

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ANÁLISE POLÍTICA DO PROGRAMA NACIONAL DE
INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM A
EDUCAÇÃO BÁSICA NA MODALIDADE DE EDUCAÇÃO DE
JOVENS E ADULTOS - PROEJA**

BALTAZAR CARBONI CREMONESE

ORIENTADOR: PROF. DR. NEWTON ANTONIO PACIULLI BRYAN

Dissertação de Mestrado apresentada à Comissão de Pós Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

Campinas
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANÁLISE POLÍTICA DO PROGRAMA NACIONAL DE INTEGRAÇÃO DA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NA MODALIDADE DE
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - PROEJA

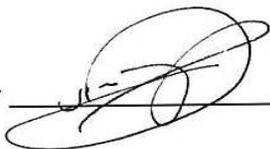
Autor: Baltazar Carboni Cremonese

Orientador: Prf. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de
Mestrado em Educação defendida por Baltazar Carboni
Cremonese e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 28 / 06 / 2012

Assinatura Orientador



COMISSÃO JULGADORA:



Prof. Dra. Fátima Beatriz Benedictis Delphino



Prof. Dra. Marta Leandro da Silva

2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

C863a	<p>Cremonese, Baltazar Carboni, 1953- Análise política do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA / Baltazar Carboni Cremonese. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.</p> <p>Orientador: Newton Antonio Paciulli Bryan. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p>1. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação Jovens e Adultos (PROEJA). 2. Políticas públicas. 3. Educação profissional. 4. Integração. 5. Educação de jovens e adultos. I. Bryan, Newton Antonio Paciulli. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p>12-124/BFE</p>
-------	---

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês Political Analysis of the National Program of Vocational Education Integrated to the Basic Education in the Youth and Adults Modality-PROEJA

Palavras-chave em inglês:

Program of Vocational Education Integrated to the Basic Education in the Youth and Adults Modality-PROEJA

Public policies

Professional education

Integration

Youth and adult education.

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora:

Newton Antonio Paciulli Bryan (Orientador)

Fátima Beatriz Benedictis Delphino

Marta Leandro da Silva

Data da defesa: 28/06/2012

Programa de pós-graduação: Educação

e-mail: baltazar@ifsc.edu.br

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa, Maria Gilma, a quem muito devo, por seu incentivo e suporte emocional.

Às minhas filhas Fabíola e Fernanda, a quem muito quero, pelo apoio e compreensão.

Aos meus pais pelos valores de solidariedade e respeito que me transmitiram: meu pai Tanilo, e minha mãe Gentilha in memórium.

AGRADECIMENTOS

Na construção de um trabalho coletivo como esse temos que reconhecer a contribuição de muitos que fizeram parte desta caminhada.

Quero agradecer aos coordenadores e funcionários das Instituições – FE/UNICAMP e IFSC – que possibilitaram as condições materiais para a concretização desta dissertação.

E também um agradecimento aos professores que se dedicaram em aulas e viagens.

Um agradecimento especial ao orientador Bryan que teve sabedoria, paciência e perseverança para levar este trabalho a bom termo.

As Professoras Fátima Delphino e Marta Leandro que generosamente se dispuseram a participar da Banca de Qualificação e de Defesa.

Um agradecimento especial à professora Esterzinha, colega na luta pelo PROEJA, que generosamente fez a revisão final do texto.

Esse empreendimento tornou-se mais leve com a presença acolhedora e estimulante dos colegas de MINTER, em especial ao primeiro grupo que foi a Campinas.

A todos muito obrigado!

El pueblo más feliz es el que tenga mejor educados a sus hijos, en la instrucción del pensamiento y en la dirección de los sentimientos. Un pueblo instruido será siempre fuerte y libre. Fidel Castro (La Historia me Absolverá).

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a política do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA- instituída no âmbito federal pelo Decreto N°: 5.840 de 13 de julho de 2006. Este programa espelha as preocupações do contexto educacional no campo da Educação de Jovens e Adultos no início do século XXI, época em que este assunto se constitui no ponto principal para a agenda formal do governo. Para esta pesquisa utilizamos os pressupostos teóricos da análise de política na linha descritiva do Modelo Incremental. Tal metodologia é apropriada para o nosso estudo de caso em que nosso objeto de análise se refere a uma mudança de caráter não estrutural no sistema educacional brasileiro. Este trabalho abrange um estudo da legislação federal que institui o Programa em seus fundamentos e diretrizes para sua efetivação. O foco da análise busca estudar a contribuição de outros programas educacionais e suas conjunturas os quais facilitaram ou dificultaram a elevação do PROEJA para a agenda governamental. Destacamos a participação de organizações políticas, econômicas e sociais que interferem direta ou indiretamente na sua relação com a elaboração da política educacional para jovens e adultos no país. Para identificar e conhecer a participação dos sujeitos diretamente envolvidos na elaboração da agenda da integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos utilizamos entrevistas semiestruturadas com atores que participaram da elaboração dos fundamentos teóricos e/ou da legislação e gestão do programa da sua concepção até a efetivação legal, no ano de 2007.

Palavras-chave: análise de política; PROEJA; educação profissional; integração; jovens e adultos.

ABSTRACT

This research aims at investigating the PROEJA policy, implemented at the federal sphere by the decree n° 5.840 from July 13th, 2006. The program mirrors the concerns of the educational context in the field of Youth and Adults Education in the beginning of the XXI century when this matter becomes the main point to the government formal agenda. We have used the theoretical assumptions of the political analysis in the descriptive line of the Incremental Model. Such methodology is appropriate for our case study since our object of analysis refers to a non structural change in the Brazilian education system. The scope of this work is the federal legislation which institutes the Program in its foundations and guidelines for implementation. The focus of the analysis is the contribution of other educational programs and their contexts which made it more or less difficult to upgrade the PROEJA to the governmental agenda. We point out the participation of political, economical and social organizations which interfere direct or indirectly in their relation with the construction of the educational policy for youth and adults in the country. In order to identify and get to know the subjects who are directly involved in the construction of the agenda of the integration of the Professional Education with Basic Education in the Modality of Youth and Adults Education we have used semi structured interviews with actors who have participated in the construction of the theoretical foundations and/or the legislation and management of the program from its concept up to the legal implementation, in 2007.

Key-words: political analysis; PROEJA; professional education; integration; youth and adults

LISTA DE SIGLAS

ABC – Ação Básica Cristã
ACS – Assessoria de Comunicação Social do MEC
ANDE – Associação Nacional de Desporto para Deficientes
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAA - Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEB – Conselho de Educação Básica
CEDES – Centro de Estudos Direito e Sociedade
CEFET – Centros Federais de Educação Tecnológica
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERTIFIC – Programa de Certificação de Saberes Adquiridos ao Longo da Vida
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNM – Confederação Nacional dos Metalúrgicos
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONCEFET – Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica
CONCUT – Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores
CONDEAF – Conselho de Diretores de Escolas Agrotécnicas Federais
CONDETUF – Conselho Nacional dos Diretores de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
CONDTEC – Conselho de Diretores de Escolas Técnicas Federais
CONED – Congresso Nacional de Educação
CONFINTEA – Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONIF – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.
CPC – Centros Populares de Cultura
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EAF – Escolas Agrotécnicas Federais
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEJA – Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EPT – Educação Profissional e Tecnológica
ETF – Escola Técnica Federal
ETVU – Escola Técnica Vinculada a Universidade

FASUBRA –Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas.
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FENOE - Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIC – Formação Inicial e Continuada
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE – Fórum Nacional de Educação em defesa da Escola Pública
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 Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LULA – Luis Inácio Lula da Silva
MCP – Movimentos de Cultura Popular
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEB – Movimentos de Educação de Base
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MEPF – Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTb – Ministério do Trabalho (denominação a partir de 1992)
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego (denominação a partir de 1999)
NEBA – Necessidades Básicas de Aprendizagem
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação, a cidadania e a cultura
ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAS – Programa Alfabetização Solidária
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PEA – População Economicamente Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PID – Programa Integrar para Desempregados
PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação Profissional ou Plano Nacional de Educação Profissional
PNAC – Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNE – Plano Nacional de Educação
PNF – Programa Nacional de Formação
PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
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
PROFAE – Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda Urbano e Rural
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROUNI – Programa Universidade para todos
PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PUC – Pontifícia Universidade Católica
REPT – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.
SEE – Secretaria Estadual de Educação
SEFOR – Secretaria de Formação Profissional
SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SENAC – Serviço Nacional do Comércio
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC – Serviço Social do Comércio
SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI - Serviço Social da Indústria
SEST – Serviço Social do Transporte
SESU – Secretaria da Educação Superior
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica
SME – Secretaria Municipal de Educação
SNF – Secretaria Nacional de Formação
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UEE- União Estadual dos Estudantes
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho
USAID – United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I	7
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA	7
1.1 Aspectos metodológicos	7
1.2 Análise de Política	12
1.3 Formação da Agenda	18
1.4 Políticas Educacionais	27
CAPÍTULO II	45
MODALIDADES EDUCACIONAIS CONSTITUTIVAS DO PROEJA	45
2. 1 Educação Profissional.....	45
2.2 Educação de Jovens e Adultos.....	118
2. 3 Programa INTEGRAR da CNM/CUT	144
CAPITULO III	161
O PROEJA.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS	215
ANEXO A.....	229
Decerto 5.840/2006.....	229
ANEXO B	233
Entrevistas	233

INTRODUÇÃO

Se observarmos a hierarquia social dos campos científicos, vamos constatar que as ciências sociais e humanas ocupam uma posição pouco destacável e a educação uma posição ainda menos privilegiada. No momento atual, em que prevalece o pensamento tecnicista/utilitarista, atribuindo à ciência apenas um caráter instrumental e produtivista com base na tecnologia como única saída, fazer uma pesquisa na área de educação se torna um esforço necessário para se buscar um conhecimento emancipatório e libertador que considere o homem em toda sua dignidade.

