trabalho (BRASIL, 2004).

Os cursos técnicos de nível médio podem ser oferecidos de três formas, de acordo com o art. 4º: *integrada* — para os alunos que concluíram o ensino fundamental e terão a formação propedêutica e técnica na mesma instituição de ensino, com uma matrícula; *concomitante* — para quem cursa o ensino médio e o técnico ao mesmo

---

Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica — Sistec e Censo Escolar da Educação Básica — Educacenso) diferenciem matrículas subsequentes de concomitantes.

<sup>34</sup> Em junho de 2014 foi publicado o decreto n.º 8.268, que altera (mas não revoga) o decreto n.º 5.154. Neste trabalho utilizaremos esta versão mais atualizada.

tempo, porém em cursos diferentes, com duas matrículas; *subsequente* — para os alunos que já concluíram o ensino médio e buscam somente a formação técnica.

Para Moura (2010, p. 882) a manutenção da formação subsequente “[...] justifica-se pelo fato de que há muitos jovens e adultos que concluíram o EM propedêutico de baixa qualidade e que não vão para o ES, nem têm condições de inserção em atividades complexas, entre as ocupações de nível médio”. Seria, portanto, uma forma de reparação do próprio Estado, incapaz de oferecer educação de qualidade para todos.

E a possibilidade de certificação intermediária também ficou mantida, no art. 6º, apesar de ter sido uma das grandes críticas ao decreto anterior.

Outra reivindicação feita durante o processo de debates para a revogação do Decreto n.º 2.208/97, de acordo com Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006), foi a necessidade da mudança do foco das políticas públicas de educação profissional, de assistencialista para uma educação que verdadeiramente promovesse a inclusão social de forma que estivessem em sintonia com as políticas emprego e renda e com os setores produtivos locais.

A preocupação com a formação do jovem, seu lugar na sociedade e sua preparação para o trabalho vem ganhando destaque na última década. Sob o discurso de garantia do direito do jovem a uma política educacional atrelada à proposta de empregabilidade, parte significativa das medidas adotadas teve o intuito de favorecer o atendimento do jovem em programas de educação à distância, formação profissional e empreendedorismo, sendo, portanto dirigidos ao jovem trabalhador (JEFFREY et al., 2011, s/p).

Leite (2013) afirma que essa preocupação com a formação do jovem e do adulto trabalhador, a fim de preparar para a empregabilidade é o foco das políticas voltadas para a EJA a partir dos anos 2000. Esta forma de ensino difere do ensino técnico proposto na Lei n.º 5.692/71, auge das relações de trabalho fordistas-tayloristas e da teoria do capital humano, quando os alunos eram treinados para executarem tarefas específicas na linha de produção (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006). Além disso, para Jeffrey *et al* (2011), outro assunto presente na agenda do novo governo é a proposta de acabar com o analfabetismo, incluindo o analfabetismo funcional.

Para Leite (2013)

[...] a presença do jovem abre a discussão se o seu lugar em situação de defasagem idade/série é em salas da EJA ou no ensino regular. Por outro lado, é indiscutível a necessidade de oportunizar a esse jovem uma forma de atendimento que garanta não só o direito à educação, mas também o direito de ser respeitado dentro de suas necessidades, através de programas que atendam às suas características e que lhes garantam o seu pleno direito a escolarização (LEITE, 2013).

A maioria dos programas criados pelo governo federal, na área da EJA, prioriza os jovens com mais de 15 anos e não os adultos e idosos que estão fora da educação formal. Leite (2013, p. 257) e Saviani (2011) afirmam que essa focalização gera uma “política de mão dupla” ou uma “faca de dois gumes”, pois ao mesmo tempo em que facilita a conclusão dos estudos de grande parcela da população que não o fez na idade adequada, tende a aumentar a quantidade de jovens fora de escola, os quais podem decidir por abandonar os estudos e aguardar a realização dos exames para certificação escolar, uma vez que essa idade, em média, é menor do que a dos jovens que concluem os ensinos fundamental e médio. Além disso, muitos adultos não conseguem permanecer em sala de aula com os jovens, afastando-se definitivamente da escola e da oportunidade de terem acesso à escolarização.

Diante deste quadro pode-se afirmar que as questões relativas à EJA, no que tange o Estado Brasileiro, vem se tornando significativamente complexa ao longo desta década. Os atuais programas para a Educação de Jovens e Adultos trabalhadores desenvolvidos pelo Ministério da Educação (MEC) se caracterizam como uma política compensatória e focalizadora, baseada no reordenamento econômico no qual a gênese é o combate ao desemprego estrutural através de propostas enfatizam o empreendedorismo e empregabilidade (JEFFREY *et al.*, 2011).

A partir dessa concepção de educação e de formação de jovens e adultos, passam a ser implementados os programas voltados a esse público.

<b>Programas</b>	<b>Ano</b>	<b>Público alvo</b>
Agente Jovem de Desenvolvimento Humano	1999	Jovens de 15 a 17 anos
Brasil Alfabetizado	2003	Adultos e idosos (a partir de 2007 passa a atender a partir dos 15 anos)
Fazendo Escola	2004	Alunos da EJA
Escola de Fábrica	2004	Jovens de 15 a 24 anos
Projovem	2005	Jovens de 15 a 29 anos
Proeja	2005	Jovens a partir dos 18 anos

Fontes: DOMBOSCO; LEITE (2010); JEFFREY *et al.* (2011); MACHADO (2009); CHILANTE (2013); RUMMERT (2007). Elaborado pela autora.

O primeiro programa é o Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, criado ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1999 e modificado na gestão Lula. Tinha como objetivo principal a integração social e a formação para o mercado de trabalho, e era voltado para o público de jovens entre 15 e 17 anos, sendo extinto em 2008 (DOMBOSCO; LEITE, 2010; JEFFREY *et al.*, 2011).

Em 2003 é criado o programa Brasil Alfabetizado, com objetivo de acabar com o analfabetismo no país, incentivando Estados e Municípios a assumirem as matrículas na EJA através da transferência direta de recursos (MACHADO, 2009). Em 2007, foi reformulado e ampliado, atendendo também jovens a partir de quinze anos, adultos e idosos, elevando a escolaridade. O desenvolvimento do projeto é de responsabilidade dos municípios e entidades parceiras, com apoio técnico e financeiro do governo federal (DOMBOSCO; LEITE, 2010). A ampliação da faixa etária do público alvo atende a “[...] um padrão internacional de conceituação de juventude, e pelo qual passam a ser definidos três grupos: os adolescentes - jovens (15 a 17 anos), os jovens - jovens (18 a 24 anos) e os jovens - adultos (25 a 29 anos)” (JEFFREY *et al.*, 2011).

Em 2004, é criado o Programa Fazendo Escola, com ações pós-alfabetização e desenvolvido por estados e municípios com recursos do governo Federal, uma vez que a EJA não era contemplada no Fundef (CHILANTE, 2013). Este programa

permanece em execução até a criação do Fundeb, que inclui os alunos da EJA no cálculo de repasse de verbas, revogando o Fundef.

Entre 2004 e 2008, o programa Escola de Fábrica procurava qualificar jovens, na faixa etária entre 15 e 24 anos de idade, dentro das empresas, visando sua inserção no mercado de trabalho. A certificação era feita pelos Cefet<sup>35</sup>, com supervisão da Setec/MEC (DOMBOSCO; LEITE, 2010; RUMMERT, 2007).

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, criado em 2005, a ser executado pela Secretaria-geral da presidência, em parceria com o MEC, MTE e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, tem como público-alvo os jovens entre 15 e 29 anos, com objetivo de promover o retorno desses jovens à escola, além de oferecer formação e qualificação profissional. Inicialmente era dividido em: Projovem adolescente – serviço sócio-educativo; Projovem urbano, Campo – Saberes da Terra; e Trabalhador (JEFFREY *et al.*, 2011). Em 2008 o programa é unificado no Projovem Integrado (DOMBOSCO; LEITE, 2010).

Ainda em 2005, é implementado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, tema desta pesquisa e que será abordado mais detalhadamente adiante.

Com o foco voltado para a educação profissional, em 2006 o MEC organiza a I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, realizada em Brasília. Na abertura do evento, o Ministro da Educação, Fernando Haddad<sup>36</sup>, destacou o desejo do governo de abrir espaços de discussão da educação nacional, através das conferências, sendo a de educação profissional a pioneira. A realização de conferências para garantir a participação da sociedade civil é uma marca da gestão Lula.

A primeira conferência nacional foi realizada pelo governo Vargas, na década de 1940 e teve como objetivo de discussão a saúde. Desde então, Avritzer (2012) aponta a realização de 115 conferências, das quais 74 durante o governo Lula, ampliando as áreas temáticas para meio ambiente, educação, políticas para minorias,

---

<sup>35</sup> Atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

<sup>36</sup> Ministro da Educação entre julho de 2005 e janeiro de 2012. Fonte: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20286&Itemid=945](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20286&Itemid=945). Acesso em 19 jul. 2015.

educação, esportes, entre outras, além das tradicionais áreas de saúde e assistência social. São convocadas pelo poder Executivo, através de ministérios e secretarias e, geralmente, são precedidas de conferências municipais e estaduais.

A ideia de discutir os mais diversos assuntos com a sociedade civil proporciona a participação política dos cidadãos e o envolvimento mais direto na gestão pública. Durante a conferência são discutidas propostas relacionadas aos subtemas e, em uma plenária final, é elaborado um documento final que tem como um dos objetivos influenciar o poder legislativo na elaboração de políticas públicas para cada setor ou área temática (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Durante a Conferência, o Ministro da Educação destaca que uma das prioridades do governo é reconectar a educação profissional à educação de jovens e adultos, tendo como uma das justificativas a motivação do aluno. Citando o Projovem e o Proeja, apresenta pesquisas que mostram que a evasão das salas de aula de EJA integradas à educação profissional são menores do que as que são desvinculadas.

Nós, do Ministério da Educação, estamos convencidos de que, se é possível conceber a educação de jovens e adultos para o primeiro segmento do ensino fundamental ainda de maneira dissociada da educação profissional, a partir da segunda etapa, seria quase inviável enfrentar com seriedade essa questão, sem uma associação, uma integração com a educação profissional (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2007, p. 35).

Oliveira e Machado (2011) destacam que é a primeira vez que existe a possibilidade de integração entre a EJA e a educação profissional, fato que, além de proporcionar o acesso dos jovens e adultos à educação profissional amplia o sentido da EJA, até então marcada pelo atendimento precário e restrito à alfabetização e aos primeiros anos do ensino fundamental. Moraes (2006) também destaca a importância da unificação dos currículos da formação geral e da formação profissional, atendendo as especificidades e as necessidades de educação desta população.

Moura e Henrique (2012) acreditam que o Proeja é criado com duas principais finalidades: garantir à EJA políticas permanentes de formação e integrar, de fato, a educação profissional e a formação geral, possibilitando aos alunos a inserção social.

Para Leite (2013, p. 288), a criação desses programas demonstra a crença que o atraso e a pobreza no Brasil são resultados da falta de oportunidades

educacionais e estas, então, seriam a forma de atender às mais diversas demandas, “[...] visando a inclusão social, a assistência social, os direitos humanos e a educação de qualidade”. Já Rummert (2007, p. 38) entende que,

[...] várias iniciativas focais foram implementadas, atendendo a pequenos contingentes populacionais, aos quais, dadas as suas fragilidades como atores políticos, são oferecidas possibilidades de elevação de escolaridade com caráter precário e aligeirado, porém anunciadas como portadoras potenciais de inclusão. Trata-se, assim, sobretudo, de atuar de forma urgente para controlar disfunções de um sistema que, por sua origem estrutural, continuará a gerar, cada vez mais, demandantes de novas medidas de caráter emergencial.

A descontinuidade dos processos educativos voltados a esse público revela a falta de políticas educativas para o setor. Essas mudanças administrativas, conceituais e pedagógicas, que a tornam segmentada e heterogêneas (LIMA, 2007). O que deve ser buscado é uma efetiva inserção do jovem e do adulto no sistema educativo, garantindo assim seu direito constitucional e possibilitando a verdadeira construção da cidadania.

## 2.2 Decretos n.º 5.478/2005 e n.º 5.840/2005 – o Proeja

O Decreto n.º 5.478, publicado em 24 de junho de 2005, instituiu, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica<sup>37</sup>, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, a ser implementado em 2006, inicialmente nos Cefet, sendo um desafio às escolas, acostumadas a outro público.

*O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos veio responder a inquietações que se avolumaram durante os anos 1990 e que pareciam não serem mais passíveis de reversão” (PAIVA, 2013, p. 124, grifos no original).*

Inquietações essas que diziam respeito a uma educação profissional que garantisse formação adequada, ampla, a qual possibilitasse aos cidadãos a apreensão

---

<sup>37</sup> A Lei 8.948, de 8 de dezembro de 1994 - institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrícolas Federais em Cefet (Centro Federal de Educação Tecnológica). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/cciv/il\\_03/LEIS/L8948.htm](http://www.planalto.gov.br/cciv/il_03/LEIS/L8948.htm). Acesso em 19 jul. 2015.

dos conhecimentos e valores do trabalho, de forma a se tornarem autônomos, e não mais uma educação profissional que treina e forma mão de obra barata e sem perspectivas de crescimento.

Este programa foi criado com base no disposto no art. 3º, parágrafo 2º do Decreto n.º 5.154/2004, que prevê, preferencialmente, a articulação da educação profissional com a EJA, como apresentado anteriormente.

Um ano após a criação do Proeja nas instituições Federais, o governo federal publica o Decreto n.º 5.840/2005, o qual, apesar de revogar o anterior, pode ser considerado uma extensão dele, ao ampliar a oferta para cursos de nível fundamental e estender a possibilidade de oferta do Proeja aos governos municipais, estaduais e entidades privadas vinculadas ao sistema “S”.

O art. 1º do Decreto nº 5.840/2005 estabelece os cursos a serem oferecidos, quais sejam: formação inicial e continuada de trabalhadores (Proeja-Fic) e educação profissional e técnica de nível médio (Proeja), indicando que devem ser adequados às características dos jovens e adultos atendidos na instituição. Destaca a possibilidade de oferta pelos sistemas municipais e estaduais de ensino, bem como a rede privada vinculada ao sistema “S”.

No art. 2º dispõe que as instituições federais deverão implementar o Proeja até 2007, destinando, no mínimo, 10% das vagas para essa modalidade de ensino. Para Rummert (2007) este percentual de vagas não amplia o acesso, uma vez que são vagas criadas para um curso em detrimento de outras, provocando, apenas, um deslocamento das vagas já existentes. Rosta Filho (2010) comprova essa situação:

Nessa primeira turma do PROEJA<sup>38</sup> algumas dificuldades foram encontradas, como a insatisfação de alguns alunos de cursos de nível superior que reivindicavam as novas vagas, chegando a ponto de solicitarem uma reunião com o diretor do campus São Paulo para efetivar suas reclamações. O diretor habilmente mostrou o cunho social do programa e a obrigatoriedade da implantação do programa na instituição. O incidente foi contornado, mas um clima de rejeição ao programa ficou evidente, [...] (ROSTA FILHO, 2010, p. 131-132).

---

<sup>38</sup> Rosta Filho (2010) refere-se à primeira turma do Proeja criada no CefetSP, Unidade São Paulo (capital).

Os art. 3º e 4º definem as cargas horárias mínimas para cada curso (Proeja e Proeja-Fic). O art. 5º define a responsabilidade da escolha do curso, estruturação e oferta às instituições de ensino, bem como a expedição de diplomas e certificados.

O art. 6º traz a possibilidade de conclusão a qualquer tempo, desde que o aluno demonstre aproveitamento de estudos condizente com a etapa pretendida e o art. 7º dispõe sobre o reconhecimento e certificação de habilidades adquiridas em espaços não escolares. Os art. 8º e 9º informam que os diplomas de curso técnico na modalidade Proeja terão validade nacional e que o acompanhamento e controle social da implementação do projeto será realizado através de um comitê nacional.

Para Chilante (2013, p. 135), as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU foram um instrumento importante para a efetiva inclusão da EJA nos Cefets. A autora destaca um trecho de um relatório de auditoria do TCU em que aponta a necessidade das escolas assegurarem “[...] o acesso e a permanência de grupos socialmente desfavorecidos [...]”, entre eles os cidadãos que não puderam concluir a escolarização na idade adequada. Para ela, foi esta exigência que obrigou os Cefet a incluírem, definitivamente, os cursos de Proeja. A autora conclui, então, que a inclusão dos alunos de EJA nos Cefet foi feita para atender às exigências do TCU, e não para atender à garantia constitucional do direito à educação.

O Documento Base do Proeja<sup>39</sup>, elaborado pela Setec para apresentar o programa e dar as diretrizes para sua implementação, tem como concepção de ensino uma educação que deverá contribuir para a formação integral do aluno, formando cidadãos conscientes e atuantes, em busca de uma “sociedade justa e igualitária” (MOLL; SILVA, 2009, p. 24). Rummert (2007) afirma que essa intenção é contraditória, pois, ao definir as instituições integrantes do sistema “S” como parceiros, a educação a ser oferecida terá um caráter instrumental e de acordo com as necessidades imediatas dos empresários.

Traz também uma crítica ao sistema de ingresso da rede federal de ensino, o qual, por ter concorrência elevada, acaba por barrar muitos jovens que gostariam de ter acesso à educação profissional. E agora, o Proeja, apresenta-se como uma

---

<sup>39</sup> Nesta pesquisa utilizamos o Documento base elaborado em 2009, apresentado como uma revisão do documento de 2005.

oportunidade de inclusão para esse público, com o entendimento de que a EJA é um campo de conhecimento específico, com especificidades e peculiaridades que devem ser respeitadas.

A tradição da oferta de cursos de excelência da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica vem compor com experiências inovadoras na oferta da EJA no Brasil, integrando a educação básica à formação profissional, tendo como produto final uma formação essencialmente integral (MOLL; SILVA, 2009, p. 29).

Interessante notar que a Rede Federal de Educação inicia suas atividades com o objetivo de atender a órfãos e marginalizados, passa por processos de transformação e, a partir da década de 1970, é considerada centro de excelência em educação, a ponto de um governo elaborar um programa que obriga a rede a retornar às suas origens, de atender ao público que necessita da formação técnica como forma de ingresso no mercado de trabalho e não como escola preparatória (de uma elite selecionada) para ingresso nos cursos superiores.

No entanto, embora tenha tido um início diferente do imaginado por todos os que lutaram pelo reconhecimento do direito à educação da população jovem e adulta trabalhadora e pela Secadi, é inegável que a inclusão da EJA nas instituições federais de tecnologia é uma vitória em relação à garantia de educação de qualidade para essa população (CHILANTE, 2013).