A maioria das pesquisas sobre políticas e programas de governo na área de educação tem como objeto a implantação, avaliação e análise de novas experiências em estados, municípios, instituições ou escolas e poucos se referem à elaboração da política educacional. Assim, este trabalho tem como campo investigativo a política educacional com ênfase na gênese da agenda de um programa do governo federal que busca atender um segmento da sociedade, os jovens e adultos que foram excluídos dos ritmos normais de escolarização. Utilizamos da análise dos condicionantes históricos que propiciaram a emergência do PROEJA como programa incluído na política pública para educação profissional destinada ao público de Jovens e Adultos.

O programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA - é instituído pelo Decreto 5.478, de 24 de junho 2005 e incrementado pelo Decreto nº. 5.840, de 13 de julho de 2006. Para analisar o contexto em que ocorreu a formulação do PROEJA, tomamos os seguintes elementos como objetivos específicos da pesquisa: a relação do PROEJA com a educação profissional do trabalhador; a trajetória histórica da educação de jovens e adultos no Brasil e o programa Integrar da Confederação Nacional dos metalúrgicos. Usamos como fonte a legislação federal e, como recorte temporal, o período de 2003 a 2007.

Na busca da compreensão dos fenômenos que envolvem os atores e os processos educacionais relativos à temática, algumas indagações foram articuladas com o fito de conhecer os pressupostos teóricos e epistemológicos constitutivos dessas representações. Como o PROEJA se insere na política de educação profissional e quais foram os processos históricos e políticos que incluíram a temática da educação profissional para jovens e adultos na agenda de

políticas públicas do governo federal? Quais as questões (issues) que estão presentes nas abordagens do caso PROEJA? Este programa educacional deve ser tratado como nova política ou constitui tão somente um ajustamento? Se nova, configuraria uma estratégia universalista ou específica? Afinal, como e por que foi criado o PROEJA? Quais são as facilidades e as dificuldades encontradas na elaboração dos programas federais voltados para o público jovem e adulto que dialogam para que os cidadãos brasileiros tenham seus direitos sociais à educação concretizados? Tais questionamentos articulados no âmbito dessa pesquisa sintetizam sua problemática na pergunta: Que fatores sociais, políticos, econômicos e educacionais influíram na elaboração do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos?

O comunicado 41 do IPEA nos mostra que haveria em 2010 uma demanda potencial de mão de obra equivalente a 18,6 milhões de ocupações frente à disponibilidade de cerca de 24,8 milhões de trabalhadores, dos quais 22,2% dos trabalhadores não possuem qualificação necessária para a demanda existente. Mas há 19,3 milhões com qualificação e experiência profissional (IPEA, 2010)¹. O censo do IBGE de 2007 registrou que a Educação de Jovens e Adultos era frequentada por cerca de 10,9 milhões de pessoas, o que correspondia a 7,7% da população com 15 anos ou mais de idade. Pesquisa feita em 1999 pelo IBGE registrou mais de 68 milhões de pessoas maiores de quinze anos, que não concluíram o ensino fundamental, o que corresponde a 31,4%, e apenas seis milhões (8,8%) estão matriculados em EJA. O Brasil tem 18 milhões de analfabetos e 33 milhões de analfabetos funcionais. A população brasileira tem, em média, 6,3 anos de estudo escolar. Esses dados mostram um enorme contingente de cidadãos cerceados do direito à educação básica e de ter acesso a uma formação profissional de qualidade, portanto com poucas chances de participar com dignidade do mundo do trabalho que cada vez mais exige qualificação e escolaridade (Documento Base, MEC/SETEC: Brasília, 2007).

Entendemos que esses dados nos dão uma mostra da realidade educacional no escopo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) do país e o quanto são necessárias ações políticas que encaminhem tais questões no sentido de se realizar os preceitos legais de educação para todos.

¹ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fundação pública vinculada à secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Comunicado 41 do IPEA, 2010. Antes do n. 40 se chamava Comunicados da Presidência.

Diante desse quadro, resolvemos refletir sobre a política de educação profissional existente e a formulação do novo programa criado pelo governo. Esta pesquisa tem como objetivo fazer um estudo do conteúdo das políticas, momento em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento das políticas educacionais, isto é, determinar em que contexto elas surgiram.

Propomo-nos a investigar a formulação do programa com base na teoria da disciplina análise de política que dá os fundamentos para descrever a natureza e dinâmica das variáveis de determinada política. Ao desvendar as políticas públicas, podemos entender o caminho que determinado governo está tomando. A análise de política contribui para assegurar a democratização dos espaços de discussão, de elaboração e de acompanhamento de políticas existentes e para se criar novos espaços, ampliando a participação da sociedade civil. Nesse sentido, buscar a origem das políticas, coletar dados, avaliar a eficácia dos programas em curso, empreender estudos setoriais e temáticos, explorar novas perspectivas e favorecer um amplo debate é uma necessidade a fim de orientar as tomadas de decisão e a elaboração de políticas na área da educação.

Da análise de política, destacamos o método Incremental que nos parece o mais adequado para o entendimento da formação da agenda governamental. Nosso objeto é uma ação governamental que propôs uma reforma parcial no sistema de educação profissional na modalidade de jovens e adultos. Essa metodologia segue um caminho eficiente para o estudo de caso dentro do universo da educação nacional. Esse modelo presta-se para analisar fenômenos como essa reforma, pois não introduziu grandes modificações na situação educacional já existente e nem provocou rupturas de natureza mais radical.

Consideramos importante não focar a problemática da educação de jovens e adultos, apenas a partir das questões relativas, por exemplo, à raça, à etnia ou ao gênero, as quais, apesar de sua fundamental importância, não contemplam a essência da problemática dos educandos dessa modalidade de ensino. É preciso enfatizar o fato de que os sujeitos de EJA são, em sua expressiva maioria, oriundos da classe trabalhadora, encaminhando o debate para o campo social mais amplo. Para esse público, a oferta de possibilidades de acesso e de permanência na escola é historicamente regulada pelos interesses do capital. Se hoje a estrutura de classes de nossa sociedade é apresentada, por alguns teóricos, com menos visibilidade, isso não pode ser tomado

como superação desse ordenamento societário. Não é razoável esperar que tais programas resolvam a estrutura de classe pré-existente na sociedade brasileira. Mesmo que os jovens e adultos participem com sucesso dos programas educacionais, suas trajetórias não serão garantidas pela educação, pois são determinadas por outros aspectos advindos das condições de subsistência oferecidas pela família e pela sociedade.

Nessa análise, de caráter mais explicativo, procuramos não nos tornar defensores de políticas, nem temos a pretensão de ser imparciais ou neutros, pois inevitavelmente temos nossas crenças, valores e suposições.

No desenvolvimento desta dissertação, iniciamos o primeiro capítulo com a apresentação de algumas reflexões do campo teórico e metodológico sobre análise de política que irá orientar nossa discussão ao longo do trabalho. Das diversas etapas do processo de criação de políticas públicas, tomamos a fase da elaboração de uma agenda governamental, com especial atenção para o contexto social, econômico, político, educacional, junto com os atores sociais e administrativos, como categorias capazes de explicar o caso PROEJA. Também expomos aqui o debate sobre as políticas educacionais do Estado brasileiro e de seus governos ocorridas nas últimas décadas.

O capítulo dois está dividido em três itens, todos referem-se a programas educacionais que estão diretamente relacionados com a constituição do PROEJA. Primeiro traçamos uma trajetória do ensino profissional de nível médio do país, evidenciando características de dualidade do sistema educacional e o desprezo da elite pelas atividades típicas do campo produtivo. Destacamos também os momentos de reformas deste ramo da educação levantado na legislação oficial e sua relação com a conjuntura socioeconômica. Tal situação nos leva a entender a dificuldade que o PROEJA encontra ao tentar quebrar esta dualidade, propondo um curso integrado que oferece uma formação não fragmentada neste contexto desfavorável.

No item 2.2, analisamos a trajetória da Educação de Jovens e Adultos, institucional e não formal. Em nossa pesquisa retrospectiva, encontramos experiências, ações e programas de educação de adultos no campo da alfabetização e do ensino fundamental que forneceram subsídios práticos e teóricos para a criação do PROEJA. Constatamos que o movimento de educadores, educandos e pesquisadores progressistas atuaram para exigir que o direito à educação

e à preparação para o mundo do trabalho fosse estendido a todos, independente da trajetória escolar.

No terceiro ponto deste capítulo, apresentamos o Programa Integrar, realizado pela Confederação Nacional dos Sindicatos dos Metalúrgicos, o qual traz em sua matriz pedagógica e metodológica as bases de uma formação pensada para a classe trabalhadora. Entre as características que inspiraram o PROEJA está a integração da qualificação técnica com a formação geral, proporcionando a elevação da escolaridade e os trabalhadores adultos como público alvo do projeto.

O nosso objeto de análise, o PROEJA, será apresentado no capítulo três. Partindo da legislação, descrevemos o Programa, contextualizando com a conjuntura política, social, econômica e educacional vigente no primeiro governo sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006). Ao reconstituir a elaboração do programa, percebemos a sua complexidade pelo fato de ser integrado com o ensino médio propedêutico, com o ensino técnico profissional e com a educação de jovens e adultos. Princípios e normas de cada uma dessas modalidades estão presentes no novo projeto. Aqui, discutimos as políticas para o ensino profissional dos dois últimos partidos que governaram o país, no que eles têm de permanência e de mudança. Também apresentamos a relação do Programa com os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IF. Tomando como fonte o Decreto que instituiu o Programa e o Documento Base que definiu as concepções e diretrizes, levantamos as concepções políticas e educacionais que nortearam os criadores da proposta.

A título de conclusão, fizemos algumas considerações onde estabelecemos as relações do PROEJA com a educação profissional, a Educação de Jovens e Adultos e com o Projeto Integrar. Procuramos esclarecer por que um Programa com princípios antagônicos ao que o poder público vinha desenvolvendo ao longo dos séculos consegue fazer parte da agenda do governo em 2005.