Como uma política de indução por decreto, a inclusão estratégica do atendimento aos jovens e adultos pela Rede Federal, amplia o alcance da ação da educação de jovens e adultos para o ensino médio integrado de qualidade referenciada, produzindo rupturas numa tradição de EJA, marcada nos sistemas estaduais com condições de oferta, acesso, permanência e conclusão precárias pela “má qualidade de ensino e como uma modalidade educacional desvalorizada socialmente” (OLIVEIRA; MACHADO, 2011, p. 4).

Machado (2008, p. 415) afirma que a criação do Proeja “[...] representa um potencial significativo para a integração entre EJA e EP numa perspectiva de construção de novos referenciais educativos que efetivamente se traduzam na qualidade social da EJA”.

A formação integral dos jovens e adultos trabalhadores pretendida pelo Proeja e a inserção deste público, historicamente excluído dos processos educativos, na Rede

Federal de Educação Profissional foram um avanço significativo na inserção social e demonstram a importância dessa política.

### **3. A “CRIAÇÃO” DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Após mais de um século de separação, a EJA e a EP finalmente encontram um caminho único, com possibilidades efetivas de inserção social dessa população excluída de seus direitos. Neste capítulo iremos apresentar a mudança do Cefet para Instituto Federal e suas implicações, discutir como o programa é apresentado à instituição e se a expansão da Rede federal e os processos de descentralização e desconcentração de ações interferem nas decisões políticas.

#### **3.1. Trabalho e educação**

Braverman (1987) afirma que a educação recebida pelos aprendizes, no início do século XX, contemplava uma formação integral, pois além de realizar o ofício em si, estes compreendiam os processos produtivos como um todo, fator que se perdeu com a ascensão do Taylorismo.

O que diferencia o trabalho humano do trabalho dos outros animais é a capacidade de planejar, de prever o resultado final daquilo que está sendo construído. O trabalho dos animais é instintivo e, portanto, inato, ou seja, eles já nascem sabendo como fazê-lo. Os homens, ao contrário, possuem o “poder do pensamento conceptual, [...] o trabalho conceptualizado antes e independente da orientação do instinto” (BRAVERMAN, 1987, p. 51). Saviani (2003), afirma que o homem constitui-se como tal a partir do momento que age conscientemente sobre a natureza e, portanto, desde os mais simples trabalhos manuais são necessárias mobilizações intelectuais que garantam o desenvolvimento daquela função.

No início da modernização industrial, a abertura de novas empresas e, conseqüentemente, novos postos de trabalho atraiu pessoas que nunca trabalharam nesse tipo de produção, agricultores, camponeses, por exemplo, que se adaptaram ao ritmo do trabalho sem questionamentos. Com isso, os que já trabalhavam nas indústrias são promovidos para cargos de planejamento e gerência, sem nenhum tipo de formação ou qualificação. Num primeiro momento, pode parecer vantajoso, mas é uma

ação que mascara ainda mais o rebaixamento da classe trabalhadora, pois, ao longo do tempo a noção de qualificação também tem seu sentido rebaixado. Atualmente, os que “vem de fora” não são mais agricultores, mas os jovens que, durante a adolescência, são mantidos “na reserva”, não são mais incorporados a um trabalho familiar (BRAVERMAN, 1987). Esses jovens passam grande parte do seu tempo estudando, apenas, ou muitas vezes nem isso, deixando-os despreparados para o ingresso no mercado de trabalho. Uma das opções de educação para essa faixa etária seria, portanto, o ensino médio integrado.

A proposta de integração entre o ensino médio e a educação profissional é um exemplo das mobilizações da sociedade civil em defesa da escola pública e da educação de trabalhadores, ocorridas durante toda a década de 1980 e que têm como marco a apresentação do projeto de LDB à Câmara dos Deputados, já em 1990. Para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006), o ensino médio deveria promover a integração entre conhecimento teórico e prática profissional, de forma que os alunos pudessem se apropriar das várias técnicas utilizadas no processo produtivo.

Existem duas perspectivas que permeiam a educação tecnológica. Uma delas é a que foi base para propostas de uma reforma educacional na década de 1980 — e foi rejeitada, previa o ensino médio e a educação profissional com viés politécnico.

Na proposta de adequação do ensino médio, os alunos não seriam formados como técnicos especializados, mas politécnicos. Para Saviani (2003) a politecnicidade pressupõe que o processo produtivo de trabalho é indissolúvel, não se podendo admitir a ideia de que o ensino profissional seja ministrado aos que executam as tarefas enquanto o ensino científico-intelectual seja direcionado aos que controlam os processos produtivos.

Portanto, o ideário da politecnicidade buscava e busca romper com a dicotomia entre educação básica e técnica, resgatando o princípio da formação humana em sua totalidade; em termos epistemológicos e pedagógicos, esse ideário defendia um ensino que integrasse ciência e cultura, humanismo e tecnologia, visando ao desenvolvimento de todas as potencialidades humanas (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2006, p. 37).

Na visão da politecnicidade, o ensino técnico não seria mais uma forma exclusiva de atender às demandas do mercado, nem teria um fim em si mesmo, mas teria a missão de preparar o aluno integralmente, instrumentalizando-o com o domínio de

técnicas e fundamentos científicos (teóricos e práticos) dos processos produtivos do mundo moderno.

A outra perspectiva de educação profissional indica a formação de profissionais habilitados ao manejo das novas tecnologias, de forma que desenvolvam uma função específica nas empresas.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o debate que se fazia em relação à educação profissional é que esta deveria estar vinculada à prática social, tendo o trabalho como princípio educativo. Essa concepção é a que influenciou as políticas de educação profissional do fim da década de 1990 e a que orientou a criação dos Centros Federais de Educação Tecnológicas – Cefet (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2006).

### 3.2 De Cefet a Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

A Lei n.º 8.948/1994 transforma as Escolas Técnicas Federais em Centro Federal de Educação Tecnológica — Cefet, uma única rede de ensino, mas com características conflitantes. Enquanto os mais antigos poderiam oferecer cursos até a pós-graduação<sup>40</sup>, os mais novos deveriam limitar-se a oferecer apenas cursos técnicos, tecnológicos e licenciaturas. Para não perder a autonomia conquistada, um grupo de professores encaminhou uma proposta de transformação dos Cefet em Universidades Politécnicas, atendendo a uma demanda antiga de formação integral do aluno. Entre eles o Diretor-geral do CefetSP, que explica o motivo de pleitear a mudança de Cefet para Universidade:

*Nós éramos Cefet, instituição de ensino superior, mas não reconhecidos pelos órgãos [...] oficiais como o CAPES<sup>41</sup>, CNPQ<sup>42</sup> como Instituição de Ensino Superior, e a gente tinha dificuldades de acessar recursos da CAPES, bolsas e*

---

<sup>40</sup> A lei 6.545/1978 transforma as escolas técnicas federais de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro em Centros Federais de Educação Tecnológica, com autorização para ofertarem curso superior de Engenharia de operação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6545.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm). Acesso em 19 jul. 2015.

Em 1993, a Lei 8.711 altera a redação da anterior e autoriza essas instituições a ofertarem cursos de graduação e pós-graduação na área de tecnologia e licenciaturas para professores do ensino técnico. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8711.htm). Acesso em 19 jul 2015.

<sup>41</sup> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

<sup>42</sup> Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

*participar de projetos [...] Já tínhamos Engenharias, Licenciaturas, Mestrados, [...] mas não éramos reconhecidos como Instituição de Ensino Superior, apesar do decreto de criação dizer que era [...] (ex-diretor CefetSP).*

Em 2005, a transformação do Cefet-PR em Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR iniciou o processo de expansão da rede federal de ensino, apontando o caminho a ser perseguido pelas escolas técnicas federais do Brasil (ORTIGARA; GANZELI, 2013).

*A partir de 2005, houve um debate sobre as universidades, um debate nacional sobre o que era Universidade. As críticas que se faziam das universidades é que elas tinham os muros muito altos, não interagem com a sociedade, não formavam professores, não ofertavam cursos noturnos e não atendiam a população, a pesquisa aplicada não era forte, era só pesquisa pura. Essas eram as críticas que se fazia sobre a Universidade. Só que também a universidade reagiu dizendo que universidade tem que ser pura [...] ela não tem que atender as demandas de mercado. Ela tem, para ter um pouco de isenção, [...] indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e da autonomia a Universidade. Então, ela se fechou na autonomia...[...] o Cefet do Paraná havia se transformado em Universidade Tecnológica [...] e todos os outros estavam encaminhando projetos de transformação de Universidades Tecnológicas, inclusive o Cefet de São Paulo. Nós encaminhamos um projeto lá por 2006 [...] foi a [Diretora de Ensino] que fez, ah... compilou o projeto, organizou o projeto. Nós encaminhamos o projeto de transformação do Cefet em Universidade Tecnológica (ex-diretor CefetSP).*

Em uma proposta do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, apresentada por Frigotto, Ciavatta e Ramos (2006, p. 19), este tipo de universidade deveria se estruturar para oferecer o ensino médio e o superior, com uma atuação no nível médio que compreendesse a formação global do aluno, superando a dicotomia do “academicismo clássico e do profissionalismo estreito” neste nível de ensino. Já o superior deveria ser o aprofundamento e a especialização do conhecimento científico adquirido durante o ensino médio, consolidando a estrutura verticalizada, integral e de caráter aplicado do Cefet e das Universidades Tecnológicas.

*Só que o governo percebeu que, depois da discussão do que era universidade, [...] que a universidade não pode ser qualificada, não dá para adjetivar o termo universidade. Então o conceito de Universidade Tecnológica não vingou no Brasil, não caberia na verdade, aí foi feito um movimento ao contrário, as universidades especializadas passaram a ser universidades clássicas, como a Unifesp [Universidade Federal de São Paulo, mais conhecida como Escola Paulista de Medicina]. Por que ela passou a ter agora cursos em todas as áreas? Para se consolidar como Universidade, pois antes ela era universidade especializada na área de saúde... Então de um lado universidade, se for universidade, tem que ser completa, atuar em todas as áreas de conhecimento,*

*tem que ter autonomia em ensino, pesquisa, extensão, toda a lógica da universidade (ex-diretor Cefetsp).*

Logo após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC<sup>43</sup>, o governo Lula lança o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE<sup>44</sup>, com o objetivo de chamar a sociedade brasileira, principalmente os envolvidos na área de educação, para apresentar os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos pelo governo, “[...] visando ao seu aprimoramento cada vez maior” (BRASIL, 2007, p. 3). Oliveira (2011) afirma que o PDE é a primeira iniciativa de organização da educação no governo Lula, ainda fortemente marcada pelos programas que atendiam a educação básica. Essa organização, para a autora, é a efetivação e implementação de uma política de Estado<sup>45</sup> que reorganizou, integrou e deu estabilidade à educação nacional.

Sobre a educação profissional e a educação de jovens e adultos, o PDE se propõe a superar a visão fragmentada destas modalidades de ensino – educação profissional desvinculada do ensino médio e alfabetização sem relação com a educação de jovens e adultos. A criação do Proeja e do Projovem, e a orientação para que se alterasse a LDB com a inclusão de texto indicando a articulação entre a educação de jovens e adultos e a educação profissional, o que de fato ocorreu com a Lei 11.741, de 2008, são exemplos da preocupação do governo com esta população excluída do sistema.

Indo ao encontro das propostas de políticas voltadas para os jovens, o governo acredita que através da EP integrada poderia resgatar os quase dois milhões de jovens (à época), entre 15 e 17 anos que estivessem fora da escola, com incentivo à

---

<sup>43</sup> “Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.” Fonte: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em 10 jun. 2015.

<sup>44</sup> O PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação é um documento elaborado pelo Ministério da Educação em 2007 e foi apresentado como um plano executivo, o qual define concretamente as ações propostas pelo governo para atender as metas previstas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm). Acesso em 10 jun. 2015.

<sup>45</sup> Oliveira (2011, p. 329) define políticas de Estado como “[...] aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência de setores mais amplos da sociedade”; e políticas de governo como “[...] aquelas que o Executivo decide, num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna [...]”.

oferta do ensino médio integrado e, inclusive, com a possibilidade de criação de programas de ajuda de custo para garantir a frequência e permanência dos estudantes na escola<sup>46</sup> (BRASIL, 2007).

Durante a realização da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, Fernando Haddad, Ministro da Educação, novamente dá pistas do modelo de educação – verticalizado – oferecido pelos IF e que será destaque no PDE. Para ele, o governo acredita que o fato de priorizar um nível de ensino, como aconteceu com o fundamental na década de 1990, provocou a fragmentação e a diminuição da qualidade. Para comprovar, aponta dados de pesquisas nas quais crianças que frequentam a educação infantil têm mais anos de escolarização, mostrando o equívoco de separar as etapas de ensino. Também ilustra o caso da falta de professores na educação básica, que deveriam ser formados na universidade, justificando, assim, a ideia do governo de continuidade do processo educacional.

Também aqui se revela o completo equívoco de opor a educação básica à educação superior. Não pode haver essa oposição, porque esses níveis são complementares. Se desejo um corpo docente qualificado para o ensino das nossas crianças e jovens, não posso deixar de olhar com atenção para a expansão e qualificação da educação superior, incluindo a interiorização, de modo a permitir o acesso à educação superior a parte do nosso magistério ainda não diplomado pela universidade (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2007, p. 33).

Nesse caminho, o PDE trata o IF como uma experiência inovadora, a qual articula todos os princípios que influenciaram sua formulação: a valorização do ensino médio, através da integração de conteúdos propedêuticos com os profissionalizantes, que contempla a politecnia, superando a diferenciação entre ensino regular e profissionalização. A expansão do ensino técnico, ocorrida a partir de 2004, de acordo com o PDE, seria uma forma de auxiliar na superação de paradigmas existentes no ensino médio: a “decoreba” de conteúdos e o currículo vazio no núcleo comum e a

---

<sup>46</sup> Os IF oferecem uma ajuda de custo aos alunos, com base no Decreto n.º 7.234/10. A Assistência Estudantil visa oferecer aos alunos, cuja renda *per capita* familiar seja de até um salário mínimo e meio, auxílio para custeio de moradia, alimentação, transporte, material escolar, atividades esportivas, culturais, entre outros. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm) Acesso em 19 jul. 2015. Em São Paulo, os processos para admissão no programa ainda não são padronizados pela Reitoria do IFSP, sendo definidos por assistentes sociais lotados em cada um dos câmpus.

mecanização do ensino técnico, que não auxilia o aluno a inserir-se no mercado de trabalho em profundas mudanças.

O PDE apresenta o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia como novo modelo de educação profissional e tecnológica, alinhado com as necessidades locais das comunidades onde esteja inserido. Para tanto, os IF têm como objetivos, dentre outros, ofertar educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades, preferencialmente do ensino médio; incentivar a pesquisa, empreendedorismo e cooperativismo, incentivando a geração de trabalho e, conseqüentemente, aumento da renda dos trabalhadores (BRASIL, 2007, p. 32).

*E o governo fez o que? Criou um modelo que atendesse às demandas sociais, os Institutos... O que que é o Instituto? Se você for ver, ele é a resposta do Cefet e do governo a uma demanda social não atendida pelas universidades, por isso que tem 50% de formação de técnicos; que ainda a maior demanda da nossa nação é a formação de técnicos, mais do que de tecnólogos, mais do que engenheiros. Por isso que tem a questão das licenciaturas, porque é ainda uma crise gravíssima no País a questão das licenciaturas. A quantidade de físicos formados no país não consegue dar conta de todos os postos de professor de Física do Ensino Médio mesmo que todos trabalhassem como professor. O fato é que ninguém trabalha como professor, então a crise é pior ainda. Coisa parecida aparece na Matemática, Química, Biologia, entendeu? (ex-diretor CefetSP).*

Ciavatta (2010) questiona o futuro do ensino técnico com a transformação dos Cefet em IF, instituições com tendência à oferta de cursos superiores. No entanto, a conferência de EP, conforme citado anteriormente, é um marco no processo de valorização daquela modalidade de ensino, abrindo caminhos para o aumento da oferta, como pode ser observado nos depoimentos dos representantes do governo, embora não tenha relação direta com a criação dos Institutos Federais (ORTIGARA; GANZELI, 2013). O Presidente Lula, em sua palestra de encerramento da conferência afirma: “[...] Não se esqueçam dos compromissos que eu assumi: em cada cidade-polo deste País, nós vamos ter uma escola técnica e uma extensão universitária” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2007, p. 307).

O discurso de Fernando Haddad<sup>47</sup> enfatiza a educação profissional como uma ‘espinha dorsal’ que perpassa todos os níveis de ensino, cria um vínculo entre a escola

---

<sup>47</sup> Ministro da Educação de julho de 2005 a janeiro de 2012.

e mundo do trabalho e da produção, associa a formação geral e seu conhecimento abstrato com o conhecimento específico. No entanto, ao afirmar que “os ofícios, com as habilidades e competências que vão ajudar o jovem a se inserir no mundo do trabalho com muito mais dignidade” (CONFERÊNCIA..., 2007, p. 21), defende os aspectos utilitaristas da EP como garantia de empregabilidade e de formação para inserção no mercado de trabalho.

Ainda em 2006, é iniciada a primeira fase de expansão da rede federal<sup>48</sup> instalando-se tanto nos municípios dos grandes centros e capitais como no interior, desde que fossem, de acordo com avaliação do MEC, polo de desenvolvimento regional. Entre 2003 a 2006, foram contratados mais de três mil docentes e técnicos administrativos, o que, de acordo com o PDE é o maior processo de expansão da rede desde sua criação, em 1909.

A previsão era que, até 2010, a rede federal de educação profissional e tecnológica seria ampliada em 150%, com a autorização de funcionamento de mais 214 escolas. Dessa forma, a rede atenderia à demanda de formação local, considerando as especificidades culturais locais. Em 2014, de acordo com informações obtidas no portal do MEC<sup>49</sup>, a rede federal de ensino era composta por 562 unidades.

Para Azevedo (2004, p. XI), essa nova reorganização do sistema educacional é uma tentativa de desenvolver a economia do País através da aproximação entre “escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado”. Na verdade, essa situação é claramente expressa no PDE, “Talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis” (BRASIL, 2007, p. 31) e na cartilha<sup>50</sup> elaborada pela Setec:

[...] compreende-se que a educação não ocorre apenas nos espaços de educação formal. Ela resulta das experiências vivenciadas em todos os espaços da sociedade pela ação do conjunto das organizações em geral, na

---

<sup>48</sup> O termo rede federal tem sido usado para definir as instituições federais de educação profissional e tecnológica, naturalmente vinculadas ao MEC e compõe o sistema federal de ensino junto com as outras instituições de ensino mantidas pela União e as instituições de ensino superior privadas (ORTIGARA E GANZELI, 2013); (SILVA, 2009).