Segundo a disciplina “análise de política”, os atores políticos desempenham um papel importante na formulação da agenda governamental. Em se tratando de políticas sociais, como é a educação, os atores presentes na administração da coisa pública definem o andamento de processos decisórios. Concordando com este ponto de vista é que entrevistamos três pessoas envolvidas, de uma forma ou de outra, com o PROEJA. A contribuição das entrevistas foi no sentido de obter as impressões de quem participou da elaboração do programa, de quem recebeu

a incumbência de implementá-lo e de um pesquisador que faz uma análise crítica do projeto. A fala dos colaboradores indicaram pontos relevantes que deviam ser considerados nesta pesquisa.

Considerando que o entendimento da feitura de uma lei contribui para compreendê-la e melhor interpretá-la, esperamos ter colaborado neste sentido. Ainda há que se destacar que a análise de política contribui para assegurar a democratização dos espaços de discussão, de elaboração e de acompanhamento de políticas existentes e para se criar novos espaços de debate, ampliando a participação da sociedade civil na discussão das questões nacionais sobre educação.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

1.1 Aspectos metodológicos

O objeto de análise será o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, criado no primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006). Nosso recorte no tempo será da promulgação da Constituição Federal, em 2008, até a publicação do Documento Base para o PROEJA em 2007.

Para reduzir as possibilidades de desvios de interpretação, identificamos como análise de política a disciplina que descreve a natureza e dinâmica das variáveis de determinada política, utilizando instrumental e conceitos que lhe são pertinentes. Este recorte e preferência derivam da premissa que atribuí ao ensino características de bem público, assim classificado pela teoria microeconômica: o ensino tem características de atendimento (ser constante e não exclusivo) e de impactos (efeito social maior que a soma dos benefícios individuais), é de natureza estatal e constitucionalmente atribuída ao Estado (STOCO, 2006).

A nossa pesquisa consiste em fazer uma análise de política, adotando como metodologia a concepção incremental, a qual possibilita estudar o contexto da conjuntura no momento da formulação do Programa de educação profissional para jovens e adultos que estão fora da escola. Esse caminho referencia o trabalho como análise e não como avaliação nem como defesa de política. Partimos da lógica dedutiva (do conceito para a análise) que reconstrói o sentido e a direção do processo de formulação do Programa, identificando suas origens conceituais, históricas, ideológicas e seus atores.

Os analistas, na busca de modelos ou referenciais analíticos com o objetivo de capturar os elementos essenciais do processo que levam a compreensão de sua formulação e de sua institucionalização, elaboraram o modelo incremental. Entre o processo racional (se caracteriza por ser de caráter ideal) e o incremental (se caracteriza pela proximidade do real) tomaremos o último para o estudo do processo de formulação de política. É um método descritivo que parte de

situações existentes e se modifica parcialmente para algo novo. O modelo incremental foi desenvolvido na análise de políticas públicas e demonstrou eficiência para estudos de sociedades modernas em que existem muitos grupos de interesse atuando junto ao estado no momento de tomada de decisões. O método leva em conta os arranjos sociais, econômicos e políticos que envolvem a questão a ser analisada.

O modelo incremental de elaboração de políticas significa a busca de solução para problemas de maneira gradual sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza (caráter conservador). Como, em geral, o Estado encontra entre as corporações poderosas empecilho para mudanças estruturais significativas e considerando que toda decisão envolve relações de poder, é preferível adotar ações possíveis em busca de pequenos avanços. A educação brasileira envolve grupos de interesse com grande poder de barganha que interferem nas decisões referentes às questões educacionais.

Um dos defensores desse modelo, Lindblom (1959), afirma que o incrementalismo é tanto uma boa descrição de como políticas são realmente elaboradas quanto um modelo de como decisões deveriam ser tomadas. O ato de tomar decisões incrementais evita que erros sérios venham a ocorrer e ainda possibilita rápidas correções no processo. O tomador de decisões retorna continuamente aos problemas e procura minorar estes problemas até atingir um estado ideal futuro, ajustando objetivos a meios disponíveis. Uma série de aproximações é feita até chegar mais próximo do desejado como aconteceu com o primeiro Decreto do PROEJA que poucos meses depois foi alterado. Essa forma de análise permite captar os movimentos de ajuste entre grupos de interesse no processo de negociação e barganha. Uma crítica ao incrementalismo é quanto ao seu caráter conservador e anti-inovador, que não interessa as sociedades que estão buscando mudanças sociais significativas. A resposta a este questionamento é dado pelo entendimento de que profundas reformas podem ser conseguidas mediante uma sucessão de pequenos passos. O que garante o avanço das mudanças incrementais é um projeto de médio e longo prazo de um governo. No caso do Brasil, o governo atual não tem projetos de mudanças estruturais, o que torna esse método adequado para analisar sua política educacional. Além disso, o país está em um momento institucional de relativa democracia no qual múltiplas forças sociais participam das tomadas de decisão.

Ao fazer escolhas metodológicas, a opção do analista não deve se dar em função de qualquer consideração normativa. Trata-se de escolher um modelo descritivo, isto é, que melhor descreva a realidade existente. Algo que represente e explique o que é e não o que deve ser. Nesse sentido, o modelo Incremental parece ser o mais apropriado para analisar o PROEJA, pois este programa não introduziu grandes modificações na estrutura do sistema educacional já existente e nem provocou rupturas de natureza mais radical. Esta análise política será um estudo do conteúdo das políticas, que é quando o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de uma ação do governo, isto é, determinar como ela surgiu (HAM & HILL, 1993).

Técnicas de pesquisa devem ser apenas aplicadas de forma correta (sob o ponto de vista de seus elementos técnicos), apropriada para certo objeto e a um conjunto de perguntas e objetivos de pesquisa, associadas a um método consistente. Por essa razão, não entraremos nessa polêmica sobre técnicas e estratégias e também não consideraremos um tema exaustiva e competentemente debatido.

O procedimento metodológico escolhido é a pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas. A análise documental toma por referência a legislação e os documentos emitidos pelo governo federal, com destaque para a LDB/1996, os Decretos 5.154/2004, 5.840/2006, o Documento Base do PROEJA, Parecer CNE/CEB 11/2000 entre outros.

O levantamento de dados envolve documentação indireta, ou seja, o recolhimento de informações por meio de fontes primárias, principalmente documentos oficiais que, para Marconi e Lakatos (1996), constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados.

A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (MARCONI E LAKATOS, 1996). Este trabalho fez uso de documentos escritos, envolvendo principalmente a Legislação que trata da Educação Profissional, da Educação de Jovens e Adultos, do programa INTEGRAR, além de documentos já divulgados em relação ao objeto de estudo, desde publicações avulsas, boletins, revistas, livros, pesquisas, monografias, periódicos – revistas e jornais – especializados, inclusive disponíveis em meios eletrônicos.

Cientes da importância da Legislação como fonte para análise educacional, fizemos uso dessa documentação, considerando que:

As leis da educação são apresentadas como sínteses de múltiplas determinações, visto que expressam projetos políticos e de civilização carregados de sonhos, desejos, direitos, deveres, preconceitos, interesses públicos e privados, enfim trazem em si as contradições presentes na sociedade (CASTANHA, 2011, p 309).

Nesse aspecto, deve-se levar em conta as conexões entre a legislação e o contexto social presente no momento da sua construção.

Os dados de resultados estatísticos foram encontrados nos órgãos oficiais de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio – PNAD, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e outros.

O trabalho de interpretação e análise de dados pautará no entendimento de que a análise documental está fundamentada em uma série de processos que visam estudar e analisar um ou vários documentos para elaborar as circunstâncias sociais, políticas e econômicas relacionadas com o fenômeno que se busca conhecer.

Como busca de informações em fonte direta, entrevistamos atores envolvidos por ocasião da elaboração do Decreto do PROEJA e da construção do Documento Base que apresentou e justificou a concepção do programa. Estas entrevistas tiveram como principal contribuição à pesquisa um caráter complementar da busca documental e bibliográfica, indicando caminhos e tópicos a serem incorporados ao trabalho.

A Entrevistada 1 (E1) atuou como Diretora de Políticas e Articulação Institucional da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) no Ministério de Educação e Cultura (MEC), no período de 2005 à meados de 2007, ocasião em que foi elaborado o segundo Decreto de criação do PROEJA. É professora universitária e pesquisadora da área de educação de adultos. Foi realizada uma entrevista temática semiestruturada com o objetivo de obter informações sobre o processo de formulação do Decreto nº 5.840/2006. Também tivemos a preocupação de identificar a concepção de educação do grupo que colocou o programa na agenda governamental e o transformou em ação, aqui representado pelos autores do Documento Base do PROEJA de 2007.

Entrevistamos a Reitora do Instituto Federal de Santa Catarina, entrevistada 2 (E2), professora de carreira, que foi eleita Diretora do CEFETSC para o mandato de 2004 a 2007. Com a criação dos Institutos Federais, foi Reitora de 2008 a 2011. Como prerrogativa de seu cargo, participava do Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET e, depois, do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF, do qual foi a primeira mulher presidente deste Conselho, em 100 anos de história da instituição. O dessa entrevista foi verificar a participação deste Conselho no processo de elaboração do segundo Decreto do PROEJA e como este órgão colegiado refletiu a recepção do Programa.

Também fizemos uma entrevista com um professor pesquisador, entrevistado 3 (E3), que está coordenando o projeto de pesquisa interinstitucional - Demandas e Potencialidades do PROEJA no Estado do Paraná, vinculado ao Programa de apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Educação Profissional Integrada à Educação de Jovens e Adultos – MEC, CAPES e SETEC, congregando pesquisadores do PPGTE/UTFPR, PPGE/UFPR e PPGE/UNIOESTE, com vistas à produção de conhecimento voltado para a problemática do ensino médio, da educação profissional e de jovens e adultos. A escolha de sua participação foi com o intuito de termos uma opinião crítica do Programa feita por pesquisadores que estão analisando os impactos do programa com suas possibilidades limites e limites de aplicação.

Caracterizamos este trabalho como um estudo de caso, considerado como uma das formas de pesquisa qualitativa dentro da concepção dada por autores que tomamos por referência (CRESWEL, 2007). Segundo TRIVIÑOS (1990), a abordagem qualitativa tem como foco principal a compreensão, descrição e interpretação dos significados que as pessoas projetam do fenômeno em estudo. O roteiro seguido por esta metodologia, de forma bem ampla, abrange a escolha do assunto, a fundamentação por uma revisão teórica da literatura em torno do tema escolhido, a coleta e análise de dados. Os dados interpretados pela análise são cruzados com a teoria resultando em algumas conclusões.

Por sua vez, Sanches Ganboa (1987) argumenta que uma boa pesquisa faz uso de dados qualitativos e quantitativos conforme a necessidade do objeto em estudo. Defende que esta divisão entre método quantitativo e qualitativo deve ser superada, uma vez que elas se completam para proporcionar um melhor conhecimento dos fenômenos analisados. Nesse sentido,

desaparece a radicalidade da dualidade quantitativo/qualitativo, admitindo a interrelação entre elas diante de uma visão dinâmica dos fenômenos. São apenas técnicas para desenvolver o projeto dentro de um método que se enquadra na teoria escolhida pelo pesquisador.

O estudo de caso “tem por objetivo aprofundar a descrição de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 110). É apropriado quando queremos analisar um caso singular, que tenha valor em si mesmo, dando ênfase na interpretação do contexto relacionado ao objeto da pesquisa e a informações em casos particulares na sociedade. Nesse tipo de estudo, os resultados são válidos só para o caso que se estuda, portanto não se pode generalizar o resultado. Nesse sentido entendemos que ao limitar o nosso tema de pesquisa ao PROEJA estamos isolando um caso dentro do contexto geral da educação no Brasil, cujo estudo será realizado, principalmente, pela análise da legislação que lhe deu origem.

1.2 Análise de Política

A partir dos anos 1960, cresce o interesse pelo estudo em análises de políticas públicas (*public policy*) nas sociedades industrializadas ocidentais, com estudos nos Estados Unidos e Inglaterra, motivados pelo surgimento do Estado de Bem Estar Social (*welfare state*) e pelas mudanças ocorridas na forma de se fazer política. Nesse sentido, fazedores de política (*policy-maker*), pesquisadores acadêmicos das ciências sociais, novos programas universitários, jornais acadêmicos publicando estudos políticos, agências estatais contratando analistas de políticas - todos buscando o melhor modo de formular, implantar e avaliar as ações dos governos - levaram a um desenvolvimento intenso da disciplina. Mas já existia há mais tempo a tentativa de aplicar o conhecimento da ciência social aos problemas governamentais, como é o caso de Keynes e Marx, entre outros (Ham & Hill, 1993). Não pretendemos nos estender, buscando uma definição exaustiva do termo “análise de política” uma vez que ela tem um campo muito amplo de atividades, mas faz-se necessário esclarecer o uso de alguns termos e conceitos básicos para indicar os aspectos da temática que iremos abordar nesse trabalho. Preferimos usar o termo “análise de polític” que aparece de forma significativa na literatura (LASSWELL, 1951; DROR, 1971; GORDON, LEWIS e JUNG, 1977; WILDAVSKI, 1979; JENKINS, 1978; HUGWOOD e

GUNN, 1984) e também porque permite dividir a área em “análise de política” e “análise para a política”, mostrando uma característica mais acadêmica preocupada com o avanço da compreensão e, principalmente, em contribuir com a discussão de problemas sociais. No caso da nossa pesquisa, fizemos uma “análise de política”, pois consideramos a educação como uma política social e estatal.

No Brasil, a análise de política se encontra em permanente construção e expansão, como se percebe no crescente número de dissertações, teses, pesquisas e publicações que vêm ocorrendo nos últimos anos. Observa-se, ainda, um aumento de grupos e linhas de pesquisa nos programas de pós-graduação em educação na área de política e gestão. Pode-se perceber a temática em dois sentidos distintos:

a) estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas e abrangentes do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras (geralmente vinculadas à análise do contexto socioeconômico e político), entre outros aspectos, e b) análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas (MAINARDES, 2009, p. 6).

Este trabalho se situa na temática mais geral de natureza teórica, que abrange discussões do processo de formulação de programas numa abordagem vinculada ao contexto educacional do período.

O objeto da análise de política “é descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz. É a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo” (DYE, 1976, apud HAM; HILL, 1993, p. 7). O que a distingue da ciência política, por exemplo, é sua preocupação com as causas públicas em seu aspecto mais comportamental dos atores e do contexto por ocasião da elaboração das políticas governamentais. Também é destaque seu caráter interdisciplinar, fazendo uso de conceitos de outras disciplinas, como sociologia, economia e administração. Para reduzir as possibilidades de desvios de interpretação, identificamos como análise de política o método que descreve a natureza e dinâmica das variáveis de determinada política, utilizando instrumental e conceitos que lhe são pertinentes.

O intento de identificar e pesquisar variáveis da elaboração do programa classifica este trabalho como uma análise e não como uma avaliação, nem como uma defesa de política.

Qualquer teoria explicativa satisfatória de questões públicas deve também considerar as inter-relações entre estado, política, economia e sociedade. “Economias e sociedades fazem coisas às políticas e vice versa” (HAM; HILL, 1993, p. 22). Assim, a análise de política é uma atividade tanto prescritiva quanto descritiva, pois ela contribui com o aumento do conhecimento da ação do governo e com a melhoria da informação disponível, ajudando os fazedores de política a melhorar a qualidade dos projetos. No seu caráter prescritivo, é uma atividade centrada em problemas sociais, difíceis de serem resolvidos, portanto, mediante um processo de criatividade e profissionalismo, o analista deve encontrar problemas cujas soluções podem ser apresentadas de forma que proporcione alguma melhoria possível.

Os estudiosos e pesquisadores do campo da política têm procurado elaborar modelos ou referenciais analíticos com o objetivo de capturar os elementos essenciais do processo que levam à compreensão de sua formulação e de sua institucionalização. O problema é que no seu trabalho de hierarquização das variáveis relevantes, o analista está sempre sujeito ao risco de simplificar demais e perder grande parte dos aspectos essenciais dos determinantes e da dinâmica das políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2009).

Esses autores, com mais ênfase no campo da economia, resumem os modelos de algumas correntes de análise política em: *a) escolha coletiva; b) escolha pública; e c) neo-institucional*. A teoria da escolha pública e o neo-institucionalismo, da escolha racional, oferecem uma formalização interessante dos jogos políticos, dos conflitos de interesses e do papel das regras formais ou informais na estruturação dos padrões de interação entre o estado e a sociedade, mas minimizam a trajetória individual e social dos atores envolvidos nos jogos políticos, desconsiderando suas crenças, valores e expectativas. Por focar quase exclusivamente as instituições políticas tradicionais, essas abordagens têm dificuldade em aceitar novas redes de agentes da sociedade civil que, em sociedades mais democráticas, vêm intensificando sua participação na formulação, implementação, e avaliação das políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2007).

Para o campo das políticas públicas, é importante incorporar os processos econômicos, sociais e políticos que efetivamente fazem parte do cotidiano dessas práticas. Para isso, se faz necessário trazer para a reflexão aportes teóricos de campos de conhecimento distintos com suas

categorias e dimensões analíticas que, embora ecléticas, permitem compreender parte da complexidade da análise de uma política.

A atividade política pode ser analisada em termos de um sistema contendo uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio, a fim de que a atividade sobreviva. Há diversos modelos de análise de um sistema político com suas ações e tomadas de decisão: o enfoque sistêmico esboçado por David Easton (1953) e Eastman (1965) tem sido bem aceito por um número significativo de pesquisadores desta área, apesar de algumas críticas. O paradigma que ele emprega é o sistema biológico cujos processos vitais interagem uns com os outros e com o meio ambiente, produzindo um corpo mutável, porém estável (processo se opõe à instituição e estrutura). Basicamente, diz que os sistemas políticos possuem o processo de entradas (demandas e apoios) e saídas (tomada de decisões e ações); as saídas realimentam as entradas. Entre as demandas e as saídas está o *meio-ambiente* do sistema, que é o contexto mais amplo a influenciar as decisões. Outra contribuição é que o modelo permite separar o processo de políticas em uma série de estágios diferentes: a formulação, a implementação e a avaliação, cada um composto por subdivisões que facilitam a análise. As demandas são as influências externas e internas, incluindo os fazedores de política, que irão movimentar a formulação da agenda. Este modelo também possibilita algo que qualquer teoria explicativa satisfatória de políticas públicas deve ter, que é explicar as inter-relações entre o estado, a política, a economia e a sociedade (o ambiente). Das críticas a este modelo, destacamos uma feita por Lindblon:

Além disso, a ideia de *policy process* geralmente incorpora o pressuposto ou sugere a imagem de que a política seja um 'processo ordenado, racional, como um roteiro, com sua introdução, desenvolvimento e conclusão, logicamente articulados'; a política é, pelo contrário, um processo desalinhado, desorganizado (untidy process), no qual se misturam e sobrepõem sem ordem nem clareza várias questões e respostas, vários atores, a decisão e a imposição, a atividade intencional e a inércia (LINDBLON, Apud VILLANUEVA, 2003, p. 17).²

²Más aún, la idea de policy process suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la hechura de la política sea un 'proceso ordenado, racional, a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final, lógicamente articulados'; la política es, en cambio un proceso desaliñado, desordenado (untidy process), en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia". (VILLANUEVA, 2003, p. 17).