<sup>49</sup> Informações retiradas de <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em 05 jan. 2015.

<sup>50</sup> Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica, de Eliezer Pacheco. Documento elaborado para apresentar os IF à sociedade.

qual o poder público e a sociedade, de forma articulada, exercem sua função educadora na busca da construção de uma cultura fundada na solidariedade entre indivíduos, povos e nações, que se opõe ao individualismo neoliberal (PACHECO, 2011, p. 8).

Porém, para alcançar esses objetivos há um maior controle sobre o desempenho escolar dos estudantes, bem como sobre as habilidades que estão sendo adquiridas durante o curso, muitas vezes com a “importação” de técnicas de gestão das empresas, tornando os professores e os gestores escolares os representantes principais do novo gerencialismo. “Tudo isso vem sendo feito em nome da redução dos gastos governamentais e da busca de um envolvimento direto da comunidade nos processos de decisões escolares e nas pressões por escolhas, conforme os critérios de mercado” (AZEVEDO, 2004, p. XI).

Cinco meses após a realização da Conferência, e já com a segunda fase da expansão da rede federal em implementação, o governo publica o Decreto n.º 6.095, em abril de 2007, o qual estabelece as diretrizes para a integração das Instituições Federais de Educação Tecnológica, visando a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

O art. 3º prevê que

O processo de integração terá início com a celebração de acordo entre instituições federais de educação profissional e tecnológica, que formalizará a agregação voluntária de Centros Federais de Educação Tecnológica - Cefet, Escolas Técnicas Federais – ETF, Escolas Agrotécnicas Federais – EAF e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, localizados em um mesmo Estado (BRASIL, 2007a).

Mas, conforme explica o ex-diretor do CefetSP, a integração entre todas as instituições de ensino não foi um processo fácil, e a ideia do governo de criar apenas uma reitoria por Estado teve que ser repensada.

*Dentro da ideia do governo era para ter um único Instituto por Estado. A Reitoria do Instituto seria o órgão definidor de políticas para a educação tecnológica, no nível federal, em cada Estado. Essa foi a concepção original dos Institutos. Nunca foi cotado, não tinha sentido dentro do modelo do Instituto você ter mais de um Instituto por Estado. Então o Instituto nasce como sendo só um por Estado e os câmpus seriam agentes dessa política [...] com relação à educação profissional no âmbito federal.*

*E antes você tinha o que? Escolas Técnicas, Cefet, Agropecuárias, Escolas Vinculadas, tudo federal e numa quantidade de cento e quarenta unidades pelo país... é, nessa época já tinha mais, cento e quarenta era antes do governo Lula. Devia ter cerca de trezentas unidades pelo país dá cento e quarenta mais*

*a expansão I e II [...] Minas Gerais tinha onze Escolas Agrotécnicas, seis Cefet e algumas escolas técnicas, várias autarquias, cada uma com sua autonomia. O Rio de Janeiro tinha o Cefet Campos que era o Cefet centenário, o Celso Suckow que era o maior e mais importante em termos de curso superior e pós-graduação, etc... e o Cefet Química que era o politicamente o mais influente então você tinha três, fora o D. Pedro II. Em Pernambuco, a unidade centralizada de Petrolina foi alçada a status de Cefet por uma lei proposta pelo Marcos Maciel. O diretor geral do Cefet de PE não ficou nem sabendo... e de repente chega no Diário Oficial que Petrolina é autônoma... Então existe uma pressão lá de Pernambuco forte por conta dessas duas unidades [...] As pressões políticas são muito fortes. Então esses todos foram os lugares que pouco mais o Haddad teve que negociar. (ex-diretor CefetSP).*

No Estado de São Paulo, a única instituição que se adequava ao novo modelo proposto pelo governo federal era o CefetSP, que se transforma em IFSP.

*É, em São Paulo, exatamente, mas não só aqui, várias outras, Maranhão, Pará, Amazonas... é que aqui acabou crescendo mais, que os outros, e até poderia ter crescido muito mais, a projeção aqui é que deveria ter cem escolas. Na época, já existia essa projeção, o Haddad já falava em mil escolas no país, sendo cem em São Paulo. Na verdade, se você pegar proporcionalmente à população, [...] se tiver mil no País, aqui deveria ter, umas trezentas. Só que aí tem aquela coisa, tem o Centro Paula Souza<sup>51</sup>, tem a pressão do Nordeste, eles nunca são atendidos, então toda política pública federal você tem o Norte e Nordeste, tem um certo foco porque você vê as diferenças regionais. A ideia então, nunca se cogitou em dividir o Instituto, essa é uma ideia que vem da reação da comunidade. [Então], não aconteceu divisão nos outros estados. Eles não conseguiram, nos outros Estados, unir em uma única Instituição [...] A União é que não foi possível por questões políticas. No Rio de Janeiro [...] o Cefet não quis virar Instituto, ainda tem [ainda é Cefet]. Em Minas Gerais também tem um, não quis virar Instituto... depois teve na Bahia. Lá você tinha as escolas agrotécnicas e um conjunto de escolas de instruções mais urbanas. Então eles separaram (Bahia e Goiás), separaram entre agrícola e urbana. Só que essa separação já não vale mais porque no Cefet baiano que é o agrícola, metade das unidades já são urbanas. Eles estão com umas dez unidades, metade já eram [...] agrícolas, só que as novas são urbanas. Acho que eu falei de todas divisões. O Ceará é mais ou menos o porte do nosso. Maranhão é do mesmo porte [...]. E tem projetos de expansão, tem projetos de crescimento e tal (ex-diretor CefetSP).*

Os Institutos Federais, portanto, criados pela Lei n.º 11.892, em dezembro de 2008, após as tentativas frustradas, por parte do governo, de tentar unificar as reitorias e formar um IF por Estado, ficaram assim distribuídos pelo País:

---

<sup>51</sup> “O Centro Paula Souza é uma autarquia do Governo do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SDECTI). A instituição administra 218 Escolas Técnicas Estaduais (Etecs) e 64 Faculdades de Tecnologia (Fatecs), reunindo mais de 283 mil alunos em cursos técnicos de nível médio e superiores tecnológicos, em mais de 300 municípios.” Fonte: <http://www.centropaulasouza.sp.gov.br/quem-somos/perfil-historico/>. Acesso em 29 mar. 2015. O governo do Estado de São Paulo está sob a responsabilidade do PSDB desde 1995, sendo a polarização de políticas entre o PSDB e o PT marcante no Estado.

**Quadro 1 – Distribuição dos Institutos Federais pelo País.**

<b>Região</b>	<b>Estado</b>	<b>IF</b>
<b>Norte</b>	AC	IF Acre (Escola Técnica);
	AP	IF Amapá (Escola Técnica);
	AM	IF Amazonas (Cefet AM + Agrotécnicas de Manaus e São Gabriel da Cachoeira);
	PA	IF Pará (Cefet PA + Agrotécnicas de Castanhal e Marabá);
	RO	IF Rondônia (Escola Técnica + Agrotécnica Colorado do Oeste);
	RR	IF Roraima (Cefet RR);
	TO	IF Tocantins ((Escola Técnica de Palmas + Agrotécnica Araguatins);
<b>Nordeste</b>	AL	IF Alagoas (Cefet Satuba);
	BA	IF Bahia (Cefet BA);
		IF Baiano (Agrotécnicas de Catu, Guanambi, Santa Inês e Senhor do Bonfim);
	CE	IF Ceará (Cefet CE + Agrotécnicas de Crato e Iguatu);
	MA	IF Maranhão (Cefet MA + Agrotécnicas de Codó, São Luís e São Raimundo das Mangabeiras);
	PB	IF Paraíba (Cefet PB + Agrotécnicas Castanhal e Marabá);
<b>Nordeste</b>	PE	IF Pernambuco (Cefet PE + Agrotécnicas de Barreiros, Belo Jardim e Vitória de Santo Antão);
		IF Sertão Pernambucano (Cefet Petrolina);
	PI	IF Piauí (Cefet PI);
	RN	IF Rio Grande do Norte (Cefet RN);
	SE	IF Sergipe (Cefet SE + Agrotécnica São Crsitóvão);

(cont.)

<b>Centro Oeste</b>	DF	IF Brasília (Escola Técnica);
	GO	IF Goiás (Cefet GO);
		IF Goiano (Cefet Rio Verde e Urutaí + Agrotécnica Federal de Ceres)
	MT	IF Mato Grosso (Cefet Mato Grosso e Cuiabá + Agrotécnica Cáceres);
MS	IF Mato Grosso do Sul (Escola Técnica + Agrotécnica de Nova Andradina);	
<b>Sudeste</b>	ES	IF Espírito Santo (Cefet ES + Agrotécnicas de Alegre, Colatina, Santa Teresa);
	MG	IF Minas Gerais (Cefet Ouro Preto e Bambuí + Agrotécnica São João Evangelista);
		IF Norte de Minas Gerais (Cefet Januária + Agrotécnica Salinas);
		IF Sudeste de Minas Gerais (Cefet Rio Pomba + Agrotécnica Barbacena);
		IF Sul de Minas Gerais (Agrotécnicas de Inconfidentes, Machado e Muzambinho);
		IF Triângulo Mineiro (Cefet Uberaba + Agrotécnica Uberlândia);
	RJ	IF Rio de Janeiro (Cefet Nilópolis);
		IF Fluminense (Cefet Campos);
SP	IF São Paulo (Cefet SP);	
<b>Sul</b>	PR	IF Paraná (Escola Técnica da UFPR);
	RS	IF Rio Grande do Sul (Cefet Bento Gonçalves + Escola Técnica Canoas + Agrotécnica Sertão);
		IF Farroupilha (Cefet São Vicente do Sul + Agrotécnica Alegrete);
		IF Sul Rio-grandense (Cefet Pelotas);
	SC	IF Santa Catarina (Cefet SC);
IF Catarinense (Agrotécnicas Concórdia, Rio do Sul e Sombrio);		

Fonte: Lei n.º 11.892/08. Elaborado pela autora.

Ortigara e Ganzeli (2013) destacam a importância quantitativa dos IF, além de sua presença estratégica tanto nos grandes centros urbanos como nas pequenas

idades e até regiões rurais, o que o torna um centro desenvolvedor de políticas públicas educacionais do governo federal.

Os IF têm como principais características o formato de ensino verticalizado, que engloba desde a educação básica (ensino técnico e médio integrado) até o ensino superior, incluindo cursos de pós-graduação; e a estrutura multicampi, com campus que atuam em territórios definidos, situação que, nas palavras de Pacheco (2011, p. 14) “[...] afirma, na missão destas instituições, o compromisso de intervenção em suas respectivas regiões, identificando problemas e criando soluções técnicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável e inclusão social”.

*[...] eu participei muito da discussão da lei do instituto. Inclusive a primeira versão da lei que transforma em instituto [...] era específica para SP, transformava o CefetSP em Instituto Federal de São Paulo, o que nos trouxe problemas, porque gerou uma ciúmeira nacional. Em cima dessa proposta inicial a gente foi trabalhando, foi mudando. Eu era do Conif<sup>52</sup> na época, Conif não, Concefet<sup>53</sup>, que é o equivalente ao Conif, conselho dos diretores e muita coisa que estava ali, [...] muita coisa que está na lei foi este conselho que tratou (ex-diretor CefetSP).*

Além do ensino, cujas vagas devem ser distribuídas na seguinte proporção: 50% para ensino técnico de nível médio, prioritariamente na forma integrada, mas também concomitante e/ou subsequente e 20% destinados a cursos de licenciaturas nas áreas de ciências e matemática — as atividades de extensão, entre elas a oferta de cursos de Formação Continuada deverão atender as necessidades da comunidade local onde o campus está inserido e a oferta de cursos de capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das escolas públicas da região, tornando-se assim, centro de referência.

*Mas a questão das proporções 50, 20 não veio dos institutos. Veio de uma pressão da classe política que não queria mais universidades. A classe política tem uma percepção que o país precisa de mais técnicos. A classe política e a classe empresarial têm essa demanda clara: o país precisa de técnicos e, na verdade assim, o país precisa de técnicos, pós-qualificados e técnicos (...) Então essa proporção de 20, 50 e tal veio por pressão política, para evitar que os IF se tornassem universidades (ex-diretor CefetSP).*

---

<sup>52</sup> Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, “congrega todas as Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do Brasil. É uma instância de discussão, proposição e promoção de políticas de desenvolvimento da formação profissional e tecnológica, pesquisa e inovação” (informações obtidas no site: <http://www.conif.org.br/>). Acesso em 11 nov. 2013.

<sup>53</sup> Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica.

Atualmente, além dos cursos regularmente oferecidos, os Institutos Federais são considerados os principais responsáveis pelo desenvolvimento e execução dos programas educacionais do Governo Federal, sendo o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec<sup>54</sup> o mais recente.

### 3.3 O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo

Em 2006, ano da implementação da primeira fase do processo de expansão da rede federal, o então CefetSP contava com três unidades: São Paulo, Cubatão e Sertãozinho, sendo que esta última não possuía nem prédio próprio e nem um quadro de docentes efetivos da rede, funcionando através de um convênio de “cooperação técnica envolvendo a Prefeitura de Sertãozinho, a Secretaria de Educação Média [sic] Tecnológica e a Escola Técnica Federal de São Paulo”<sup>55</sup>

A unidade de São Paulo, sendo a mais antiga, era também a que tinha a melhor estrutura e, por isso, ofertava um número maior de cursos, entre os quais: técnico em automação industrial, mecânica, eletrotécnica, eletrônica, projeto e gerenciamento de construção civil, informática, telecomunicações, turismo e gestão; superiores de engenharia na área da indústria e da construção civil; licenciatura na área de física. Na unidade da capital também eram ofertados cursos de formação pedagógica para bacharéis, cursos de pós-graduação e também o Proeja, com o curso de Qualificação Profissional de Operador de Máquinas Operatrizes, de nível técnico e com a duração de dois anos.

Cubatão, a primeira unidade descentralizada ofertava os cursos técnicos em automação industrial, eletrônica e eletrônica digital, turismo e gestão;

---

<sup>54</sup> O Pronatec é um programa criado pelo governo federal em 2011 e tem como objetivo ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Para tanto, prevê a expansão da oferta dos cursos técnicos de nível médio, cursos de qualificação profissional e formação inicial e continuada, aumento de recursos para as escolas que oferecem cursos técnicos e melhoria da qualidade do ensino médio. Fonte: <<http://pronatec.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em 11 nov. 2014. A estrutura montada para a oferta dos cursos Pronatec segue paralelamente ao campus do IF. Desde a definição de cursos até o atendimento e recepção dos alunos, os servidores atuam em horários extras, com recebimento de bolsas, não mantendo praticamente nenhuma relação com o campus, a não ser pela utilização do espaço físico de salas de aulas e laboratórios. Por se tratar de um programa, os dados não são apresentados no relatório de gestão e não serão contabilizados nesta pesquisa.

<sup>55</sup> Informações retiradas do site [http://srt.ifsp.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93&Itemid=145](http://srt.ifsp.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=145). Acesso em 15 nov. 2014.

*Em 1996, o próprio governo Fernando Henrique pediu para implantar um campus em Sertãozinho. Aquela lei [n.º 9.649/98] que dizia que a expansão não podia acontecer mediante a rede federal, veio depois da autorização do funcionamento de Sertãozinho [...] pelo fato de ter vindo depois da autorização, a gente conseguiu começar, a gente conseguiu implantar a escola, mas num prédio emprestado, com os recursos da prefeitura. Quem pagava os professores era a prefeitura, só a gestão administrativa e acadêmica era do Cefet (ex-diretor CefetSP).*

Em Sertãozinho, eram oferecidos cursos técnicos em automação industrial, mecânica, eletrônica e produção de açúcar e álcool. Nestas duas últimas unidades também era ofertado o Proeja, sendo que Sertãozinho oferecia duas turmas.

**Quadro 2** – escolas e cursos oferecidos pelo CefetSP em 2006

Unidades	Início	Cursos em 2006				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Paulo	1909	Eletrotécnica; eletrônica; informática; construção civil; telecomunicações; planejamento e controle da produção;	Física;	Automação industrial; processos de produção e usinagem; eletrônica de sistemas digitais; turismo receptivo; construção civil; análise e desenvolvimento de sistemas.	Sim	Gestão da qualidade
Cubatão	1987	Informática; instalação de sistemas de automação; automação industrial	Não	Automação industrial;	Sim	não especificado
Sertãozinho	1996	Mecânica; automação industrial	Não	Não	Sim	Mecânica; automação industrial
Guarulhos	2006	Informática	Não	Não	Não	

Fonte: Relatório de Gestão 2006. Elaborado pela autora.

Na primeira fase da expansão da rede federal, projeto proposto pelo governo Lula, não havia previsão de abertura de campus no Estado de São Paulo, de acordo com informações do então Diretor-geral do CefetSP:

*Ainda em 2004 foi planejado um processo de expansão da rede federal de 30 unidades pelo país, nenhuma em SP — o ano eu posso estar errando em um pra frente ou um pra trás [o início do processo, de fato, deu-se em 2005]. Eram 30 unidades no País, nenhuma em SP. Foi o primeiro plano de expansão da rede federal.*

Esse processo de expansão, ainda de acordo com a fala do ex-diretor, deu-se pela aprovação da Lei n.º 11.195/2005<sup>56</sup>, a qual autoriza o governo federal a criar novas unidades de ensino, complementado pela Lei n.º 11.249/2005 que prevê a suplementação de verba para os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia e é conhecido como Fase I da expansão da Rede Federal.