Essa observação é pertinente, considerando a complexidade do fenômeno político e suas contingências. Nesse sentido, a teoria das organizações pode contribuir com a ideia de redes apresentadas por alguns autores. Marques (2005) destaca que:

É importante conhecer detalhadamente os padrões de organização no interior do Estado e a sua inserção no ambiente político e econômico mais amplo em que está inserido, pois esses elementos explicam uma parte importante da coesão do Estado, assim como da sua fragilidade (MARQUES, 2005, p.3).

Esse autor fala em redes sociais e define como sendo “o conjunto de relações entre atores estatais, e entre esses e atores externos ao estado, mas a ele ligados de inúmeras formas” (MARQUES, 2005, p. 4). A maneira pela qual as redes se relacionam varia em cada contexto, dependendo dos atores envolvidos, dos instrumentos de poder disponíveis e da própria dinâmica da política. O estudo das redes nos permite perceber uma racionalidade do processo político diferente do tradicional. Flexor e Leite (2007), com base em autores como, Rhodes & Marsh, analisam as redes de políticas públicas. Essa perspectiva leva em conta a diversidade dos sistemas de ação e dos modos de estruturação dos interesses políticos e sociais entre países e entre setores numa relação de cooperação mais ou menos estável e hierárquica num ambiente complexo. Ao adotar as redes, é preciso reconhecer a diversidade das organizações estatais, a pluralidade dos grupos de interesse e as múltiplas formas de relacionamento entre esses atores. Considerar e valorizar na pesquisa as redes de políticas públicas é relevante, porque as sociedades são mais organizadas nos dias de hoje. A quantidade dos programas públicos, a multiplicação dos atores com valores e interesses heterogêneos, a erosão das fronteiras entre o público e o privado e a transnacionalização das políticas públicas transcorrem em inter-relações de forma mais horizontal. Ressalta-se que os atores das instituições com seu aparato técnico e burocrático, suas competências e visão de mundo contribuem na formação das políticas, contudo não são os únicos, nem os mais importantes elementos constitutivos da elaboração de políticas públicas.

Todos os modelos têm vantagens e desvantagens dependendo do objeto da pesquisa, por isso “é importante tentar desenvolver modelos do modo como decisões são tomadas e compará-los a fim de perceber as diferentes formas em que eles nos ajudam a compreender o processo” (HAM; HILL, 1993, p. 16). Nesse sentido, não pretendemos seguir um único modelo de análise

de decisões, apenas estabelecer alguns conceitos e estruturas que nos permitam fazer uma análise da formulação do PROEJA.

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas. A sua dimensão pública é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter *imperativo*. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos. Ou também, estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados. Podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político. O PROEJA é uma demanda dos sujeitos merecedores do direito à educação e de organizações civis que defendem a educação para todos.

O processo de formação de políticas segue as seguintes etapas: surge a demanda expressa em aspirações quanto à solução de um problema (baixa escolaridade e carência de qualificação técnica) - o problema entra na agenda (pressão externa e interna) – inicia a formulação de alternativas (programas para educação profissional) - aspirações se transformam em expectativas - os atores se mobilizam (realização de conferências e documentos) – processo decisório (aceita a reivindicação) – ação do governo (decreto do PROEJA) – implementação.

Para o governo existem, basicamente, três tipos de demandas: as demandas novas (aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas); as demandas recorrentes (problemas não resolvidos, ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político); e as demandas reprimidas – são aquelas constituídas por *estados de coisas* (algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a

constituir um item da agenda governamental impedido por interesse ou por não-decisões)³ (HAM; HILL, 1993).

A questão educacional é uma demanda recorrente que, desde a fundação do Brasil, está em pauta, mas nunca foi resolvida de modo a satisfazer todos os segmentos da sociedade.

Dentre as teorias da escolha pública, o neo-institucionalismo, da escola racional, oferece uma formalização dos jogos políticos, dos conflitos de interesses e do papel das regras formais ou informais na estruturação dos padrões de interação entre o estado e a sociedade que contribuem de forma adequada à análise que nos propomos realizar neste trabalho. Para completar nosso escopo teórico, incluímos a concepção de *redes* que valoriza a trajetória individual e social dos agentes da sociedade civil que, cada vez mais, vêm intensificando sua participação na formulação das políticas públicas. Esse enfoque, um tanto eclético, combinado com a visão *sistêmica* (EASTON; EASTMAN), permite explicar as relações entre o estado, a política, a economia e a sociedade. Assim, é possível determinar as múltiplas relações entre *grupos de interesse* na sua atuação no estágio da formulação do programa PROEJA.

1.3 Formação da Agenda

A produção de políticas públicas inicia-se com a identificação de um problema, passa pela construção de uma agenda, para depois ser tomada a decisão de incluir o assunto nessa agenda; só então o governo tem condições de realizar uma ação.

Antes de aparecer uma lei, um projeto ou um programa de governo, esta decisão já percorreu um longo caminho. Todo dia chega ao governo uma grande quantidade de problemas, solicitando atenção e solução do Estado. Mas nem todos conseguem, com a mesma facilidade, colocar-se no temário prioritário do governo a ponto de levar a uma ação. O problema precisa interessar à sociedade, ao governo e aos grupos que tem mais poder no momento da apresentação. Algumas questões (issue)⁴ sensibilizam o governo imediatamente.

³Não-decisões (é diferente de ausência de decisão) significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade, encontram obstáculos à sua transformação de um estado de coisas em um problema político (HAM; HILL, 1993).

⁴Nesse trabalho usaremos como sinônimo de issue: problemas, questões, assuntos, temas.

A educação é um problema presente em todas as gestões, variando a forma e os pontos a serem atacados como prioridade, de acordo com o contexto e a orientação ideológica do partido que está no poder. Nesse sentido, a educação sempre está na agenda de governos de países onde esta constitui um problema sério devido à sua carência.

(Seguindo a linha de Villanueva (2003), o caminho de um processo político passa pelas seguintes fases a) de decisão-inicial (*iniciación*: planejamento, definição, opções, e justificativa); da estimativa (*estimación*: levantamento dos impactos positivos e negativos e escolha do melhor programa), da seleção (*selección*: escolha das opções possíveis pelas negociações e definir quem executará); b) de implementação (*implementación*); c) de avaliação (*evaluación*); e d) de finalização da política (*terminación*: decisão sobre o futuro da política implantada e avaliada).

Para este trabalho, o que nos interessa são as etapas do item *a*, que compreendem a elaboração da agenda, com a tomada das decisões que decidirá se a questão entra para as prioridades da agenda governamental e nela será incluída.

Por agenda de governo é entendido, na literatura, como o conjunto de problemas, demandas, questões, assuntos que os governos selecionam e priorizam como objetos de sua ação e, mais precisamente, como objetos sobre os quais decidem que vão agir ou consideram que devem atuar. (VILLANUEVA, 2003, p. 29).⁵

A formação da agenda revela a qualidade democrática da vida pública. Países que procuram agir baseados nos princípios democráticos, com participação de todos, ela segue um caminho diferente de um país em que a política é conduzida por poucos grupos com poder econômico, ou com poucos partidos com força de definir uma decisão, esquecendo os demais movimentos sociais populares. Essa etapa do processo político mostra quem são as forças que realmente definem e justificam os problemas públicos, quais os grupos e organizações têm forças de transformar questões sociais em prioridades do governo, quais grupos o governo está sempre pronto a atender e qual o fundamento ideológico que está por trás das questões elevadas à categoria de prioridade (VILLANUEVA, 2003).

⁵"Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenados como objetos de su acción y, mas propriamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar." (Villanueva, 2003, p. 29.)

Com essas considerações, é possível se aproximar de uma resposta para indagações, quais sejam: como se forma uma agenda de governo e por que se forma desta maneira? Por que alguns assuntos públicos e outros não tão públicos chegam com facilidade à agenda? Que lógica e dinâmica explica a inclusão ou eliminação dos assuntos? São os processos plurais e competitivos da democracia mais eficientes que os corporativos e autoritários em transportar as demandas? Ou seus canais terminam por ser cooptados pelos assuntos privados dos grupos políticos e eleitoreiros? Os canais dos partidos políticos são os únicos para canalizar os interesses da comunidade ou concorre a atividade de outras formas de organização? Qual é o impacto dos meios de comunicação de massa na configuração dos problemas e de sua chegada a agenda? Os indivíduos e suas organizações buscam transformar seus interesses e necessidades particulares em assuntos gerais e de utilidade para todo o conjunto do Estado, resultando em leis que resolvem a situação de particulares com recursos públicos, como nos adverte Villanueva (2003):

Este trabalho de generalização de interesses e solução de conflitos, de modo civilizado, político, é a razão de ser e a função social própria do poder público, que por definição e dinâmica, é (deve ser) igualmente acessível a todos os cidadãos que queiram apresentar e justificar suas demandas, sem discriminação, privilégios, grupos e exclusividades⁶ (VILLANUEVA, 2003, p. 26).

A imparcialidade e o rigor do poder público devem dificultar o sucesso das investidas desses grupos que não representam os interesses da coletividade, evitando que situações particulares se tornem um projeto nacional. No presente trabalho pretendemos indicar alguns grupos e organizações que influenciaram na formulação da política do PROEJA, num cenário que tem elementos nacionais e internacionais, econômicos, culturais e políticos, atuando no campo educacional brasileiro.

Para um governo, a formação da agenda exige um conjunto de decisões em sequência, as quais elegerão os assuntos e prioridades que definirão a agenda que conduzirá à ação. É nesse momento que ele decide intervir ou não intervir para atender a demanda posta. A escolha certa

⁶“Este trabajo de generalización de intereses y solución de conflictos, civilizado y civilizatorio, político, es la razón de ser y la función social propia del ámbito público, que por definición y dinámica, es (debe ser) igualmente accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas, sin discriminación, privilegios, fueros e monopolios” (VILLANUEVA, 2003, p. 26).

dos assuntos que irão para a agenda definirá se o governo terá êxito ou fracasso. O que caracteriza um bom governo é sua ação em deliberar sobre questões que são pertinentes, não decidir prematuramente, adotar decisões que pode realizar e não tomar decisões de responsabilidade de outro. Nem tudo é assunto público, nem assunto público urgente. Há questões que são do público local (estados, municípios, organizações). A filtragem se torna uma atividade estratégica na medida em que decidir se uma questão merece ser objeto de ação governamental significa comprometer-se e por em jogo os recursos financeiros do Estado (VILLANUEVA, 2003). Isto é, nem todos os temas podem ir para a agenda. Ou, dito de outra forma:

Para que isso ocorra é necessário: 1) que o problema seja relacionado com o escopo de atividades de uma autoridade; 2) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem da ação política; 3) a existência de uma situação problemática, i.e., a presença de um hiato entre, por um lado, as expectativas e aspirações e, por outro lado, os desejos e crenças do que deveria ser feito e realizado. (FLEXOR e LEITE, 2007, p. 9).