No entanto, apesar da expansão não contemplar unidade no Estado de São Paulo, algumas unidades acabam sendo incorporadas, conforme nos explica o ex-diretor do CefetSP:

*O fato é que quando também o governo do Lula [...] começa a analisar essas escolas do Proep e começa a identificar uma série de escolas que estavam com pendências. Algumas tinham concluído o prédio escolar mas não funcionavam na sua plenitude e outras que sequer o prédio escolar havia sido concluído. Aí o pessoal [do MEC] chega à conclusão de agregar essas escolas ao plano de expansão das 30. Então foram 30 mais 17. Na verdade, o número inicial é 34, se não me engano, nenhuma em São Paulo. Aí chegaram mais 17, das quais sete estavam no Estado de SP. O grupo das sete é ... as quatro que já funcionavam [com verbas de prefeituras ou fundações] [...] São João da Boa Vista, Caraguatatuba, Bragança [Paulista], Guarulhos. Depois tinha Campos do Jordão, Salto e São Roque. Essas quatro [São João da Boa Vista, Caraguatatuba, Bragança Paulista e Guarulhos] tinham prédio já pronto, a gente foi rapidamente, recebeu como doação, reformulou algumas coisas e pôs para funcionar e as outras três a gente fez as reformas para funcionar.*

Com isso, de acordo com o ex-diretor do CefetSP, a previsão era de que o Estado, que inicialmente não receberia investimentos nessa área, contasse com oito unidades até o fim do ano de 2006, incluindo a construção de prédios próprios e contratação de servidores efetivos. A primeira (e única deste ano) unidade inaugurada foi a de Guarulhos, com cursos técnicos de informática e automação industrial.

*Em Guarulhos passado o tempo [o projeto de criação de uma escola em Guarulhos é de 1996, mesma época da criação da Unidade Sertãozinho], a prefeitura não concluiu o prédio, ela concluiu dois terços do prédio [...]. Em 2001 quando eu assumo, [...] o governo federal decide implantar um Proep em Guarulhos, ou seja, criar uma Fundação para gestão de uma Escola Técnica naqueles dois terços que já estavam concluídos. Só que ficou uma situação meio complicada porque os equipamentos e o prédio eram do Instituto, na época Cefet, só que a escola não era do Instituto e o financiamento era da prefeitura. A prefeitura comprava cursos da Fundação que usava os equipamentos e o prédio que era do Cefet na época. Quando eu assumi a*

---

<sup>56</sup> Que revoga a Lei n.º 9.649/1998, a qual somente permitia a criação de novas escolas profissionalizantes com parcerias entre Estados, Municípios, setor produtivo e ONG, oficializando as políticas previstas no Programa de Reforma da Educação Profissional – Proep, instituído pela Portaria MEC n.º 1.005/1997.

*gente começou a trabalhar para que essa situação fosse [...] resolvida e aí com o tempo a gente federalizou definitivamente também em Guarulhos e depois conseguiu recursos para concluir o que faltava do prédio (ex-diretor CefetSP).*

Em 2007 o MEC, através da Setec lança a chamada pública para a II fase da expansão da rede federal. Em São Paulo foram indicados, pelo MEC, os municípios: Araraquara, Avaré, Barretos, Birigui, Campinas, Catanduva, Itapetininga, Piracicaba, Presidente Epitácio, Registro, Suzano e Votuporanga. Destes, todos enviaram propostas para atender à chamada, sendo Piracicaba temporariamente não contemplado, por não atender às exigências do edital e Hortolândia incluído.

**Quadro 3** – escolas e cursos oferecidos pelo CefetSP em 2007

Unidades	Início	Cursos em 2007				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Paulo	1909	Eletrotécnica; eletrônica; informática; construção civil; telecomunicações; planejamento e controle da produção;	Física; geografia;	Automação industrial; gestão da produção; eletrônica de sistemas digitais; gestão de turismo; construção civil; sistemas elétricos;	Sim	Gestão da qualidade
Cubatão	1987	Informática; eletrônica / automação industrial; automação industrial	Não	Automação industrial;	Sim	não especificado
Sertãozinho	1996	Mecânica; automação industrial	Não	Não	Sim	Mecânica; automação industrial
Guarulhos	2006	Informática; automação industrial	Não	Não	Não	
Caraguatatuba	2007	Gestão empresarial; informática	Não	Não	Não	
São João da Boa Vista	2007	Informática; automação de processos (2º sem.);	Não	Não	Não	
Bragança Paulista	2007	Informática	Não	Não	Não	
Salto	2007	Informática	Não	Não	Não	
Cursos com PPC alterado						
Cursos novos						
Cursos excluídos da grade						

Fonte: Relatório de Gestão 2007. Elaborado pela autora.

Embora a previsão da oferta de cursos pelos Cefet e, futuramente, pelos IF fosse de atender às demandas das comunidades locais, dados do Relatório de Gestão

de 2007 demonstram que a maioria dos cursos implementados nas novas unidades são dessas áreas que já existiam na capital. Algumas exceções, como os cursos voltados para a produção sucroalcooleira em Sertãozinho, região do Estado com grandes investimentos nessa área.

O ano de 2008 é marcado pelo início das unidades que compõe a fase II do processo de expansão. Destaque para a unidade de São Carlos, que não estava prevista nos projetos de expansão, mas foi inaugurada no segundo semestre, com curso superior na área de tecnologia, utilizando recursos físicos e materiais da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

*A fase II já foi uma fase mais planejada, que teve [...], nacionalmente, mais de 200 escolas, sendo que 12 eram em São Paulo. Aí o modelo mudou. O modelo agora era: as prefeituras forneciam o terreno e algumas contrapartidas. A contrapartida que a gente valorizou muito foi o projeto executivo dos prédios, então a maioria das prefeituras [...] doou o terreno e forneceu o projeto executivo. Aí o instituto construiu o prédio e dali para frente assumiu o campus [...].*

*O que saiu da fase II foram algumas escolas como São Carlos, São Carlos não é nem fase I, nem fase II nem fase nenhuma. São Carlos foi acontecendo ao mesmo tempo da fase I. Foi um pedido do ministro para implantar uma escola utilizando os ambientes da universidade de São Carlos e posteriormente construir um prédio escolar, então foi um projeto especial. Ela é contemporânea da fase I mas não foi relacionada na lista de escolas da fase I e o prédio definitivo ainda hoje não está pronto [...].*

*Na fase I nós fomos consultados se nós aceitaríamos a incorporação das sete escolas, inicialmente eram sete e depois ficou oito. A oitava é Guarulhos, [...] a gente já estava em tratativa. O ministro perguntou se a gente aceitava, isso foi um tema de reunião de conselho de diretor [...] a gente disse que aceitava, era uma oportunidade de expansão. Na fase II já vem uma pré-definição do governo federal, [...] o que a gente fez foi abraçar [...] A gente submeteu a apreciação dos conselhos e a ideia era a expansão de educação pública de qualidade e a gente não negava. Então a gente foi até bastante ágil na implantação dessas doze, comparando nacionalmente, a gente foi bastante ágil [...] até porque SP era a que tinha maior quantidade de unidades na expansão fase II. Aí vem o projeto de transformar [o Cefet em IF], que corre meio em paralelo com a fase III (ex-diretor CefetSP).*

No final do ano, a transformação do Cefet em IF, altera bastante a estrutura da instituição,

*[...] começando pela posse de um reitor e não mais por um diretor geral. As antigas Unidades de Ensino Descentralizadas tornaram-se campi [sic] e seus dirigentes, diretores gerais. Por si só, esta já foi uma transformação que rendeu destaque e visibilidade ao IFSP. A nomeação de pró-reitores para cuidar das áreas da Administração, Desenvolvimento Institucional, Ensino, Extensão e Pesquisa e Inovação incrementaram a modificação por que passou o IFSP (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009).*

Para o ex-Diretor do Cefet, a mudança representa ainda mais aumento em qualidade para os alunos.

*Formar não é a única solução, você tem que ter bom salário, também. Uma das ações que o governo fez foi dar incentivo à formação do professor, a atuar na pesquisa aplicada. Esses dias estava dando uma estudada nas leis, a ideia do ensino, pesquisa e extensão do Instituto não é da indissociabilidade, ela não existe. Existe a ideia do Instituto ter que atuar no ensino, na pesquisa aplicada, na extensão tecnológica. A lei que o institui, toda vez que aparece o termo pesquisa, aparece associada a aplicada. Hoje está se conceituando a pesquisa aplicada como aquela que atende uma demanda real da sociedade, não necessariamente das empresas, pode ser também de uma comunidade, uma prefeitura, com uma atuação local, enquanto a Universidade é universal, [o IF] atende à demanda e o recorte das áreas é pelos eixos tecnológicos...*

**Quadro 4** – escolas e cursos oferecidos pelo CefetSP em 2008

Unidades	Início	Cursos em 2008				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Paulo	1909	Eletrotécnica; eletrônica; programação; automação industrial; construção civil; planejamento e controle da produção;	Física; geografia; matemática; ciências da natureza;	Automação industrial; gestão da produção; sistemas eletrônicos; gestão de turismo; construção civil; sistemas elétricos; processos gerenciais; análise e desenvolvimento de sistemas; construção civil; controle e automação;	Sim	Gestão da qualidade
Cubatão	1987	Informática; eletrônica / automação industrial; automação industrial; desenvolvimento de sistemas comerciais;	Não	Automação industrial;	Sim	não especificado
Sertãozinho	1996	Mecânica; automação industrial; química;	Não	Automação industrial; fabricação mecânica;	Sim	Mecânica; automação industrial; gestão empresarial;
Guarulhos	2006	Programação e desenvolvimento de sistemas; automação de processos industriais;	Não	Não	Não	

(cont.)

Unidades	Início	Cursos em 2008				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
Caraguatatuba	2007	Gestão empresarial; Programação e desenvolvimento de sistemas; construção civil; operações administrativas; operações comerciais;	Não	Não	Não	
São João da Boa Vista	2007	Programação e desenvolvimento de sistemas; automação de processos (2º sem.);	Não	Eletrônica industrial	Não	
Bragança Paulista	2007	Programação e desenvolvimento de sistemas; automação de processos industriais;	Não	Não	Não	
Salto	2007	Programação e desenvolvimento de sistemas; automação de processos industriais;	Não	Não	Não	
São Carlos	2008	Não	Não	Análise e desenvolvimento de sistemas	Não	
São Roque	2008	Agronegócios	Não	Não	Não	
Cursos com PPC alterado						
Cursos novos						
Cursos excluídos da grade						

Fonte: Relatório de Gestão 2008. Elaborado pela autora.

O início das atividades como IFSP, em 2009, foi bastante atribulado, principalmente devido à construção do Projeto de Desenvolvimento Institucional e do Estatuto, além da eleição para os membros do Conselho Superior, procedimentos exigidos na lei de criação (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009).

O Relatório de Gestão de 2009 destaca também a transformação das Unidades Descentralizadas em Câmpus e a importância para a instituição, em termos de destaque e visibilidade. Mas há várias implicações nessa transformação, como, por exemplo, a gestão dos novos câmpus, que passa a ser de responsabilidades de Diretores-Gerais, inicialmente indicados pelo Reitor e, futuramente, eleitos pela comunidade, com responsabilidade de executar processos desconcentrados da Reitoria.

**Quadro 5 – escolas e cursos oferecidos pelo IFSP em 2009**

Unidades	Início	Cursos em 2009				Proeja	Área Proeja
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias			
São Paulo	1909	Eletrônica; eletrônica; <b>informática</b> ; <b>automação industrial</b> ; <b>edificações</b> ; <b>planejamento e controle da produção</b> ; <b>telecomunicações</b> ; <b>mecânica</b> ;	Física; geografia; matemática; <b>química</b> ; <b>ciências biológicas</b> ;	Automação industrial; gestão da produção; sistemas eletrônicos; gestão de turismo; construção civil; sistemas elétricos; processos gerenciais; análise e desenvolvimento de sistemas; construção civil; controle e automação; <b>gestão da produção industrial</b> ; produção mecânica;		Sim	Gestão da qualidade
Cubatão	1987	Eletrônica / automação industrial; automação industrial; <b>desenvolvimento de sistemas comerciais</b> ;	Não	Automação industrial; <b>gestão de turismo</b> ;		Sim	Informática básica
Sertãozinho	1996	Automação industrial; química;	Química	Automação industrial; fabricação mecânica;		Sim	Gestão empresarial;
Guarulhos	2006	<b>Manutenção e suporte em informática</b> ; automação de processos industriais;	<b>Matemática</b>	<b>Análise e desenvolvimento de sistemas</b>		Não	
Caraguatatuba	2007	<b>Gestão empresarial</b> ; <b>Informática para internet</b> ; <b>edificações</b> ; operações administrativas; operações comerciais; <b>administração</b> ;	Não	Não		Não	
São João da Boa Vista	2007	<b>Programação e desenvolvimento de sistemas</b> ; <b>automação de processos industriais</b> ; <b>informática</b> ; <b>eletrônica</b> ;	Não	Eletrônica industrial		Não	
Bragança Paulista	2007	<b>Automação industrial</b> ; <b>eletrônica industrial</b> ;	Não	<b>Análise e desenvolvimento de sistemas</b>		Não	
Salto	2007	<b>Programação e desenvolvimento de sistemas</b> ; <b>automação de processos industriais</b> ; <b>informática</b> ; <b>automação industrial</b> ;	Não	<b>Análise e desenvolvimento de sistemas</b> ; <b>gestão da produção industrial</b> ;		Não	
São Carlos	2008	Não	Não	Análise e desenvolvimento de sistemas		Não	

(cont.)

Unidades	Início	Cursos em 2009				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Roque	2008	Agronegócio; agroindústria;	Não	Não	Não	
Boituva (campus avançado - vinculado a Salto)	2009	Manutenção e suporte em informática;	Não	Não	Não	
Campos do Jordão	2009	Edificações ; informática;	Não	Não	Não	
Cursos com PPC alterado						
Cursos novos						
Cursos excluídos da grade						

Fonte: Relatório de Gestão 2009. Elaborado pela autora.

A grande quantidade de campus inaugurados em 2010 marca, definitivamente, a consolidação do IF no Estado de São Paulo, com aumento significativo na oferta de cursos, incluindo aqueles na modalidade à distância – EaD. Destaque, novamente, para os cursos oferecidos nos novos câmpus, que têm mais relação com cursos oferecidos anteriormente pela instituição do que por estudos das comunidades e necessidades locais, mesmo que isso venha a acontecer posteriormente.

O campus São Paulo passa a oferecer vários cursos de pós-graduação, incluindo um mestrado profissional. Mas destaca-se a Especialização em Proeja, que teve importante papel na formação de educadores para atuar nessa área, embora os cursos não tenham sido criados nos novos câmpus da expansão (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010)

No campus Sertãozinho, o Proeja continua sendo ofertado, porém,

[...] a partir de 2010, o ingresso dos alunos na modalidade ensino médio integrado EJA foi alterado para seleção por meio de critérios socioeconômicos<sup>57</sup>. Tal medida foi implantada devido ao número elevado de indivíduos com segundo grau completo que se inscreviam no processo seletivo. A principal justificativa é a premissa do atendimento prioritário àqueles indivíduos maiores de 18 anos, com ensino fundamental completo e segundo grau [sic] incompleto, além da condição socioeconômica e da inclusão social (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010).

<sup>57</sup> Antes, o ingresso se dava por meio de processo seletivo (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010).

Algumas demandas políticas motivaram a abertura de campus não previstos no processo de expansão, tornando-se campus avançado, vinculados a outro campus já estruturado (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009).

Na cidade de Boituva, uma escola construída nos moldes do Proep foi incorporada à rede federal, constituindo-se em Núcleo Avançado e, posteriormente, Campus Avançado, vinculado ao Campus Salto.

*Boituva nunca funcionou, [sob a responsabilidade da fundação que era conveniada pelo Proep] foi exatamente o contrário só funcionou por conta da prefeitura que bancou a escola. Só que prefeituras têm pouco recurso para bancar uma escola de educação profissional [...] O Instituto já tinha uma parceria com Boituva para apoio nas questões pedagógicas [...], ou seja, a gente certificava mas era o município que financiava (ex-diretor do CefetSP).*

O Campus Avançado de Capivari também foi incorporado ao IFSP, motivado por manifestações da população do município, que aguardava o funcionamento de uma escola já construída e equipada com verbas do Proep. Após denúncia a um programa de televisão<sup>58</sup>, “*de repente me ligam... e, ‘Diretor, você assume Capivari?’ ‘Assumo’... e aí foi...*” (ex-diretor do CefetSP).

Em Matão (vinculado a Sertãozinho) as atividades iniciaram-se em espaços provisórios até que fosse finalizado o processo de doação do terreno, por parte da prefeitura, e a construção do prédio definitivo pelo governo federal. Em Jacareí<sup>59</sup>, a demora da prefeitura em doar o terreno e o projeto de construção do prédio atrasaram o início das atividades, o que acabou acontecendo somente em 2013.

*[...] mas não tinha uma definição, um documento do MEC dizendo que era campus avançado, as portarias de autorização de campus avançados eram todas tortas, baseadas em nada. Agora [...] tem uma portaria, inclusive eu trabalhei nessa portaria<sup>60</sup>, a redação foi minha... minha não, eu era o dono do documento, aí fui negociando com vários atores, até consolidar. Agora [em 2014] campus avançado tem um quadro de docentes, que é de vinte professores, um diretor, um gerente [...] e dez administrativos. É, isso, quer dizer, na verdade foi um modelo proposto pelo MEC para os reitores. Os*

---

<sup>58</sup> Programa CQC nº. 52 da Rede Bandeirantes de televisão, de 11 mai 2009. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=z8G6dN9exz0> (parte 1); <https://www.youtube.com/watch?v=GRZPWgDkdxE> (parte 2); <https://www.youtube.com/watch?v=GSJKzBnpPkg> (parte 3). Acesso em 15 jul. 2015

<sup>59</sup> Inicialmente seria campus avançado mas, devido à demora na conclusão das obras, foi inaugurado como campus pleno. Relatório de gestão (2012).

<sup>60</sup> Portaria nº 1.291, de 30 de dezembro de 2013. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=14916&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14916&Itemid=). Acesso em 19 jul. 2015.

reitores podem nem fazer isso, mas o MEC está disponibilizando recursos nessa proporção (ex-diretor CefetSP).

**Quadro 6 – escolas e cursos oferecidos pelo IFSP em 2010**

Unidades	Início	Cursos em 2010				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Paulo*	1909	Eletrotécnica; eletrônica; informática; edificações; telecomunicações; mecânica;	Física; geografia; matemática; química; ciências biológicas;	Automação industrial; gestão da produção; sistemas eletrônicos; gestão de turismo; construção civil; sistemas elétricos; processos gerenciais; análise e desenvolvimento de sistemas; construção civil; controle e automação; gestão da produção industrial; produção mecânica; <b>engenharia civil;</b>	Sim	Gestão da qualidade; <b>Proeja-FIC de Pintura em paredes de alvenaria, em parceria com prefeituras de Osasco, Francisco Morato, Itapevi e São Bernardo do Campo.</b>
Cubatão	1987	Informática; eletrônica / automação industrial; <u>automação industrial;</u>	Não	Automação industrial; gestão de turismo;	Sim	Informática básica
Sertãozinho	1996	Mecânica; automação industrial; química;	Química	Automação industrial; fabricação mecânica;	Sim	Gestão empresarial;
Guarulhos	2006	Manutenção e suporte em informática; automação de processos industriais;	Matemática	Análise e desenvolvimento de sistemas	Não	
Caraguatatuba	2007	Informática para internet; edificações; operações administrativas; operações comerciais; administração;	Não	Não	Não	
São João da Boa Vista	2007	Automação de processos industriais; informática; eletrônica;	Não	Eletrônica industrial; <b>sistemas para internet;</b>	Não	
Bragança Paulista	2007	Automação industrial; <u>eletrônica industrial;</u> <b>manutenção e suporte em informática;</b>	Não	Análise e desenvolvimento de sistemas; <b>eletrônica industrial;</b>	Não	
Salto	2007	Informática; automação industrial;	Não	Análise e desenvolvimento de sistemas; gestão da produção industrial;	Não	

(cont.)

Unidades	Início	Cursos em 2010				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Carlos	2008	Não	Não	Análise e desenvolvimento de sistemas	Não	
São Roque	2008	Agronegócio; agroindústria;	Ciências biológicas	Não	Não	
Boituva (campus avançado - vinculado a Salto)	2009	Manutenção e suporte em informática; automação industrial;	Não	Não	Não	
Campos do Jordão	2009	Edificações ; informática;	Não	Não	Não	
Capivari (campus avançado - vinculado a Salto)	2010	Manutenção e suporte em informática; química;	Não	Não	Não	
Matão (campus avançado - vinculado a Sertãozinho)	2010	Não	Não	Biocombustível	Não	
Araraquara	2010	Informática; mecânica;	Não	Não	Não	
Barretos	2010	Agronegócio; eventos; manutenção e suporte em informática	Não	Não	Não	
Birigui	2010	Administração; automação industrial; manutenção e suporte em informática;	Não	Não	Não	
Catanduva	2010	Manutenção e suporte em informática; mecânica	Não	Não	Não	
Itapetininga	2010	Manutenção e suporte em informática; mecânica	Física	Não	Sim	Proeja-FIC (não especificado)
Piracicaba	2010	Manutenção e suporte em informática; automação industrial;	Não	Biocombustível	Não	
Suzano	2010	Automação industrial; comércio;	Não	Não	Não	
* Os cursos de pós-graduação não foram mencionados.						
Cursos com PPC alterado						
Cursos novos						
Cursos excluídos da grade						

Fonte: Relatório de Gestão 2010. Elaborado pela autora.

Em 2011, continuam as inaugurações dos câmpus previstos no projeto de expansão, o Programa Nacional de Assistência Estudantil é regulamentado<sup>61</sup>, embora ainda não tenha uniformidade nos procedimentos em todos os câmpus e a EaD, através da Rede e-Tec<sup>62</sup>, torna-se mais uma forma de oferta de cursos, com largo alcance no Estado, ampliando atuação territorial prevista nos projetos iniciais dos IF, além da oferta de cursos pelo Pronatec.

*Fase três da expansão foi um processo melhor pensado pelo Governo Federal. Foram na verdade oito unidades novas e a consolidação das unidades [...] que não estavam no planejamento da expansão dois. Então se pegou a relação da expansão três, são oito mais oito para São Paulo, só que as oito primeiras são Jacareí, Matão [Boituva, Capivari, Campinas, Presidente Epitácio, Votuporanga, Registro], é a consolidação das antigas. Então na verdade eram efetivamente novas oito (ex-diretor CefetSP).*

Conforme o Relatório de Gestão (2011, p. 255) e portal do MEC<sup>63</sup> essas oito novas unidades previstas como projeto de expansão III deveriam ser localizadas nos municípios de Itapeverica da Serra, Itaquaquetuba, Francisco Morato, Bauru, Marília, Itapeva, São Paulo (mais um campus na zona noroeste) e Carapicuíba.

*[...] da Prefeitura só viria o terreno. Todas as outras benfeitorias seriam a cargo do Instituto, porque descobriu-se que as Prefeituras têm grandes dificuldades de licitar projetos, e fomos nós que licitamos os projetos da expansão III, por isso que o início das obras [...] demorou um pouco, tem algumas que estão vão iniciar nesse ano [2014]. Isso foi um dos fatores [...] da demora, também a sobrecarga do Instituto que tá com muita frente de trabalho. (ex-diretor CefetSP).*

## **Quadro 7 – escolas e cursos oferecidos pelo IFSP em 2011**

---

<sup>61</sup> Através do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.

<sup>62</sup> A Rede e-Tec tem por finalidade oferecer a educação profissional e tecnológica na modalidade à distância. Atualmente faz parte do Pronatec. Fonte: <http://redeetec.mec.gov.br/index.php/home>. Acesso em 11 nov 2014.

<sup>63</sup> <http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/M>. Acesso em 11 nov. 2014.

Unidades	Início	Cursos em 2011				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
São Paulo*	1909	Eletrotécnica; eletrônica; informática; edificações; telecomunicações; mecânica;	Física; geografia; matemática; química; ciências biológicas;	Automação industrial; gestão da produção; sistemas eletrônicos; gestão de turismo; <u>construção civil</u> ; sistemas elétricos; processos gerenciais; análise e desenvolvimento de sistemas; controle e automação; <u>gestão da produção industrial</u> ; produção mecânica; engenharia civil;	Sim	Gestão da qualidade; Proeja-FIC de Pintura em paredes de alvenaria, em parceria com prefeituras de Osasco, Francisco Morato, Itapevi e São Bernardo do Campo.
Cubatão	1987	Informática; eletrônica / automação industrial;	Não	Automação industrial; gestão de turismo;	Sim	Informática básica
Sertãozinho	1996	<u>Mecânica</u> ; automação industrial; química;	Química	Automação industrial; fabricação mecânica; <u>gestão de recursos humanos</u> ;	Sim	<u>Gestão empresarial</u> ; <u>mecânica</u> ; <u>administração</u> ;
Campos do Jordão	2009	Edificações; informática;	Não	Não	Não	
Capivari (campus avançado - vinculado a Salto)	2010	Manutenção e suporte em informática; química;	Não	Não	Não	
Matão (campus avançado - vinculado a Sertãozinho)	2010	não	<u>Complementação pedagógica para bacharéis</u>	Biocombustível;	Não	
Araraquara	2010	Informática; mecânica; <u>mecatrônica</u> ;	<u>Matemática</u>	Não	Não	
Barretos	2010	Agronegócio; eventos; manutenção e suporte em informática	Não	Não	Não	
Birigui	2010	Administração; automação industrial; manutenção e suporte em informática;	<u>Matemática</u> ; <u>complementação pedagógica para bacharéis</u> ;	Não	Sim	Proeja-FIC (não especificado)
Catanduva	2010	Manutenção e suporte em informática; mecatrônica; <u>fabricação mecânica</u> ;	Não	Não	Não	
Itapetininga	2010	Manutenção e suporte em informática; mecânica; <u>edificações</u> ;	Física; <u>complementação pedagógica para bacharéis</u> ;	Não	Sim	Proeja-FIC (não especificado)

(cont.)

Unidades	Início	Cursos em 2011				
		Técnicos	Licenciatura	Tecnólogos e engenharias	Proeja	Área Proeja
Piracicaba	2010	Manutenção e suporte em informática; automação industrial; <b>mecânica;</b>	Não	Biocombustível	Não	
Suzano	2010	Automação industrial; comércio; <b>eletroeletrônica;</b>	Não	Não	Não	
Barretos	2010	Agronegócio; eventos; manutenção e suporte em informática	Não	Não	Não	
Avaré	2011	<b>Agronegócio; eventos;</b>	Não	Não	Não	
Hortolândia	2011	<b>Informática</b>	Não	Não	Não	
Presidente Epitácio	2011	<b>Edificações; automação industrial;</b>	Não	Não	Não	
Votuporanga	2011	<b>Edificações; manutenção e suporte em informática;</b>	Não	Não	<b>Sim</b>	<b>Proeja-FIC - jardinagem</b>
* Os cursos de pós-graduação não foram mencionados.						
Cursos com PPC alterado						
Cursos novos						
Cursos excluídos da grade						

Fonte: Relatório de Gestão 2011. Elaborado pela autora.

O processo de expansão do IFSP continua. Em fevereiro de 2015, o IFSP era composto por 41 câmpus, dos quais, onze avançados. Pelo recorte de tempo definido na pesquisa, as mudanças de gestão e expansão ocorridas, a partir de 2012 não serão abordadas, embora sejam de grande importância para o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica no Estado.

A grande quantidade de câmpus no Estado levou a gestão a desconcentrar um grande número de processos administrativos.

### 3.4 Descentralização e desconcentração

A descentralização da gestão é uma tendência nas reformas educacionais acontecidas na década de 1990, mas que, desde a década anterior tem estado em pauta nas discussões, principalmente no que se refere à questão da democratização, após a grave crise econômica pela qual passou a América Latina e o consequente esgotamento do modelo de Estado de regime autoritário pelo qual o Brasil passou

nesse período. Descentralizar seria uma forma de tornar as políticas públicas mais eficazes, com participação e controle da sociedade (GENTILINI E FERNANDES, 2008).

A descentralização não pressupõe hierarquia entre os entes envolvidos, mas controle. O Estado, ao descentralizar suas ações, não tem as entidades como subordinadas, mas exerce o controle das ações por elas desenvolvidas.

[...] o Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas, como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que se estará perante a chamada *descentralização*. Anotou-se, ainda, que nesta hipótese ora o Estado *transfere o **exercício** de atividades que lhe são pertinentes para particulares*, ora *cria pessoas auxiliares suas*, para desempenhar os cometimentos dessarte descentralizados. Assim, diz-se que a atividade administrativa é *descentralizada* quando é exercida, em uma das formas mencionadas, por pessoa ou pessoas distintas do Estado (MELLO, 2014, p. 153, grifos no original).

Casassus (1995), em análise sobre a descentralização dos processos educativos, associa a centralização com unidade, enquanto a descentralização seria a diversidade, a heterogeneidade. Para o autor, ainda, o conceito de descentralização estaria fortemente vinculado ao de democratização, gerando, dessa forma, consenso sobre sua importância. Na América Latina, os processos de descentralização/desconcentração não têm um fim em si mesmos, mas são processos que possibilitam o Estado a obter resultados mais efetivos nas áreas política, econômica, pedagógica e administrativa.

No âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as unidades descentralizadas são as Reitorias. Os câmpus são unidades desconcentradas:

[...] os Estados, assim como as outras pessoas de Direito Público que criem para auxiliá-los, têm que repartir, no *interior deles mesmos*, os encargos de suas alçadas, para decidir os assuntos que lhes são afetos, dada a multiplicidade deles.

O fenômeno da distribuição *interna* de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se *desconcentração* (MELLO, 2014, p. 154, grifos no original).

Ainda de acordo com Mello (2014, p. 154) a desconcentração pode ser feita por diversos motivos, entre eles, a separação por assuntos, responsabilidades e territorialidade. Em qualquer um dos casos, o Estado não perde a unidade, por todos os órgãos desconcentrados permanecem unidos na hierarquia, “[...] ou seja, do nível de

responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade”, e também “[...] o vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade [...]”.

Juridicamente, sob a ótica do direito administrativo, os processos de descentralização e de desconcentração são diferentes entre si:

Descentralização e desconcentração são sujeitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia (MELLO, 2014, p. 155).

Casassus (1995, p. 84) sobre esse assunto, afirma que a desconcentração tende a fortalecer o poder local, uma vez que é um movimento que reflete uma hierarquia “de cima para baixo” e a descentralização seria o processo inverso. Lück (2010, p. 55) afirma que desconcentração é

[...] a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais determinantes [...] do controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares ao poder central.

Praticamente toda a lógica que permeia o processo de descentralização entre os entes federativos, definida por Krawczyk (2002), Lück (2010) e Casassus (1995) pode ser aplicada no contexto dos IF: autonomia escolar (de cada campus); maior possibilidade de interação com a comunidade local; mais precisão e agilidade nas respostas às necessidades dos usuários, devido à proximidade.

Outro exemplo, o art. 9º da lei que cria os IF dispõe que o orçamento será identificado para cada campus e para a reitoria, com exceção aos salários de servidores e o Decreto n.º 7.022/2009 institui a personalidade jurídica aos câmpus dos IFs, cabendo à Reitoria “supervisionar a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos câmpus” (BRASIL, 2009). Ou seja, cada campus tem uma certa autonomia para execução de procedimentos, mas em sua maioria de caráter pedagógico. Os diretores têm, por exemplo, autonomia para designar comissão de processo seletivo de transferência externa, publicar edital e nomear comissão para conduzir os trabalhos de seleção de candidatos aos cursos oferecidos pelo Pronatec e publicar o calendário

escolar anual do campus<sup>64</sup>. No entanto, quase todas as ações administrativas, muitas das quais vitais ao funcionamento do campus — aprovação de projetos, liberação e vinculação de verbas, estão centralizadas na reitoria, que é responsável por encaminhar e dar andamento nos diversos processos solicitados pelos Diretores.

---

<sup>64</sup> Delegação de poder dada pelo Reitor, através de portarias específicas para cada finalidade. Disponível em <http://www.ifsp.edu.br/index.php/documentos-institucionais/portarias.html>. Acesso em 27 abr. 2015.

#### **4. O PROEJA NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – O CASO DO IFSP**

Neste capítulo serão apresentadas as percepções da comunidade do IFSP à época da chegada do Proeja na instituição, relacionando os depoimentos com as análises de modelos de política apresentadas anteriormente, além de outras referências. Apenas como forma de organização, optamos por separar os trechos das entrevistas por assuntos, entendendo que, no processo, essa separação não existe: a chegada do programa na instituição; a reação dos professores; o projeto pedagógico do primeiro curso, que tanto foi influenciado como também influenciou a implementação do curso; e os alunos.

No momento da criação do Proeja, a rede federal compreendia a Universidade Federal Tecnológica do Paraná, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II, conforme o art. 1º, § 5º do Decreto n.º 5.840/2005.

Assim que a estrutura dos IF foi definida, o Proeja e o Proeja-FIC tiveram destinos diferentes. O Proeja ficou vinculado à Pró-Reitoria de Ensino – PRE, enquanto o Proeja-FIC ficou a cargo da Pró-Reitoria de Extensão – PRX, responsável por fazer convênios com prefeituras do Estado para implementação (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009).

Para Paiva (2013) o programa nasceu com uma expectativa muito grande de valorização da educação do trabalhador, com oferta desde cursos de formação continuada a ações que incentivassem a pesquisa e a formação de pesquisadores, além de cursos de formação com currículos de conteúdo propedêutico e técnico efetivamente integrados. No entanto, a autora, mesmo considerando que é uma política bem elaborada, pondera que existem dificuldades em sua implementação, uma vez que o público alvo é completamente diferente do que vinha sendo atendido pela instituição, até então, demandando novas formas de trabalho aos envolvidos.

Este fato é comprovado pela fala da ex-diretora de Ensino do Cefet, em 2006, responsável pelo acompanhamento da implementação do Proeja no CefetSP:

*[...] os Cefet não atuavam com EJA, nunca atuaram [...] O mais parecido que tinha, era lá em tempos passados, o antigo complementar, [...] para pessoas que já [...] tinham feito o EJA antigo e depois queriam o diploma de técnico. Então vinham para cá [IFSP] fazer só o complementar. Ou pessoas que tinham feito o supletivo. Veio muita gente do supletivo [...]. Isso acabou, a partir de 1998 [...].*

Em 1996, a Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM, parte da Central única dos Trabalhadores – CUT iniciou um programa de qualificação dos trabalhadores, o Integrar (QUERUBIN, 2008).

*Existia um programa, antes de 2001, chamado Programa Integrar, que começou com a CUT – CNM [...], e a ideia do programa era pegar os trabalhadores de baixa escolaridade, eventualmente desempregados, fazer um curso integrado de qualificação e elevação de escolaridade [...] e a gente certificava [...] de primeiro grau para quem fazia esses cursos, numa metodologia que foi discutida com a CUT. São Paulo participou intensivamente desse Projeto. Existia uma Portaria na época do Fernando Henrique [Portaria 646/1997], se não me engano, que autorizava a gente a certificar o ensino fundamental desses projetos (ex-diretor CefetSP).*

Querubin (2008) aponta que havia uma divisão de opiniões entre os membros do sindicato sobre este programa. Enquanto uma parte entendia que os sindicatos não deveriam substituir o Estado na oferta de educação profissional, outros entendiam que aqueles deveriam desenvolver políticas que auxiliassem no desenvolvimento da classe trabalhadora, sem deixar de cobrar do Estado a garantia do direito à educação. Embora tivesse feito parcerias com instituições de ensino como universidades públicas e particulares, além da Escola Técnica Federal de São Paulo, a CNM/CUT sempre foi a responsável pela elaboração e gestão dos seus programas de ensino, cabendo às instituições formais a certificação e eventuais apoios e cooperação técnica.

*Isso... ainda em 2002 teve parcerias com o Integrar, [...] então abriu-se uma APM<sup>65</sup>, [que] atuou como se fosse uma fundação ajudando a instituição, e fez as intermediações com esses projetos. Por que precisava dessas intermediações? Porque o pessoal da CUT tinha o recurso, mas eles não eram escola, não podiam implementar, precisavam de uma escola, nós éramos escola, só que a escola não tem mecanismo de receber dinheiro e contratar professores [...] todo professor nosso é servidor público e já tem sua cota de trabalho regular, então não tinha mecanismo de aumentar essa cota. Então era*

---

<sup>65</sup> Associação de Pais e Mestres.

*feito um convênio. Aí vem o programa Integração<sup>66</sup>, que era o equivalente, mas do Ensino Médio [...] (ex-diretor CefetSP).*

O programa Integrar/Integração, apesar das críticas positivas, não atendia plenamente às demandas de formação dos trabalhadores, principalmente por se tratar de um programa pensado e gerenciado por sindicatos. Ele é considerado “*a origem das ideias [...] do Proeja e do Proeja FIC*” (ex-diretor CefetSP). As escolas federais também não se sentiam confortáveis com a ideia de uma fundação ou APM para a gestão do curso e “*então, tem uma descontinuidade do programa, o pessoal da CUT faz pressão no MEC, até que sai o decreto do Proeja.*” (ex-diretor CefetSP).