Com esses cuidados o governo decide por uma ação adequada à escolha feita. Em virtude disso, o pesquisador de análise de políticas deve levar em consideração vários aspectos: a estrutura social; o contexto econômico e político; as forças políticas; e a rede de influências que atuam no processo de formulação da agenda de uma política e da tomada de decisões nas diferentes esferas. Segundo Mainardes (2009):

Considerar esse conjunto de influências implica levar em consideração o fenômeno da globalização em toda a sua complexidade, a influência das agências multilaterais, as arquiteturas político-partidárias nacionais e locais, bem como a influência de indivíduos, grupos e redes políticas (MAINARDES, 2009, p.10).

Analisamos a formação da agenda a partir da definição de problemas públicos. Uma situação particular ou um conjunto de circunstâncias torna-se um problema ou assunto de interesse público não só pelo fato em si, mas vai depender também de crenças e valores daqueles que vão decidir se é importante para aquele momento. Assim, os problemas são elaborações humanas na medida em que são construções sócio-históricas que refletem algumas concepções particulares da realidade. O PROEJA tem um problema público que são os jovens e adultos sem escolarização, portanto nasce de um grupo de agentes sociais e de gestores governamentais que

têm uma concepção de sociedade em que vigore a justiça e uma educação que valorize a formação integral dos cidadãos.

A agenda é do governo, contudo os problemas se originam e se configuram no sistema político, o qual é alimentado por demandas da sociedade que vão definir a agenda do governo juntamente com a agenda pré-definida do Estado. Os nexos ou desconexos entre as duas agendas (cidadãos x governo) fazem parte da dinâmica nas relações entre estado e sociedade: uma, pública ou constitucional; outra, institucional, formal ou governamental. A primeira é formada por todas as questões que os membros de uma comunidade política percebem como merecedoras da atenção pública. Toda comunidade política nacional, estadual, municipal tem sua agenda constitucional. A segunda, que estamos tratando aqui, a governamental, é assim definida:

(...) o conjunto de assuntos explicitamente aceitos para consideração séria e ativa por parte dos responsáveis pela tomada de decisões. Portanto, qualquer conjunto de assuntos aceito por qualquer organismo governamental em nível municipal, estadual ou nacional constituirá uma agenda institucional⁷ (COBB y ROSS, 1976: 126, apud VILLANUEVA, 2003, p. 32).

A agenda sistêmica (do Estado) está relacionada com questões mais genéricas, abstratas, globais, mais ampla em extensão e domínio, compartilhada por grande número de pessoas indicando uma problemática mais geral – a educação escolar, por exemplo. A agenda institucional (de organizações e setores governamentais) tende a ser mais específica, indicando e definindo problemas focais, como a educação profissional de jovens e adultos.

O processo decisório pelo qual o governo determina a estruturação de sua agenda, envolvendo critérios para definir qual assunto deve ser incorporado, é um tema polêmico entre os pesquisadores. Há um conjunto de decisões que se confrontam, dialogam até chegar a um consenso.

O modelo *conflictos de grupo*, defendido por Cobb e Elder (1972, 1976, 1983, Apud VILLANUEVA, 2003), ressalta os condicionantes e os três requisitos básicos necessários para que um assunto se torne uma questão pública e alcance a agenda governamental: que o tema seja

⁷"el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lotanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional]" (Cobb y Ross, 1976: 126, in Villanueva p. 32).

objeto de amplo conhecimento e atenção do público, que boa parte do público considere a necessidade de algum tipo de ação e que, no entendimento da comunidade política, a ação seja competência de algum órgão governamental.

O primeiro passo para colocar um tema como questão pública é dado pelos iniciadores sociais. São os atores diretamente envolvidos na questão que criam a primeira definição de um *issue*. Devem ser capazes de mobilizar um conjunto de recursos pertinentes, além de empreender atividades e ações públicas para sensibilizar o governo e boa parte da população. O iniciador pode ser o próprio governo que também participa ou não da divulgação e expansão. O caminho está completo quando a definição de uma questão se coloca na ordem do dia da comunidade política. Pode-se, então, dizer que tal questão é pública, colocando-se como uma reivindicação dos cidadãos frente ao governo. Quanto maior o público mobilizado pelo debate e divulgação da questão, supõe-se maior a força para que seja incluída na agenda e passe a merecer uma ação concreta.

Quando uma participação geral ocorre, ela envolve públicos diferentes: *grupo de identificação*, formado pelo público diretamente afetado pela questão e/ou envolvido; *grupo de atenção*, que por muitas razões se interessa pela questão; *grupo atento* – pessoas que procuram estar informados sobre os acontecimentos políticos da comunidade; e *grupo geral* - composto por pessoas menos interessadas e menos informadas que só participam quando o problema é notório, sua participação é emocional. O governo sempre tem participação ativa na formulação da agenda governamental, podendo atuar como iniciador de política e certamente participa da expansão ou limitação de determinados assuntos através de seus discursos, meios de informação, organizações, líderes e intelectuais a seu serviço. A mobilização e participação da sociedade pela elaboração e implantação de uma política pública ocorrerão em maior ou menor escala conforme a maturidade democrática do país. Em nações de *democracias consolidadas*, a sociedade vai fazer a diferença. Mas em regiões em que imperam governos autoritários, ou nos casos em que estão controlados por poucos grupos, a agenda é elaborada entre eles para atender seus interesses setoriais. No caso do PROEJA, a iniciativa foi da parte do *grupo de identificação*, formado pelos educadores envolvidos com a educação de jovens e adultos, organizados em fóruns diversos e receberam apoio do novo governo, a partir de 2003.

Uma vez colocado o problema como questão pública, tem início outro processo para que seja aceito como prioridade na agenda governamental. Como e quando será efetivado pelo governo? Quanto esforço será despendido para acelerar ou retardar o processo de implantação? A literatura apresenta uma variedade de métodos possíveis de serem adotados pelos governos para efetivar esta etapa do processo. Os autores concordam que de fato não segue um padrão lógico, tornando-se instável, contingente, inconstante ou mal estruturado. Os responsáveis estão diante de múltiplas possibilidades de problemas e soluções e precisam elaborar, com aqueles elementos fragmentados, uma resposta coerente e adequada à solução dos problemas.

Villanueva (2003) concorda até certo ponto com a instabilidade da situação, mas complementa: "A decisão é basicamente o resultado da confluência não casual, mas tão pouco totalmente previsível e controlado de quatro "elementos", cada um deles com lógica e dinâmica diferentes: os problemas, as soluções, os atores participantes e as oportunidades de escolha" (VILLANUEVA, 2003, p. 39)⁸.

Apesar da acentuada contingência geral, nos países estabilizados a longo tempo, os governos junto com os políticos vão criando pautas, comportamentos, tempos, organizações para regular tanto o fluxo das demandas públicas quanto as respostas governamentais. Resulta uma regulamentação formal e informal da agenda que ajuda a estruturar o processo, fixando alguns parâmetros e condições construídos a partir dos *factores de contexto*, quais sejam: leis, valores, ideias, compromissos históricos, forças sociais, crises internas, direito ambiental, afinidades políticas, clientelismos, interesses da burocracia, padrão político-administrativo seguido pelos funcionários, normas de rotina, convicções pessoais, afinidades políticas. Tais fatores, contudo, não controlam totalmente o caráter livre e imprevisível da regulamentação da agenda. O não cumprimento destes limites leva a crises internas e perda da legitimidade do governo, quando o estado tem órgãos que acompanham o processo.

Decidir é compatibilizar os elementos que se tem em mãos. A formulação de soluções e a tomada de decisões representam uma fase crucial da produção de políticas públicas. A tomada de

⁸Lá decisión es básicamente o resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro "corrientes": los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección"(VILLANUEVA, 2003: p. 39).

decisão pode ser acompanhada de um cálculo orientado para escolher a melhor solução, todavia não depende tão somente da racionalidade dos gestores ou das informações que eles conseguem processar. Pois em função de restrições de tempo, de recursos financeiros e de acesso à informação, a decisão pode traduzir a escolha de uma solução satisfatória, dependendo dos acordos possíveis da conjuntura. Assim, a decisão reflete a capacidade dos *fazedores de política* de entender o problema complexo e de tratar as informações pertinentes. O processo decisório, portanto, depende tanto de fatores estruturais e situacionais como de elementos cognitivos e da personalidade e estratégia dos gestores (FLEXOR; LEITE, 2007). Um dos fatores de grande peso na elaboração da agenda formal e na tomada de decisão em um governo são os atores políticos. Os diferentes grupos sociais e sua correlação de força em cada sociedade organizada constituem os *grupos de interesse*: governo, organizações do capital, sindicatos de trabalhadores e de patrões, partidos políticos, blocos legislativos, organizações governamentais e não governamentais, as grandes redes econômicas internacionais, incidindo cada vez mais nos governos. Neste processo é importante a atuação de políticos e demandantes que entram em ação para defender seus interesses e outros para boicotar as iniciativas que dariam créditos a seus opositores. Toda esta pressão leva a amplas negociações e acordos chegando, muitas vezes, a descaracterizar o projeto inicial. Os integrantes da rede de interesse, em geral, incluem também os ativistas que lutam por políticas com um conhecimento profundo da questão, como fóruns de EJA, organizações internacionais, e agências não governamentais (ONGs), exigindo por parte do governo que também tenha equipes de especialistas para interagir no mesmo nível teórico e técnico (VILLANUEVA, 2003).