Na abordagem clássica da análise política, uma questão precisa ser entendida pelos gestores como um problema, para que entre na agenda e efetivamente torne-se uma política. Para Villanueva (2003), a maneira como se elabora a agenda de governo tem importância fundamental política e administrativa e, pressupõe análises antecedentes sobre o problema em si e sobre os cursos de ação que serão tomados. A análise termina quando a definição de uma questão, depois dos ajustes e debates, coloca-se na ordem do dia da comunidade política. Neste momento, a questão pode ser chamada de pública e se coloca como desejo dos cidadãos frente ao governo, exigindo espaço na agenda formal de suas organizações e programas.

Colebatch (2009) e Elmore (2003) acrescentam que além de definir um curso de ação, a estrutura onde a política será implementada também deve ser analisada, pois existe uma relação de interdependência entre a estrutura e a ação, que desafia a ordem existente, e vai interferir diretamente na implementação das políticas.

O processo de escolha entre as demandas é apertado, em cima da hora, com questões heterogêneas e antagônicas, carência de informações e recursos, entre outros problemas. Dessa forma, a escolha do assunto que será merecedor de atenção e, por fim, de ação, é o resultado das combinações de fatores como: elementos teóricos, técnicos, recursos humanos, legais, enfim, recursos que o governo dispõe para a resolução daquele problema. (VILLANUEVA, 2003a).

---

<sup>66</sup> De acordo com Querubin (2008), o *Integração* é um programa de formação semelhante ao *Integrar*, que certificava para o ensino médio, que ficou sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Formação da CUT.

E então o Proeja chega ao IFSP como mais um curso a ser implementado pela instituição, ainda sem previsão de concursos públicos para a contratação de servidores, apesar da oferta de mais um curso inferir em aumento da demanda.

*Em 2004 descontinuou a APM e ficou um vazio. Aí veio o Proeja. O Proeja, inicialmente não vem com recurso para contratação de professor, mas vem com recursos para aquisição de bens, recursos de custeio e capital, mais de capital para construção. E aí a gente começou a realocar recursos humanos internos para uma turma a mais... de Proeja. Já tinha o ensino médio não integrado e o técnico, o pessoal já existia. Aqui<sup>67</sup> a gente sempre teve um corpo docente [...] mais ou menos 60% técnico e 40% de formação geral. Aí com o fim do [médio] integrado em [19]99, esses docentes do núcleo comum foram inicialmente para o ensino médio e depois para as licenciaturas (ex-diretor CefetSP).*

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) afirmam que apesar do discurso sobre integração da educação profissional com o ensino geral, a política para esta modalidade de ensino continua sendo realizada através de programas focais: Escola de Fábrica; Proeja e Projovem, o que consideram uma contradição.

“Esses programas chegam à escola pública como mais uma tarefa a ser desempenhada em meio ao conjunto de exigências apresentado aos docentes” (OLIVEIRA, 2009, p. 204). Além disso, “[...] chegam às escolas de maneira diferenciada entre elas, como programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares” (*op. Cit.*).

Para Colebatch (2009) política é uma construção na prática, é um processo de escolha de ações pelas autoridades, que define as ações que serão tomadas e as transmitem para seus subordinados, os quais serão os responsáveis por sua implementação. Uma professora, da área de mecânica, que viria a ser coordenadora do curso, relata a apresentação do Proeja para os professores do IFSP:

*Me lembro como se fosse hoje. Como que chegou isso pra nós, né? Eu me lembro bem que chegou uma proposta da gente abrir um Proeja e as pessoas não sabiam o que era EJA, muito menos Proeja. Foi explicado então que era uma oportunidade para pessoas que não tinham escolaridade. E assim, chegou na coordenação de mecânica como uma coisa, assim, de boa ação: “ah, vamos fazer vamos colaborar com quem não tem...”. Porque a primeira ideia era essa, de colaboração de uma participação social, mas com uma coisa meio que, assim... não uma discussão profunda, da educação, da necessidade, dos excluídos, não! Chegou nessa intenção. Eu era professora da área de mecânica. Inclusive quando eu cheguei já tinha um curso de qualificação em*

---

<sup>67</sup> O Diretor refere-se especificamente ao Campus São Paulo, que tradicionalmente ofertava ensino médio integrado, até sua suspensão legal, em 1997.

*Proeja, era de Máquinas Operatrizes, era um curso de dois anos [...] era de qualificação. Mas era um curso muito complicado, porque as pessoas não sabiam o que era, tinha problema de grade, porque era a primeira vez que estava sendo ofertado aqui, e foi de sopetão, foi obrigado... e, vamos ofertar!*

Retomando as definições de processos de implementação de políticas apresentadas na introdução deste trabalho, o Proeja chega ao IFSP no modelo definido por Elmore (2003) como “A implementação como administração de sistemas”, o qual tem como principal característica, dentro da organização, o controle hierárquico. Além disso, por ter sido criado por um decreto, instituindo que os cursos deveriam ser imediatamente ofertados, não houve muito tempo para se estruturar a oferta, e o Proeja foi colocado para os professores, por parte da direção, como um pedido de ajuda para o cumprimento de uma determinação legal. O diretor pediu para aqueles com os quais tinha mais afinidade, que o “ajudassem” nessa implementação, conforme pode ser observado no depoimento da ex-coordenadora do curso, “[...] *Eu percebi que foi pra mecânica porque era um grupo próximo. O diretor [geral] era da mecânica, era um grupo próximo, ninguém quis, na verdade os outros [coordenadores de cursos técnicos] não queriam.*”

Para quem está nos níveis de operacionalização (*street-level bureaucrats*), as decisões tomadas pelos decisores políticos (*policy makers*) podem não ser facilmente aplicáveis, então eles mesmos criam suas ordens de execução, ou seja, cada um, em seu próprio nível, faz política. Política significa realizar atividades estáveis e previsíveis. Uma das funções das políticas é criar e manter ordem entre a diversidade de participantes no processo da própria política, a tarefa que demanda mais tempo e esforço por parte dos implementadores. (COLEBATCH, 2009).

#### 4.1 Os professores

Sobre os professores que passaram a atuar no Proeja, a ex-diretora de ensino destaca:

*[...] foram os mesmos professores [do médio integrado] e aí [...] tinham a opção de também atuar no Proeja. Não foi tranquilo. Para as áreas técnicas, foi muito difícil, porque era um público que tinha muita deficiência, embora os cursos escolhidos não exigissem [...] um grande preparo, assim, muitos conteúdos do ensino médio, porque os cursos já foram escolhidos pra um público que tinha*

*mais deficiências na educação básica. Porque o grande problema é sempre a educação básica.*

Elmore (2003) afirma que todas as políticas trazem mudanças na comunidade, as quais nem sempre são na direção esperada. Essas mudanças desencadeiam outras, gerando uma situação de causa-efeito que pode resolver os problemas ou acentuar os já existentes. A falta de conhecimento sobre o público da EJA, por parte dos professores que assumiram as turmas foi uma das causas de conflito:

*Na coordenação de mecânica era assim, você dava seu horário para o coordenador e ele ia distribuindo as aulas, então, por exemplo, eu dei aula no EJA, no concomitante e na pós [graduação], por causa do meu horário, das disciplinas que eu tinha afinidade. Então as pessoas [os professores] eram distribuídas aleatoriamente nas disciplinas. Eu me lembro que eu recebi as minhas disciplinas e tinha lá “Segurança do trabalho E-J-A”. Eu falei, caramba, o que é Segurança do Trabalho E-J-A? Porque segurança do trabalho eu sei, mas E-J-A? [...] Nem me passou pela cabeça que era EJA, não tinha isso lá. E aí as pessoas começaram a entender o que era o [sic] EJA com ele acontecendo. E como eu era da educação, estava chegando de um doutorado na educação, o curso estava com algumas questões, a coordenação atual era um grupo e eles não estavam entendendo bem, eles me deram a coordenação. “olha, você não quer ficar com a coordenação?” Levaram para a reunião de mecânica e eu aceitei a coordenação [...] Quando eu assumi a coordenação eu lembro que eu peguei dois blocos de legislação e fui para casa estudar, porque eu também não conhecia bem (ex-coordenadora do Proeja).*

Villanueva (2003a) afirma que nenhum programa federal vai alcançar os resultados esperados se não contar com o apoio local. Sob a perspectiva federal, os programas transcendem os interesses locais, além de manifestar interesses inovadores e universais, mas sob a perspectiva local, mostra as posições dos interesses políticos ativos e fixa o ponto fundamental de referência das políticas, evitando distorções e ineficiência.

Para Elmore (2003), no modelo de “Implementação como Administração de Sistemas”, o processo depende de um controle hierárquico, um superior que delega as tarefas e é responsável pela supervisão do funcionamento, e dos executores da política, no caso, os professores, que não tiveram o preparo adequado para assumir essa responsabilidade.

*Não teve [capacitação para os professores] e isso foi muito ruim porque os professores não estavam acostumados com esse público e não gostavam desse público. Como tudo que é implantado aqui, tudo sem um tempo de preparação. [...] teve professor que abandonou, pediu pra sair, teve professor*

*que quis usar os mesmos critérios de avaliação que ele usava no ensino técnico normal, tivemos muitos problemas na área técnica (ex-diretora de ensino).*

Nesse modelo de implementação Elmore (2003) afirma que as organizações devem ter meios controlar as vontades dos funcionários e que os únicos que devem tomar decisões são os responsáveis pela execução, sendo os subordinados, executores das tarefas. Os gestores do IFSP, portanto, tiveram alguns cuidados nesse sentido, embora o prazo para o início do curso fosse pequeno. A ex-coordenadora informa que foram realizadas reuniões com os professores, para apresentar o curso e o público, novo para a instituição:

*Quando nós fizemos o integrado, nós fizemos algumas reuniões, para falar o que era o [sic] EJA, que o professor deveria aproveitar um pouco mais a bagagem do próprio aluno, que não pode ser aquela coisa três provas, três notas e ponto final (...). Nós começamos a discutir uma forma de facilitar tanto para o aluno quanto para o professor, porque para o professor também era difícil, ele recebia a disciplina, ia pra sala de aula, dava três provas e fazia a média.*

*A gente discutia mais ou menos para entender as dificuldades, ninguém sabia mexer com aquilo, estava aprendendo, todo mundo aprendendo junto. [...] Tinha poucos pedagogos, não tinha muita orientação não. Eu buscava muita orientação fora, sozinha mesmo, com o pessoal da Unicamp, eu corria atrás (ex-coordenadora do Proeja).*

Os responsáveis pela implementação do curso destacaram também que, além da falta de conhecimento do programa em si, a falta de formação para os professores e de apoio especializado foi um dos fatores que dificultaram ainda mais o processo<sup>68</sup>, como pode ser observado no depoimento da ex-diretora de ensino sobre a falta de uma equipe pedagógica que desse suporte aos professores:

*Era um inferno! Nós não tínhamos pessoal preparado<sup>69</sup>. Hoje tem, com todos esses concursos nós temos, acho que em todas as escolas tem pedagogo. Eu acredito que no interior esteja se fazendo um trabalho melhor em Proeja que em São Paulo [capital]. Porque São Paulo [capital] continua o curso que ninguém quer, Gestão da Qualidade [...].*

---

<sup>68</sup> Em uma escola técnica, cabe ressaltar, a maior parte dos professores tem formação em cursos de bacharelado e tecnologia. Muitos não têm cursos de licenciatura, realizando, apenas o curso de complementação pedagógica, por exigência legal. Então, hoje, em todos os câmpus existe uma equipe sociopedagógica composta por pedagogos, técnicos em assuntos educacionais, psicólogo e assistente social, responsável por auxiliar professores e coordenadores nas questões pedagógicas.

<sup>69</sup> Em 2006, quando o Proeja teve início, somente a sede de São Paulo possuía uma equipe de pedagogos, responsável por todos os cursos de todas as unidades (ex-diretora de Ensino do CefetSP).

Uma das ações propostas pelo MEC para sanar esse problema da falta de formação foi a descentralização de recursos para a oferta do curso de pós-graduação *lato sensu* em Proeja<sup>70</sup>, ação positiva para a ex-diretora de ensino,— “*acho que essa foi uma medida interessante!*”, mas ela ressalva que a não obrigatoriedade dos professores em participar prejudicou o processo: “ela foi mal aplicada, eu acho que todos os professores que atuavam no curso deveriam ter passado por essa preparação, deviam ter essa formação”.

#### 4.2 O Projeto Político Pedagógico do curso

Os movimentos internacionais que influenciaram a EJA no início do século XXI e que serviram de base para a elaboração do PPP foram: o Relatório Delors, elaborado pela Unesco, o Fórum Mundial de Educação e a VI Confinteia, realizada no Brasil, em 2009, além da Conferência Nacional de Educação, Conae, que discutiu as metas para o novo Plano Nacional de Educação (LEITE, 2013).

De todos os movimentos e documentos apontados, o Relatório Delors é um dos que mais influenciou as políticas de educação no Brasil, com o entendimento de que a educação deve acontecer ao longo da vida. Para Delors (2012, p. 73), a educação deve ser assentada sobre “quatro aprendizagens fundamentais”, as quais serão os “pilares do conhecimento”: aprender a conhecer, aprender a agir, aprender a fazer e aprender a viver juntos. Resumidamente,

[...] aprender a conhecer, isto é, adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; e finalmente aprender a ser, conceito essencial que integra os três precedentes (DELORS, 2012, p. 73).

Exatamente esse entendimento de educação ao longo da vida que se coloca como um desafio à implementação do Proeja na Rede Federal de Educação. O *aprender a fazer*, indissociável de *aprender a conhecer*, de acordo com o autor, é a que mais tem relação com a educação profissional. Para ele, a nova sociedade não tem

---

<sup>70</sup> Documento disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=562&catid=259:proeja-&id=12288:programa-nacional-de-integracao-da-educacao-profissional-com-a-educacao-basica-na-modalidade-de-educacao-de-jovens-e-adultos-proeja&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=562&catid=259:proeja-&id=12288:programa-nacional-de-integracao-da-educacao-profissional-com-a-educacao-basica-na-modalidade-de-educacao-de-jovens-e-adultos-proeja&option=com_content&view=article). Acesso em 10 abr. 2015.

mais espaço para as escolas que preparam os alunos para o desenvolvimento de tarefas específicas e de operação de máquinas. A qualificação profissional, para Delors (2012), tem relação estreita com o desenvolvimento pessoal.

Para a Unesco, no século XXI, a Educação ao Longo da Vida é entendida como parte da formação para o mundo do trabalho e indispensável no desenvolvimento sustentável das nações. O documento “Estratégia de Médio Prazo 2008-2013 UNESCO” tinha como foco alcançar uma educação de qualidade, sendo a Educação ao Longo da Vida parte indispensável para a inserção no mundo do trabalho, auxiliada, principalmente, pela utilização das novas tecnologias.

Essas orientações da Unesco estão contempladas no documento base do Proeja, o qual, retomando o disposto na lei que o cria, indica que o currículo básico deverá contemplar a formação profissional integrada ao ensino médio. Mesmo nos cursos que optarem pela formação concomitante, o documento recomenda que tenham um projeto político-pedagógico único. E que essa formação não seja apenas “do mundo do trabalho ou do mundo da educação”, mas entendê-la como um “ponto de intersecção”, que deverá incluir ambas as formações (MOLL; SILVA, 2009, p. 46).

A ex-diretora de ensino do CefetSP, responsável pela elaboração do PPP do curso aponta que o Proeja, no IFSP, pelo pouco tempo dado no decreto para a implementação, *“começa a funcionar antes do projeto estar pronto, só com uma grade, sabe, é aquela coisa que o currículo é a grade, sabe? Sabe aquela eterna discussão, currículo é igual grade?”*<sup>71</sup> Com o curso já em funcionamento, ela aponta as dificuldades na elaboração do PPP,

*[...] era um currículo totalmente novo, porque era um EJA voltado para a formação técnica também, então tinha que juntar um conteúdo simplificado da educação básica, não era o currículo do ensino médio normal e mais a formação técnica. Isso foi complicado, porque ele é meio inviável para algumas áreas. Teve operador de máquina, que é um curso bem pé no chão, bem chão de fábrica [...] Por exemplo, nunca poderia ser um [curso] técnico de eletrotécnica, porque eletrotécnica depende de muitos conteúdos de física, química, matemática, entra muito profundamente nesses conteúdos. Aliás vai um pouco além do ensino médio, vai um pouquinho mais além, e são conteúdos que esses alunos não tinham. Então a gente tinha que escolher sempre cursos que exigissem menos formação básica.*

---

<sup>71</sup> Alguns servidores apresentam dúvidas em relação aos conceitos de projeto pedagógico e grade curricular.

A definição do tipo de curso partiu da gestão da escola, a qual definiu a formação técnica que seria implementada. E como tanto o decreto como o documento base preveem a formação integrada, o documento passou a ser elaborado. Por integrado, Silva (2011) entende que ciência, trabalho e cultura estão inter-relacionados, e os conhecimentos devem ser tratados simultaneamente nessas três perspectivas. A ex-coordenadora do curso destaca o processo de elaboração do PPP:

*Na época que nós implementamos o integrado [...] eu fui procurar a coordenação [...] de sociologia, geografia, história, de ciências humanas do campus [...]. Primeiro, eles me receberam muito mal, pedi uma fala na reunião deles, disse, falei do Proeja, que eu já tinha estudado pra falar com eles, estudei muito, e também porque eu conhecia mais a área da educação, pedi para que a gente sentasse para discutir as questões... mas eu era de fora... eu percebi que existia uma animosidade da área de ciências humanas com a área da exatas, principalmente com a mecânica. Tanto que as falas foram duras, comigo, — olha, a gente não tem nenhuma intenção [...] de trabalhar com a mecânica; — Nós não gostamos da mecânica, não temos vontade de trabalhar com a mecânica.*

Além da falta de envolvimento dos docentes, as características do público alvo, totalmente novo no ambiente do IFSP trouxeram ainda mais dificuldades na elaboração do Projeto. Essas dificuldades, para a ex-coordenadora do curso, deixaram-no com problemas em sua elaboração,

*O projeto de curso [...] de máquinas operatrizes, tinha muitas dúvidas, muitos questionamentos [...]. Aí no segundo a gente já tinha um amadurecimento e fizemos uma coisa mais elaborada. Mas ao mesmo tempo hoje eu acho que nós fizemos também o segundo, esse curso integrado, ele está pesado, ele já precisa de uma revisão.*

*— Em que sentido?*

*Se você pensar bem, quando você pensa no tema qualidade, na mecânica, e ele é muito voltado pra mecânica, você está trabalhando com especificações, com exigências, com normas técnicas, com precisão. Muitas vezes a experiência de vida da pessoa quem vem nem passa perto disso, e o curso não dá um tempo de uma passagem para ele entender essas questões, mesmo a necessidade hoje das empresas, não dá... Hoje eu vejo um monte de coisa, mas é o que a gente tinha na época.*

Colebatch (2009) afirma que fazer política envolve relacionamentos e ligações, situações em que os diferentes participantes devem argumentar a favor de suas ideias, entendendo que existem outros pontos de vista que podem ser conflitantes. Portanto, a política envolve negociações, não somente por parte dos líderes, mas também dos executadores. E em muitos casos, as negociações focam mais nos terrenos comuns em

que as ideias podem ser convergidas do que nas alternativas que poderiam ser escolhidas, a fim que a política seja efetivamente implementada.