A capacidade de decisão do governo aumenta ou diminui de acordo com o volume da pressão das forças sociais. No Brasil, na maior parte de sua história, as *camarilhas burocráticas e políticas* da elite nacional e internacional sempre decidiram a agenda sem considerar a sociedade civil de frágil organização. Com o governo Lula, este quadro se altera significativamente, mas ainda aparece com destaque o *triângulo de ferro*⁹ corporativo formado pelo governo, pelas

⁹ *Triângulo de ferro*- é a denominação dada pela tradição intelectual pluralista americana para designar o tipo de relações de poder que ocorrem entre as organizações sociais corporativas e os poderes do Estado. Segundo esta corrente os *grupos de interesse* são poderosos a ponto de sempre definir a agenda de governo. Negam a rede de influências que atuam na arena política (VILLANUEVA, p. 46).

organizações do capital e pelas organizações trabalhistas (centrais sindicais). Após a ditadura civil-militar, na década de 1980, a sociedade civil se torna mais organizada e passa a participar por meio de audiências públicas, de conferências, dos sindicatos e dos fóruns diversos, iniciando com a mobilização pelas eleições diretas para presidente da República e, em seguida, pela nova Constituição Federal (1988). Na área da educação ocorreram grandes movimentos envolvendo a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e pela construção do Plano Nacional de Educação, com realização de grandes encontros nacionais organizados pelas instituições educacionais. O próprio governo tem chamado conferências nacionais e internacionais para debater assuntos do campo da educação. Contudo, no momento de formalizar a legislação, o Congresso Nacional negocia com os grupos de interesse e desconsidera a essência das propostas populares em nome da *governabilidade* e de suas próprias conveniências. Não é, com certeza, uma arena *pluralista*, onde vence o interesse do bem comum geral. No Brasil, a busca do consenso “nunca foi um arranjo entre iguais, mas o reconhecimento, por parte de um polo social ou político menor, da primazia de outro polo, mediante algumas benesses e sobre o pano de fundo constituído pela exclusão da grande massa da população” (DEBRUN, 1983, p. 13). Partidos dominantes classificados de direita, conservadores e uma minoria distribuída em pequenos partidos, ditos de esquerda, contrapõem-se numa luta desigual. No caso da educação, os primeiros se colocam a favor do ensino privado e os segundos em defesa do ensino público. O consenso nesse embate entre interesses desiguais e contraditórios ocorre mediante a concessão de certos avanços no ensino público desde que sejam preservados os interesses do ensino privado. Mas com o crescimento do Partido dos Trabalhadores, a partir dos anos de 1980 e a eleição do senhor Inácio Lula da Silva para presidente da República, estas relações se alteram significativamente com a formação de alianças, mas o poder dos conservadores se mantém pela força econômica de seus representados (OLIVEIRA, 1997).

Sendo este um trabalho embasado na análise de política que se preocupa com estudo de caso, não aprofundaremos explicações sobre a correlação de forças entre os grupos, uma vez que é mais apropriado para a teoria política geral. Aqui se trata de saber quais os grupos que se organizaram e o seu grau de influência junto ao governo, possibilitando assim a inclusão do PROEJA na sua agenda. Uma análise abrangente permitirá a identificação das influências de comunidades epistêmicas, intelectuais, forças do contexto educacional, fóruns de educação,

dentre outros, que interferem nas questões educacionais. Ao se destacar as diferentes dimensões e escalas da formulação das políticas públicas, bem como as redes que exercem influências, é possível resgatar o conjunto de determinantes políticos e institucionais dos programas educacionais no plano nacional ou em casos específicos, contribuindo, assim, para a compreensão das políticas (MAINARDES, 2009).

Esta citação nos parece que resume o que foi dito até aqui:

A política pública surge, então, como um trabalho coletivo que precisa de uma ação conjunta entre a iniciativa social e governamental, pois como acontece com certos problemas nos falta teórica e tecnologicamente uma linha segura de resposta. Portanto, uma estratégia capaz de erros e frustrações. Acima de tudo uma estratégia para aprender com seus erros e não repeti-los inadvertidamente (VILLANUEVA, 2003, p.70)¹⁰.

Para a formação da agenda, não temos um padrão único e universal. Pode ocorrer que em determinado sistema político predomine um ou outro padrão que caracterize um dos modelos, mas na prática é o tipo de questão (issue) em debate que indicará o caminho que seguirá a formação da agenda.

1.4 Políticas Educacionais

A ciência política, apesar de sua longa existência, não conseguiu ainda alcançar uma autonomia suficiente para dar uma definição geral que agrade a todos sobre o termo política. Por esse motivo, outras ciências também buscam esta definição e dão importantes contribuições, demonstrando assim que o campo da política não é um universo fechado. Sempre que entra em pauta essa questão, faz-se presente a orientação política para causar emoções, obter aprovação ou desaprovação de certo comportamento, para provocar consenso ou dissenso. Pelo fato de muitos conceitos terem uma longa série de manifestações ao longo da história, a maior parte dos termos usados no discurso político foram enriquecidos de significados diversos e nunca ideologicamente

¹⁰"La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos insensatamente." VILLANUEVA, 2003, P.70)

neutros. Não é nosso propósito buscar um conceito encorpado do termo política, apenas vamos dizer o sentido que será usado neste trabalho. O termo nasce na Grécia (*polis*), que significa tudo o que se refere à cidade e o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social. Hoje é comumente usado para indicar a atividade ou o conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como referência o Estado. Para exercer as atividades típicas do Estado foi sendo atribuído legitimação e poder. Papel este construído socialmente através da história com elaborações teóricas e práticas repetidas (BOBBIO, 1998).

Nesse trabalho, usaremos o termo políticas públicas no sentido estatal como nos esclarece

Rua:

Primeiramente é preciso deixar claro que o termo *políticas públicas* não se refere necessariamente às políticas do Estado, mas podem incluir outras ações igualmente públicas originárias de instituições não governamentais. Entretanto, nesse trabalho usaremos no sentido estatal, e com o seguinte entendimento: a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 2008, p. 1).

Na literatura brasileira, temos autores pesquisadores que atuam no campo da análise de políticas públicas sociais e educacionais citados por Mainardes (2009). Algumas referências significativas são os trabalhos de Lima Júnior e Santos (1976), Coimbra (1987), Rico (1998), Frey (2000), Barreira e Carvalho (2001), Belloni et al. (2003). Algumas publicações merecem destaque, como o dossiê sobre políticas públicas na Revista Brasileira de Ciências Sociais (nº. 51, 2003) e o dossiê publicado em Sociologias (nº. 16, 2006). No campo das questões teórico-metodológicas da análise de políticas públicas e políticas educacionais, destacam-se os trabalhos de Azevedo e Aguiar (2001a, 2001b), Dutra (1993), Paro (2001), Azevedo (2004), Arretche (2003), Faria (2003), Souza (2003), Shiroma et al. (2000), Vieira e Farias (2007), Draibe (2001), entre outros, bem como publicações do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP (NEPP, 1994) e programas de pós-graduação de outras Universidades do Brasil, sem a pretensão de ter citado todos os pesquisadores deste campo da pesquisa.

Iniciamos o tema, ações educacionais, analisando a inserção do PROEJA no conjunto das políticas públicas atuais na relação de seus objetivos com as políticas de inclusão do governo (2003 – 2007) na perspectiva da concretização do direito à educação para todos. Nosso recorte

temporal se refere ao período de formulação do programa PROEJA, que começa a ser pensado em 2003 e conclui com o Documento Base em 2007.

No decorrer deste trabalho mostraremos o confronto entre duas propostas educacionais para EJA e para educação profissional e tecnológica – EPT, analisando a possibilidade e limites de cada uma. Sendo o público alvo destas políticas a classe que vive do trabalho, nela também estão os demandatários da escola pública e de programas como o PROEJA.

No plano da formulação de políticas, no período analisado, queremos destacar dois aspectos presentes nas políticas de EJA e EPT: a inclusão e a integração.

As políticas sociais e educacionais têm se utilizado do par categorial exclusão/inclusão para justificar as ações compensatórias focalizadas em determinados grupos considerados excluídos. Os programas de EJA e EPT são anunciados pelo governo como políticas de inclusão, por isso veremos o significado dado ao termo.

A teoria defendida pelos teóricos progressistas da comunidade científica, principalmente dos setores que atuam na esfera da educação e trabalho, argumenta que nas condições materiais que regem o capitalismo, o processo de inclusão por meio da escolarização contribui para uma inclusão subordinada ao contexto mais amplo:

Em resumo, do lado do mercado, um processo de exclusão includente, que tem garantido diferenciais de competitividade para os setores reestruturados a partir da combinação entre integração produtiva, investimento em tecnologia intensiva de capital e de gestão e consumo precarizado da força de trabalho. Do lado do sistema educacional e de educação profissional, um processo de inclusão que, dada a sua desqualificação, é excludente (KUENZER, 2010, p. 253).

A inclusão no modo de produção capitalista acontece no sentido de realimentar o sistema. Ele exclui pelo desenvolvimento tecnológico, pela reestruturação administrativa, pela concentração do capital e, logo em seguida, reaproveita a mão de obra de forma precarizada readaptada ao regime de produção flexível, mantendo a lógica da acumulação com vantagens.

Em todos os textos sobre PROEJA, usados neste estudo, a inclusão social aparece como o principal objetivo. É a contribuição do Estado para realimentar o setor produtivo. A demanda por políticas educacionais focará a população excluída¹¹ para ser incluída de forma rebaixada,

¹¹Os excluídos da escola são os mesmos excluídos dos resultados socioeconômicos: mas fazem parte do processo de

portanto a requalificação pode ser simples, rápida para se adaptar à variabilidade das ocupações precarizadas que demandam pouca qualificação.