Nesse caso, especificamente, entendemos que o ponto de convergência na escolha do curso partiu mais da experiência profissional dos professores, sem uma análise mais aprofundada sobre o mercado de trabalho em si ou as necessidades e interesse dos educandos.

### 4.3 Os alunos

Para Di Pierro (2005) o início do século XXI é marcado pelo crescimento da procura de jovens e adultos por programas educacionais, motivados, entre outros fatores, pela inclusão nos meios de comunicação e informação digitais e pela exigência cada vez maior de formação e qualificação profissional.

Apesar da Constituição Federal de 1988 e da LDB n.º 9.394/1996 garantirem a educação como direito a todos, incluindo os que não a tiveram na idade regular, em 2006, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade era de 10,2%<sup>72</sup>. “O direito à educação no Brasil é marcado por uma história excludente, seletiva e desvinculada da realidade do país. O direito foi garantido no texto legal, mas esquecido na prática” (LEITE, 2013a, p. 11).

Tentando garantir o acesso dessa população e a efetivação do direito, a lei que criou o Proeja obriga as instituições federais a destinarem, no mínimo, 10% das vagas ofertadas a esta modalidade de ensino. “O [...] Proeja vem com aquela obrigatoriedade de 10% da oferta de vagas [...] e aí a escola começa a correr atrás, mas não corre atrás no volume que o decreto exige, acho que nunca chegou nos 10% da oferta de vagas” (ex-diretor geral CefetSP). O ingresso nos cursos Proeja é realizado através de sorteio aos interessados, com exceção do campus Sertãozinho, cujo ingresso é feito através do perfil sócio-econômico.

Os quadros abaixo mostram a quantidade de vagas ofertadas nos anos de 2006 e 2007. Como os cursos Proeja são anuais, foram colocados somente os dados do 1º semestre, dos câmpus que ofereceram cursos. Em 2006, o número total de vagas

---

<sup>72</sup> Fonte: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2011. Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD171>. Acesso em 19 abr. 2015.

para o Proeja ultrapassou o exigido em lei, embora, isoladamente, apenas duas unidades tenham atingido os 10%.

<b>Quadro 8 - Quantidade de vagas ofertadas em 2006</b>					
1º semestre					
	<b>Médio Integrado</b>	<b>Técnicos (subsequente / concomitante)</b>	<b>Superiores</b>	<b>Total</b>	<b>Proeja</b>
São Paulo	360	400	280	<b>1040</b>	40
Cubatão	80	120	80	<b>280</b>	40
Sertãozinho	64	0	0	<b>64</b>	80
Guarullhos	0	80	0	<b>80</b>	0
<b>Total</b>	<b>504</b>	<b>600</b>	<b>360</b>	<b>1464</b>	<b>160</b>

Fonte: Relatório de Gestão CefetSP 2006. Elaborado pela autora.

Em 2007, o número total de vagas não atingiu o mínimo exigido e, novamente, apenas duas unidades ofertaram 10% de suas vagas.

<b>Quadro 9 - Quantidade de vagas ofertadas em 2007</b>					
1º semestre					
	<b>Médio Integrado</b>	<b>Técnicos (subsequente / concomitante)</b>	<b>Superiores</b>	<b>Total</b>	<b>Proeja</b>
São Paulo	320	360	360	<b>1040</b>	40
Cubatão	80	120	80	<b>280</b>	40
Sertãozinho	64	0	0	<b>64</b>	80
Guarullhos	0	160	0	<b>160</b>	0
S. João da Boa Vista	0	80	0	<b>80</b>	0
Caraguatatuba	0	80	0	<b>80</b>	0
<b>Total</b>	<b>464</b>	<b>800</b>	<b>440</b>	<b>1704</b>	<b>160</b>

Unidades Bragança Paulista e Salto iniciaram as atividades no 2º semestre

Fonte: Relatório de Gestão CefetSP 2007. Elaborado pela autora.

Além dos desafios já apontados, outra grande resistência enfrentada pela implementação do programa foi a mudança do público-alvo que vinha sendo atendido pelo CefetSP. Machado (2011, p. 30) afirma que esse "desconforto" é causado pelo medo, por parte de docentes e gestores, principalmente, que as turmas de Proeja diminuam o prestígio e a excelência conseguida pela rede federal na oferta de educação profissional. Esse receio foi observado na fala da ex-coordenadora do Proeja no CefetSP,

*Eu me lembro também que em uma das primeiras assembleias de professores lá no campus SP, teve muita resistência ao EJA. Muitas falas no sentido de que o Cefet era uma escola que tinha o poder de transmitir um conhecimento para pessoas que tinham uma certa bagagem e que essa turma não tinha, que eles iriam sentir essa diferença. Eu fiquei pasma com esse tipo de discussão, mas tinha! Tinha de tudo também, tinha gente que achava que a gente tinha que fazer uma caridade de ter o Proeja, tinha discursos de pessoas que entendiam, faziam análise da sociedade do entorno da escola, da necessidade do país no momento e tudo. Então, assim, tinham os mais variados discursos, de A a Z. Mas acho que foi um aprendizado imenso. A aceitação do Proeja foi muito difícil, porque ao mesmo tempo que a escola queria fazer ela não tinha muitas condições também. Por exemplo, não tinha espaço, não tinha mesa, cadeira, armário, sala, nada. Como coordenadora do EJA, eu me reunia às vezes com alguns alunos, com alguns professores do EJA no banco central da escola, naquele pátio central. Não tinha espaço, nem na sala dos professores, às vezes os professores estavam lá tomando café, conversando, e tal, então...*

Esse depoimento apresenta elementos que comprovam o desconhecimento dos professores em relação à nova característica da EJA e à proposta do Proeja. Entender a EJA como: "uma caridade", ou que a escola deveria "transmitir" conhecimentos para quem já "tinha uma bagagem", revela que a visão de educação dos docentes, nesse momento é a da concepção tradicional de ensino, que desconsidera os conhecimentos dos jovens e adultos trabalhadores, e que entendem a educação de adultos como supletiva.

Após o início da primeira turma, a ex-coordenadora aponta que algumas resistências foram diminuindo, pois os professores perceberam que

*[...] era uma turma que não tinha problema disciplinar, as turmas do integrado tinham problema, do EJA não, eles gostavam de ir para a aula. Você pedia um trabalho, alguma coisa assim, o aluno que não faz, ele justifica, — olha não fiz, trabalhei ontem até a noite, não tinha papel... você via que era verdade o que ele estava dizendo. Eles gostavam, tinham um respeito muito grande com o professor, nunca teve um problema com um aluno do EJA de discutir, de reclamar, eles reclamavam do que eles tinham direito, e tudo, mas assim, de professor, de bate-boca, de questões assim, nenhuma, de desrespeito ao*

*professor jamais. Então essas turmas começaram a cativar os professores, pela disciplina.*

Mesmo assim, de acordo com o trabalho de Rosta Filho (2010) a concepção tradicional de ensino foi levada para as salas de aula, interferindo no andamento da turma.

Ao final de 2007, dos 40 alunos matriculados na primeira turma, apenas 8 concluíram, devido a alta taxa de evasão, somada ao grande número de repetentes. A falta de capacitação dos professores para se adequarem a esse perfil de público, além da pressão por parte de professores e alunos do nível médio integrado, que reivindicavam as vagas para cursos superiores (ROSTA FILHO, 2010) foram fatores que interferiram diretamente na implementação do Proeja.

Neste trabalho não são estudadas as causas da evasão dos cursos Proeja em São Paulo, embora seja um tema de grande relevância, conforme aponta o ex-diretor do CefetSP:

*Em termos de efetividade, em termos de quantidade de alunos, ele é inexpressivo na nossa instituição. Não chega a 10% e eu, particularmente, não acho que vai chegar e nem deveria. Não é que eu não gosto do programa. Eu não gosto da ideia de ter um limite para... Eu acho que isso tem que ser discutido internamente, na medida em que tem demanda [...], você é obrigado a fazer isso e aí você olha e cadê os alunos, não tem alunos. Pra mim é um programa possível... dentro de uma política, atende uma demanda regional, está dentro dos princípios do instituto e aí faz adequação de quantidade de oferta de vagas.*

Para a ex-diretora de ensino, “esse curso [...], até os dias de hoje, tem muita evasão. Hoje está um pouco melhor, a preparação dos professores e o cuidado com os alunos, porque hoje nós temos mais pedagogos, naquele tempo não tinha [...]”.

A expansão da Rede Federal teve grande importância na garantia do direito ao acesso à educação profissional, principalmente no interior do Estado. No entanto, especificamente em relação ao Proeja, pode-se perceber que não houve avanços em relação à oferta de cursos nesses câmpus do interior.

Como citado anteriormente, Elmore (2003) apresenta modelos de implementação de políticas que podem servir de base para a análise, entendendo que os modelos são apenas referências, uma vez que o processo de implementação é complexo e dinâmico. O processo de implementação do Proeja no IFSP segue o

modelo que Elmore (2003) denomina “Modelo de administração de sistemas”, tendo como características:

a) **Princípio central do modelo:** as organizações devem ter um comportamento orientado aos seus principais fins e objetivos, cada uma das tarefas que desenvolve, deve ser orientada para o objetivo final da instituição.

A Lei de criação do Proeja prevê, inicialmente, que ele seja oferecido pela Rede Federal de Educação Profissional. Dessa forma, a oferta de cursos EJA, integrados à formação profissional, atende ao princípio central do modelo proposto, embora, para a instituição, as especificidades do público alvo sejam um desafio.

b) **Posição do modelo sobre a relação de poder na organização:** controle hierárquico. O superior define e delega a execução das tarefas, e supervisiona seu cumprimento.

Especificamente no caso do Proeja, o então Diretor Geral (cargo atualmente exercido pelo Reitor) nomeou uma Coordenadora, que ficou responsável pela operacionalização e início do curso, além de uma Diretora de Ensino, que seria responsável pela elaboração do Projeto Político Pedagógico do curso e também pelo acompanhamento das atividades desenvolvidas pela coordenação e pelos professores.

c) **A tomada de decisões:** para cada uma das tarefas, há uma área mais adequada para sua execução. O processo de tomada de decisões passa pela identificação dessas áreas e adequação interna permanente das responsabilidades de execução.

Nesse caso, como pode ser observado no depoimento da ex-coordenadora do curso, a escolha da área de mecânica<sup>73</sup> como responsável pelo Proeja deu-se mais por afinidade do Diretor Geral. Inicialmente os professores foram alocados pela coordenação do curso nas turmas Proeja e tiveram que reorganizar horários e turmas.

---

<sup>73</sup> Dentro de um mesmo campus, os cursos são agrupados por áreas de afinidade. Cada área possui um coordenador, além dos coordenadores de cada curso que compõe aquela área. O organograma de campus, em geral, compreende: professores – coordenadores de curso – coordenador de área – gerente educacional – diretor geral do campus (em ordem hierárquica).

Este modelo considera que para a execução da política há necessidade de divisão em partes menores (subsistema administrativo), cada uma especializada na execução de sua tarefa. Mas essa divisão é realizada e supervisionada por um chefe hierárquico, não permitindo participação autônoma dos subordinados.

Por ter sido uma política pouco discutida com os servidores da base (principalmente os professores), e pelo caráter excessivamente centralizador do IFSP, podemos inferir que as relações hierárquicas no processo se sobressaíram às outras possibilidades.

**d) Esboço do processo de implementação de acordo com o modelo:**

A Implementação consiste, primeiramente, em definir um conjunto detalhado de objetivos que reflète fielmente a intenção fundamental de uma determinada política; posteriormente, consistem em determinar às unidades subordinadas responsabilidades e parâmetros de desempenho que sejam adequados a esses objetivos, supervisionar o desempenho do sistema e fazer os ajustes internos necessários para aumentar o grau de cumprimento dos fins da organização (ELMORE, 2003, p.192).

O que mais preocupa os funcionários responsáveis pela implementação, no nível operacional, é como controlar a tensão entre a complexidade do trabalho com os problemas cotidianos de relações com o público, principalmente os que trabalham na prestação de serviços sociais (ELMORE, 2003). No caso do Proeja, não houve muito tempo entre a publicação da Lei e sua aplicação e o curso tem início sem preparação adequada do corpo docente, sem documentos necessários para o desenvolvimento do curso, como o PPP, com pouca divulgação, o que o deixou sem muita procura e grande evasão.

Pode-se perceber, então, que os cursos Proeja são inseridos na instituição como mais um curso a ser ofertado, a fim de atender ao exigido em Lei, sem as devidas adequações, tanto da estrutura como da preparação do corpo docente, o que só vai acontecer após a oferta do curso de pós-graduação específico para professores que atuavam no programa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de um curso que prevê a escolarização e a formação para o trabalho vem como uma oportunidade além da escolarização, pretende ser efetiva no processo de inclusão social de jovens e adultos que não puderam completar seus estudos na idade regular. Por esse motivo, o Proeja chega aos Institutos Federais como uma oportunidade e esperança para os cidadãos e, ao mesmo tempo, um desafio para os professores e gestores, responsáveis por sua implementação.

Na história recente do País, é a primeira experiência de articulação entre a educação profissional e escolarização, uma vez que as políticas desenvolvidas para esse público ou eram voltadas para a alfabetização, ou para a formação e qualificação profissional.

A garantia do direito à educação, após a Constituição de 1988, traz à tona o debate entre o ideal de formação, em uma sociedade cada vez mais em processo de rápidas transformações. O conceito de Educação ao Longo da Vida e a necessidade de oferecer formação que prepare o cidadão a 'aprender a aprender' levam à criação de um programa que integra escolarização e preparação para o mundo do trabalho.

Embora mantenha o discurso da focalização de políticas, ao prever a inclusão em vez da garantia do direito, a criação do Proeja vem atender a essa demanda de educação do trabalhador, com foco não somente na preparação técnica, mas oferecendo oportunidades educativas e formação integral para o cidadão.

Entretanto, como abordado nos capítulos anteriores, a política pensada pelos legisladores pode tomar rumos diversificados, de acordo com a estrutura onde será implementada. No caso do IFSP, o objetivo dos gestores, em relação ao Proeja, era cumprir o previsto em Lei, o que aconteceu com a nomeação de uma Coordenadora do curso, cuja finalidade era organizar o início da oferta, e a alocação dos professores nas aulas de EJA. A implementação do programa, então, ocorreu de forma hierárquica, sem o tempo necessário para as adequações, tanto da estrutura física como do corpo docente, gerando desconforto e até mesmo resistências por parte de professores, fatores que refletiram não só no desempenho das turmas abertas, mas também na oferta de novos cursos e turmas.

Dois anos após o início da primeira turma, em 2008, com novo curso sendo ofertado (Qualidade) e reformulação do PPP de Mecânica (ROSTA FILHO, 2010), o CefetSP é transformado em IFSP e inicia um processo acelerado de expansão, com a Reitoria sediada na capital.

A gestão no IFSP é centralizada na Reitoria, com algumas permissões aos diretores locais, cujas decisões são posteriormente aprovadas pelo Conselho Superior, órgão máximo e de caráter consultivo e deliberativo<sup>74</sup>. A desconcentração das ações, portanto, é parcial e depende de aprovação posterior, fato que influencia nas gestões locais.

Dentre as permissões dadas aos Diretores Gerais de câmpus está a de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional e a previsão de oferta de cursos em cada campus. Ou seja, a oferta dos cursos Proeja depende da proposição de cada diretor local, o que aconteceu em apenas quatro dos 26 novos câmpus inaugurados com a expansão entre 2008 e 2011.

Como pudemos observar nos depoimentos, entre as principais causas da não-oferta do Proeja, destacamos um grande interesse dos gestores locais em oferecer cursos técnicos concomitantes e subsequentes e, inclusive, dois câmpus que iniciam suas atividades apenas com cursos superiores de tecnologia, motivados pela familiaridade do corpo docente com um público alvo selecionado e específico para a formação técnica e pela visibilidade que o campus ganha, em sua comunidade, ao oferecer cursos que atraem o público em geral, em detrimento à oferta de cursos EJA.

Além disso, de acordo com os depoimentos dos entrevistados, a falta de um acompanhamento efetivo do MEC fez com que a exigência legal da oferta de 10% das vagas para o Proeja não fosse cumprida durante o processo de expansão.

Atualmente, o Pronatec tem destaque nas ações governamentais e na oferta de cursos nos IF. Como prevê o art. 4º da Lei 12.513/2011, que cria o programa, a formação dos trabalhadores pode ser realizada pelo Pronatec nas formas integrada, concomitante e subsequente. Essa possibilidade fez com que muitos cursos fossem oferecidos na forma concomitante, na qual o IFSP oferece a formação técnica do

---

<sup>74</sup> Fonte: <http://www.ifsp.edu.br/index.php/instituicao/conselho-superior.htm>. Acesso em 10 jun. 2015.

trabalhador, com pagamento de Bolsa-Formação prevista em Lei, enquanto o aluno cursa a EJA nas redes estadual ou municipal de ensino.

Embora os documentos analisados (Relatórios de Gestão) e os depoimentos dos entrevistados reconheçam a importância do Proeja na formação e inclusão social do cidadão, o fato de ser um público com características específicas, diferenciadas dos alunos dos outros cursos oferecidos pela instituição, gera um desconforto entre os professores e gestores, que preferem, então, não oferecê-lo em seus câmpus.

Consideramos que a política de integração entre formação profissional e elevação de escolaridade prevista no Proeja deve ser continuada, por se tratar de uma possibilidade de inserção social, através do trabalho, mesmo reconhecendo que esta não é a única solução e que outras políticas complementares devem ser implementadas pelos governos, para a efetiva inclusão social.

O Plano de Desenvolvimento Institucional do IFSP 2014-2018 prevê, novamente, a oferta de cursos Proeja em quase todos os câmpus, mas sua efetiva implementação, ainda dependerá da negociação entre Reitoria, Diretores-Gerais e professores.

## BIBLIOGRAFIA

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liberlivros, 2005.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.7-10, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Ipea: texto para discussão**, Rio de Janeiro, maio 2012. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD\\_1739.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2014.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. 3ª Ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 1. p. 21-53.

\_\_\_\_\_ (2003a). Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.) **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto/Portugal: ASA Editores, 2003. P. 19-48.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1992.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto/Portugal: Porto Editora, 1994 (Coleção Ciências da Educação).

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: A degradação do trabalho no século XX**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ltc - Livros Técnicos e Científicos, 1987.

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p.39-49, out. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000400006#tx25](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400006#tx25)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. **As políticas para a educação de jovens e adultos no governo Lula (2003-2010):** incongruências do financiamento insuficiente. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2011.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da educação.** Campinas: Autores Associados, 1995. Coleção Educação Contemporânea.

CHILANTE, Edinéia Fátima Navarro. **Processo decisório em políticas públicas: análise da formulação do Proeja em âmbito nacional.** 2013. 270 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ClAVATTA, Maria. Universidades tecnológicas: horizonte dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS)? In: MOLL, Jaqueline e colaboradores. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades.** Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 159-174.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. **The journal of politics.** Washington, p. 892-915. nov. 1971. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2128415?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21104037181103>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

COELHO, Carlos Alberto Gouvêa. **Preparando para o trabalho ou preparando para a vida?:** O caso da formação de técnicos de eletrônica no Cefet-RJ. 1998. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <<http://www.acervo.epsjv.fiocruz.br/beb/textocompleto/003624>>. Acesso em: 25 out. 2014.

COLEBATCH, H. K.. **Policy.** 3. ed. United Kingdom: Bell & Bain Ltd., 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 1., 2006, Brasília. **Anais e deliberações.** Brasília: Ministério da Educação - Secretaria de Educação Tecnológica, 2007. 380 p.

COOMBS, Philip H.. Que é planejamento educacional? **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n. 4, p.53-94, out. 1972. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n04/n04a02.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização.** 2. ed. Brasília, Df: Facso, 2005.

DELORS, Jacques (Org.). **Educação: um tesouro a descobrir.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p.1115-1139, out. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92\\_a18.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92_a18.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2015.

DOMBOSCO, Cristiane; LEITE, Sandra Fernandes. A priorização do atendimento ao jovem na "contramão" das políticas para a educação de jovens e adultos: o ensino fundamental em questão. In: SÔNIA GIUBILEI (Org.). **Caderno de textos do Gepeja**. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos, 2010. p. 28-35.

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W.. Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003. Cap. 1. p. 77-104.

ELMORE, Richard F. Modelos organizacionales para El análisis de la implementación de programas sociales. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003. Cap. 3. p. 185-249.

\_\_\_\_\_ (2003a). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003. Cap. 3. p. 251-280.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p.183-238, jun. 1997. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=459&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=459&tp=a)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

FAURE, Edgar et al. **Learning to be: The world of education today and tomorrow**. Paris: Unesco, 1972. Disponível em: <[http://www.unesco.org/education/pdf/\\_15\\_60.pdf](http://www.unesco.org/education/pdf/_15_60.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2014.

FREIRE, Paulo. Prefácio. Ideologia e educação: reflexões sobre a não neutralidade da educação. In: GADOTTI, Moacir. **A educação contra a educação: O esquecimento da educação e a educação permanente**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 15-19.

\_\_\_\_\_. **Política e educação**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época).

\_\_\_\_\_. **Educação e atualidade brasileira**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, s/p. mai/ago. 1999. Disponível em: <<http://www.senac.br/BTS/252/boltec252c.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2000.

FRIGOTTO; Gaudêncio, CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.45-60, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r28.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 92, n. 16, p.1087-113, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Ensino Médio Integrado à Educação Profissional**, Brasília, v. 1, n. 07, p.29-50, maio 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/boletim\\_salto07.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/boletim_salto07.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2014.

GADOTTI, Moacir. Educação de jovens e adultos: correntes e tendências. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E (Org.). **Educação de jovens e adultos: teoria, prática e proposta**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008. Cap. 3. p. 29-58 (Guia da Escola Cidadã: v. 5).

\_\_\_\_\_. **Educação de adultos como direito humano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009 (Cadernos de Formação: v. 4).

GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2002.

GENTILINI, João Augusto; FERNANDES, Fabiana Silva. Perspectivas do planejamento educacional em contextos de descentralização. In: SOUZA, Cláudio Benedito Gomide de; RIBEIRO, Paulo Rennes Marçal. **Política, gestão educacional e formação de educadores: contribuições ibero-americanas para a educação**. Araraquara: Fcl-Unesp Laboratório Editorial; Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2008. p. 77-90.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 108-130, maio/agosto 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a07.pdf>>, acesso em 09 jun. 2013.

IRELAND, Timothy D. O direito de todos à educação: a incidência de instrumentos internacionais sobre políticas públicas de educação de jovens e adultos. In: DINIZ, Adriana Valéria Santos; SCOCUGLIA, Afonso Celso; PRESTES, Emília Trindade. **A aprendizagem ao longo da vida e a educação de jovens e adultos: possibilidades e contribuições ao debate**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010. p. 55-72.

JEFFREY, Debora Cristina. LEITE, Sandra Fernandes. DOMBOSCO, Cristiane. Políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil (anos 2000): o processo de juvenilização. In: XXXV Simpósio brasileiro e II Congresso Ibero-americano de política e administração da educação jubileu de ouro da ANPAE 1961-2011, 2011. **Anais...** Disponível em <[http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom\\_2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0128.pdf](http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom_2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0128.pdf)>. Acesso em 20 jul. 2014.

KINGDON, John W.. **Agendas, alternatives, and public policies**: Update edition, with an epilogue on health care. 2. ed. New York: Longman, 2011.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 59-72.

KUENZER, Acácia. **Ensino médio e profissional**: as políticas do estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997 (Questões da nossa época. Vol. 63).

\_\_\_\_\_. O Ensino Médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 21, n. 70, p.15-39, abr. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v21n70/a03v2170.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

LEITE, Sandra Fernandes. **O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil**: um resgate histórico e legal. Curitiba: Editora Crv, 2013

\_\_\_\_\_. (2013a). O direito à educação na modalidade de educação de jovens e adultos. In: JEFFREY, Debora Cristina. **A educação de jovens e adultos**: questões atuais. Curitiba: CRV, 2013. p. 11-32.

LIBÂNIO, José Carlos. **Pedagogia e pedagogos, para quê?** São Paulo: Cortez, 2010, 12 ed.

LIMA, Licínio C.. **Educação ao longo da vida**: Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró. São Paulo: Cortez, 2007.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 (Cadernos de gestão).

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Epu, 1986 (Temas básicos de educação e ensino).

MACHADO, Maria Margarida. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 82, p.17-39, nov. 2009. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1576/1268>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_.(2009a) Gestão da educação de jovens e adultos: espaços possíveis de construção coletiva. In: XXIV Simpósio brasileiro de política e administração da educação, 2009, Vitória. **Cadernos Anpae**. Fortaleza: Biblioteca Anpae, 2009. s/p. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/235.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/235.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. A pesquisa com foco na educação de trabalhadores a partir do Proeja. In: MACHADO, Maria Margarida (org.); RODRIGUES, Maria Emilia de Castro (coorg.). **Educação dos trabalhadores: políticas e projetos em disputa**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011. p. 19-42.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1992 (Coleção educação contemporânea. Série memória da educação). Tradução de Gaetano Lo Monaco

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

METER, Donald S. Van; HORN, Carl E. Van. El proceso de implementación de las políticas: um marco conceptual. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. 3. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003. Cap. 1. p. 97-146.

MOEHLECKE, Sabrina. AS POLÍTICAS DE DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 137, p.461-487, maio 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742009000200008&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742009000200008&lang=pt)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MOLL, Jacqueline (Coord.); SILVA, Caetana Juracy Rezende (Coord.); CORREA, Benedito Luiz et al. **PROEJA - Programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos: educação profissional técnica de nível médio/ensino médio - documento base**. Brasília, DF: MEC/SETEC, 2009.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. Educação permanente: direito de cidadania, responsabilidade do Estado. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p.395-416, set. 2006. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r148.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

MOURA, Dante Henrique. A relação entre a educação profissional e a educação básica na CONAE 2010: possibilidades e limites para a construção do novo Plano Nacional de Educação. **Educação e sociedade**. 2010, vol.31, n.112, pp. 875-894. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/12.pdf>>. Acesso em 02 out. 2014.

MOURA, Dante Henrique; HENRIQUE, Ana L. S.. Proeja: entre desafios e possibilidades. **Holos**, [s.l.], v. 2, n. 28, p.114-129, maio 2012. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/914/536>>. Acesso em: 02 out. 2014.

NOFUENTES, Vanessa Carvalho. **Um desafio do tamanho da nação: a campanha da liga brasileira contra o analfabetismo (1915-1922)**. 2009. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Departamento de História Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - Puc-rio, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=13041@1](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=13041@1)>. Acesso em: 04 maio 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, Pe, v. 25, n. 2, p.197-209, mai/ago 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educação e sociedade**. Campinas, v. 32, n. 115, jun 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302011000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 31 ago. 2014.

OLIVEIRA, Edna Castro de; MACHADO, Maria Margarida. O desafio do Proeja como estratégia de formação dos trabalhadores. In: **XXV Simpósio brasileiro - políticas públicas e gestão da educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas**, 2011, São Paulo. **Programas e trabalhos completos**. São Paulo: Biblioteca Anpae - Série Cadernos, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/trabalhosCompleto01.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2014.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Políticas públicas para o ensino profissional: o processo de desmantelamento dos Cefets**. Campinas: Papyrus, 2003. Série prática pedagógica.

OLIVEIRA, Ramón de. **A (des)qualificação da educação profissional brasileira**. São Paulo: Cortez, 2003. Coleção questões da nossa época.

ORTIGARA, Claudino; GANZELI, Pedro. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Permanências e mudanças. In: BATISTA, Eraldo Leme; MULLER, Meire Terezinha (Org.). **A educação profissional no Brasil**. Campinas: Alínea, 2013. p. 257-280.

OSORIO, Agustín Requejo. **Educación permanente y educación de adultos**. Barcelona: Ariel, 2003.

PACHECO, Eliezer. **Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Moderna, 2011. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7A83CB34572A4A01345BC3D5404120>>. Acesso em: 04 out. 2014.

PAIVA, Jane. Sonata para a educação de jovens e adultos: harmonias e dissonâncias na geopolítica de movimentos de uma década. In: JEFFREY, Debora Cristina; AGUILLAR, Luís Enrique (Org.). **Balço da política educacional brasileira (1999-2009): ações e programas**. Campinas: Mercado das Letras, 2013. p. 105-136.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, p. 21-48.

POCHMANN, Márcio. Mudanças na ocupação e a formação profissional. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, v. 6, n. 6, p.48-71, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu/article/view/1641/0>>. Acesso em: 03 out. 2014.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p.259-305, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2014.

QUERUBIN, Docimar. **A contribuição do programa Integrar para os rumos da educação profissional**. 2008. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13493>>. Acesso em: 25 out. 2014.

RAMOS, Marise N. A reforma do ensino médio técnico nas instituições federais de educação tecnológica: da legislação aos fatos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico**. Brasília: Inep, 2006. p. 283-310. Disponível em: <<http://www.acervo.epsjv.fiocruz.br/beb/textocompleto/004669>>. Acesso em: 04 out. 2014.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo**. Exercício de 2006. São Paulo, 2006. 70 páginas.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo**. Exercício de 2007. São Paulo, 2007. 102 páginas.

RELATÓRIO DE GESTÃO **Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo**. Exercício de 2008. São Paulo, 2008. 144 páginas.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo**. Exercício de 2009. São Paulo, 2009. 159 páginas.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo**. Exercício de 2010. São Paulo, 2010. 246 páginas.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo**. Exercício de 2011. São Paulo, 2011. 361 páginas.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo**. Exercício de 2012. São Paulo, 2012. 424 páginas.

RICCO, Gaetana Maria Jovino. **Educação de adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 1979.

ROSTA FILHO, Francisco. **A educação na modalidade de jovens e adultos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Campus São Paulo**. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Departamento de Programa Multidisciplinar em Educação, Administração e Comunicação, Universidade São Marcos, São Paulo, 2010.

RUMMERT, Sonia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o "novo" que reitera antiga destituição de direito. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, *online*, n. 2, p.35-50, jan/abr. 2007. Disponível em: <<http://www.uff.br/ejatrabalhadores/artigos/a-educacao-de-jovens-adultos-brasileiros-sec-xxi.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

SALGADO, Edméa Nunes. **Educação de jovens e adultos**. v.1. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008. Disponível em <<http://teca.cecierj.edu.br/popUpVisualizar.php?id=46556&urlArquivo=../arquivo/documento/46556.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2014

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e sociedade**: Campinas, n. 69, p.119-134, dez. 1999. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>, acesso em 9 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. O choque teórico da politecnia. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.131-152, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r41>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas.** 12. ed. Campinas: Autores Associados, 2011 (Coleção educação contemporânea).

SHIROMA, Eneida Oto; LIMA FILHO, Domingos Leite. Trabalho docente na educação profissional e tecnológica e no Proeja. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p.725-743, jul. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302011000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000300007)>. Acesso em: 04 out. 2014.

SILVA, Caetana Juracy Rezende. **Institutos federais Lei 11.892, de 29/12/2008: comentários e reflexões.** Natal: Editora do Ifrn, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=3753&option=com\\_docman&task=doc\\_download](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=3753&option=com_docman&task=doc_download)>. Acesso em: 22 mar. 2014.

SILVA, Monica Ribeiro da. A política de integração curricular no âmbito do PROEJA: entre discursos, sujeitos e práticas. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p.307-326, jun. 2011. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0104-40362011000300005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_artext&pid=S0104-40362011000300005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0104-40362011000300005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VENTURA, Jaqueline Pereira. **O Planfor e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada.** 2001. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2001. Disponível em: <[http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline\\_Pereira\\_Ventura.pdf](http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline_Pereira_Ventura.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p.291-309, mai/ago 2007.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Problemas públicos y agenda de gobierno: estudio introductorio y edición.** México: Miguel Ángel Porrúa, 2003 (Colección antologías de política pública).

VILLANUEVA (2003a), Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 2003 (Colección antologías de política pública).

YIN, Robert K.. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. Tradução de Ana Thorell; revisão técnica Cláudio Damacena.

## DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. **Crêa nas Captaes dos Estados da Republica Escolas de Aprendizizes Artifices, Para O Ensino Profissiona Primario e Gratuito.** Rio de Janeiro, 26 set. 1909. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. **Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários.** Rio de Janeiro, 22 jan. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942. **Lei Orgânica do Ensino Industrial.** Rio de Janeiro, 30 jan. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. **Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial.** Rio de Janeiro, 27 fev. 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942. **Lei orgânica do ensino secundário.** Rio de Janeiro, 10 abr. 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943. **Lei Orgânica do Ensino Comercial.** Rio de Janeiro, 28 dez. 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946. **Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem comercial e dá outras providências.** Rio de Janeiro, 10 jan. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8621.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8621.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.524, de 5 de novembro de 1968. **Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico Industrial de nível médio.. 1.** Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5524.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5524.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de janeiro de 1971. **Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 26 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.044, de 18 de janeiro de 1982. **Altera dispositivos da lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm)>. Acesso em: 26 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, acesso em 19 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. **Dispõe Sobre A Instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e Dá Outras Providências.** Brasília, 09 dez. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de janeiro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 25 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. **Regulamenta O § 2º do Art. 36 e Os Arts. 39 A 42 da Lei Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, Que Estabelece As Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília, 18 abr. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

\_\_\_\_\_. MEC. Portaria Mec nº 646, de 14 de maio de 1997. **Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da lei federal nº 9.394/96 e no decreto federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da Rede Federal de Educação Tecnológica).** Brasília, Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC646\\_97.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC646_97.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. MEC. Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000. **Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.** Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>, acesso em 29 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.154, de 23 de janeiro de 2004. **Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm)>. Acesso em: 25 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5478, de 24 de junho de 2005. **Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA.** Brasília, DF, Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/dec\\_5478.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/dec_5478.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005. **Dispõe Sobre a Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná e Dá Outras Providências.** Brasília, 10 out. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11184.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11184.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. **Dá Nova Redação Ao § 5o do Art. 3o da Lei no 8.948, de 8 de Dezembro de 1994.** Brasília, 18 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.249, de 23 de dezembro de 2005. **Abre Aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em Favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação, da Cultura e do Esporte, crédito Suplementar no Valor Global de R\$ 422.037.761,00, Para Reforço de Dotações Constantes da Lei Orçamentária Vigente, e Dá Outras Providências.** Brasília, 23 dez. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11249.htm)>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5840, de 13 de julho de 2006. **Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências.** Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas.** Brasília, 2007. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2013.

\_\_\_\_\_. (2007a). Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. **Estabelece Diretrizes Para O Processo de Integração de Instituições Federais de Educação Tecnológica, Para Fins de Constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Ifet, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.** Brasília, 24 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. **Institui A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, Cria Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e Dá Outras Providências.** Brasília, 30 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

UNESCO. <http://uil.unesco.org/home/programme-areas/lifelong-learning-policies-and-strategies/news-target/lifelong-learning/9bf043146eaa0985e05daa9e12135f5b/>. Acesso em 11 jan. 2015.

## ANEXO

### Roteiro de entrevista

#### Sobre a expansão:

- 1) Como ocorreu o processo de expansão do IF-SP? Por que houve a decisão de ampliação do IF-SP com uma única reitoria centralizada? Como esse processo se constituiu e foi implementado?

#### Sobre o Proeja

- 1) Em 2006, ano da implementação do Decreto 5478, que cria o Proeja, o então Cefet era composto por três câmpus. De que forma essa obrigatoriedade chegou ao diretor-geral do Cefet? E aos diretores?
- 2) Entre 2008 e 2011 houve uma grande expansão da rede, já IFSP. No entanto, dados coletados dos relatórios de gestão de 2006 a 2011 apontam que houve pouca diferença em relação à oferta de vagas do Proeja. Por que este programa não foi expandido juntamente com o IF, atendendo à legislação que prevê oferta de 10% das vagas para essa modalidade de ensino? O entendimento da instituição é que esses 10% devem ser dimensionados em relação ao número de alunos do IF como um todo ou de cada campus?
- 3) Como é o processo de gestão dos cursos Proeja-Fic que são realizados com parcerias entre IF e prefeituras? Por que esses alunos, no caso dos câmpus Guarulhos e Salto, não são citados no total de alunos do IF?