Em síntese, pode-se afirmar que, por um lado verifica-se maior exigência de escolaridade e/ou educação profissional à medida que a cadeia se complexifica tecnológica e administrativamente, pela adoção de novos processos, equipamentos, materiais e formas de organização e gestão; por outro lado, a desmobilização de trabalhadores qualificados, que passam a ser incorporados em pontos da cadeia onde o trabalho é mais precarizado e intensificado (KUENZER, 2011, p. 255).

Portanto, o discurso do trabalhador flexível para se adaptar de modo permanente ao novo, a novas tarefas, que seja *polivalente* para atender ao mercado, transfere ao trabalhador a responsabilidade de adquirir competências para se manter produtivo e, assim, justificando o insucesso a partir dos sujeitos. Esta busca individual e pessoal pela formação resulta numa situação em que há os vencedores, por terem dominado as competências desejáveis, e os perdedores, classificados como incompetentes. Esta maneira de ver a realidade não considera a desigualdade de oportunidades na base social e cultural dos trabalhadores, com isso, naturalizando as desigualdades sociais por meio da educação (COELHO, 2008).

Para os teóricos do governo, o processo exclusão/inclusão faz parte de um contexto mais amplo que envolve todos os setores produtivos da sociedade, mas não questiona o sistema socioeconômico subordinado à hegemonia do capital. Admitem que a política educacional não tenha um papel neutro, dissociado do contexto socioeconômico que gera a demanda e provoca a ação dos órgãos públicos. Como mostra fontes do MEC:

A educação profissional e tecnológica, enquanto política pública estará articulada com um conjunto de outras políticas que estão em curso, tais como: Política de Desenvolvimento Econômico, Política de Desenvolvimento Industrial, Política de Ciência e Tecnologia, Política de Trabalho, Emprego e Geração de Renda, Política de Inclusão e Desenvolvimento Social, Política de Educação Básica e Superior, Política de Agricultura, Política de Saúde, Política para a Juventude e política de Educação de Jovens e Adultos entre outras. (PACTO MEC/SETEC, 2004, p. 1).

produção e reprodução do capital. Considera-se excluídos os desempregados e populações em situação de vulnerabilidade. Já foram chamados de marginalizados. Essa é a marca de uma *população sobrando*, que se cria nas relações assimétricas entre capital e trabalho, nos padrões atuais de desenvolvimento capitalista. Cidadãos de segunda classe.

Assim, fazer política pública significa a intervenção do Estado na resolução de problemas recorrentes na sociedade, reivindicados por grupos representativos dos diversos interesses em permanente disputa por espaço na estrutura e por recursos financeiros. Cada área de política social, a ser atendida pelo setor público, tem a contradição entre as aspirações de atendimento universal, as necessidades e aspirações da população e as limitações políticas, gerenciais, legais e financeiras do governo. A demanda por educação, entre outras, está consagrada na Constituição de 1988.

Neste sentido, o governo trata da inclusão educacional no campo do direito sem questionar se no sistema capitalista é possível concretizar com justiça os direitos apregoados. O processo que marca a educação como direito universal tem como um dos marcos significativos a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento assinado por todos os países membros da ONU, em 1948. No seu Artigo XXVI afirma que “toda pessoa tem direito à instrução”, com isto adquiriu o *status* de direitos que compõem o campo da cidadania. Para concretização de tal direito, a ONU criou a UNESCO com responsabilidade específica pela educação, ciência e cultura no mundo. Sua luta tem sido na busca da Educação para todos até atingir, no mínimo, a educação básica¹² para crianças, jovens e adultos.

O que o governo brasileiro pensa sobre este direito foi expresso pelo secretário da educação, Fernando Haddad, na 33ª Conferência Geral da UNESCO:

Estamos convencidos de que a educação é um processo permanente, que ocorre em várias esferas da vida social, ultrapassando largamente a sala de aula. Os indicadores educacionais são severamente afetados por situações de pobreza extrema, violência, intolerância e desigualdade no acesso a bens culturais. Cabe ao Estado responsabilidade central no estabelecimento de condições socioeconômicas adequadas para o esforço educacional. Cabe-lhe assegurar a educação *como um direito e um bem público*, um patrimônio coletivo, e não como uma mercadoria submetida às leis do mercado (BRASIL, MEC/ACS, 2005, p. 4). (Grifo nosso).

¹²Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA) são aqueles conhecimentos teóricos e práticos, destrezas, valores e atitudes que se tornam indispensáveis para que as pessoas possam encarar suas necessidades básicas nas circunstâncias concretas de sobrevivência com dignidade.

A concepção de educação como direito de todos está evidenciado na Constituição Federal de 1988. Trata-se do Art. 6º “São direitos sociais a educação...”; Art. 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família...” e do Art. 208, inciso I – “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”¹³ (BRASIL, 1988). A LDB reafirma e detalha a educação para todos como direito ao afirmar no Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Bem como destacamos a EJA no Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; 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. Portanto, este direito está garantido por documentação legal carecendo de efetivação de fato destas prerrogativas. A EJA representa, hoje, uma nova possibilidade de acesso ao direito à educação, acompanhada de garantias legais.

O governo trabalha para uma atuação inclusiva, entendendo-se por exclusão as lacunas, barreiras, ausências no que é considerado indispensável para o acesso e a permanência de todos na escola nos moldes definidos em lei. Para efetivar tal propósito, o Estado trabalha em uma linha de políticas públicas específicas, focalizadas, e ao mesmo tempo insere-se no contexto das políticas de universalização dos direitos à educação. Neste sentido, “as políticas inclusivas compensatórias visam a corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas” (CURY, 2005, p. 24). As políticas inclusivas, assim, podem ser entendidas como estratégias voltadas para a universalização dos direitos civis, políticos e sociais. Essa linha de raciocínio supõe que com ações inclusivas de caráter equitativo se alcançaria uma diminuição significativa das desigualdades sociais. O resultado disso pode-se constatar com dados educacionais levantados em pesquisas do IBGE, do PNAD e dos censos escolares do INEP.

É diferente, e adequado, pensar que os denominados excluídos são vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes, expressão de contradição do desenvolvimento

¹³ Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

capitalista – processo econômico que produz riqueza de um lado e miséria de outro. Neste contexto, as *políticas de inclusão* educacional, empreendidas pelo governo, não tem intenção de provocar transformações sociais, mas, sim, tornar acessível a uma parte da sociedade as relações sociais existentes (emprego/consumo) sem atacar as causas dos processos de exclusão combatendo apenas seus efeitos. “Dar ensino bom e concorrer com 50 para ir para a universidade ou um curso técnico, ou no mercado de trabalho, vai continuar a ter desigualdade, hierarquizando as oportunidades, pois o sistema não tem lugar para todos” (ALBUQUERQUE; REIGOTA, 2001, p. 118).

Para fazedores de política é importante conhecer a realidade sobre a qual pretende atuar. No caso da política de EJA e PROEJA, dados estatísticos sobre a quantidade e qualidade do público alvo beneficiário dos programas são necessários para dimensionar as proporções em termos de tempo, dinheiro e pessoal a ser estabelecido. Quanto mais informações os planejadores tiverem para formar um bom diagnóstico, maiores são as possibilidades de projetar objetivos e metas eficientes e passíveis de serem alcançados. Nesse sentido apresentaremos alguns dados que mostram os índices da escolarização incompleta de boa parte dos brasileiros.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE 2003 indicam que nesse ano apenas 13% da população do Brasil havia concluído o ensino médio, representando uma demanda potencial por políticas públicas destinadas a viabilizar o ingresso e sucesso dos jovens e adultos nesse nível de ensino. De acordo com dados do Censo escolar de 2003, existia em nosso país 10 milhões de adolescentes (População total: 169.872.856). Destes, apenas 4 milhões estavam no Ensino Médio, 1 milhão estavam no Ensino Fundamental, estando os outros 5 milhões fora do sistema de educação formal (BRASIL. INEP. Censo Escolar, 2003). Pela PNAD/2006, estavam fora da escola, respectivamente, 18% da população estimada de 10,7 milhões de jovens entre 15 e 17 anos de idade e 70% da população estimada em 18 milhões de jovens entre 18 e 25 anos de idade, os dois grupos formam o contingente para ser atendido pela EJA fundamental e médio ou médio profissional para adultos.

Segundo levantamentos do Censo Escolar de 2007 e da PNAD de 2006, o Brasil possuía uma oferta de educação de jovens e adultos de 2.265.979 matrículas, no segundo segmento, incluindo a oferta privada e pública (municipal, estadual e federal). No entanto, a demanda potencial – somente para este segmento da EJA – era de 33.812.098.

Por causa do grande número de estudantes acima da idade esperada, a taxa líquida de matrícula, ou seja, a proporção de pessoas entre 15 e 17 anos matriculadas no ensino médio em 2004 era de somente 44,3%. Nessa faixa de idade, 34,5% ainda estavam matriculados no ensino fundamental (1ª a 8ª série) e 18% não frequentavam mais a escola (COELHO, 2008, p. 91).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto da Cidadania e SEBRAE revela que dos 33 milhões de jovens brasileiros de 16 a 24 anos: 21% somente estudavam, 19% estudavam e trabalhavam, 5% estudavam e procuravam emprego, 35% somente trabalhavam, 6% não estudavam e procuravam emprego e 14% não estudavam, não trabalhavam e não procuravam emprego. Assim, se contabilizarmos o percentual de jovens que estavam afastados de qualquer aprendizagem formal, tinha um total de 55% de jovens brasileiros em idade de frequentar programas de EJA ao nível do ensino médio, no qual deve inserir-se alguma profissionalização (SEBRAE e Instituto da Cidadania, 2004).

Com relação à formação profissional técnica os dados não são animadores. O número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio no Brasil, conforme Censo Escolar de 2005 era de 707.263, assim distribuídos segundo a dependência administrativa: federal 83.762; estadual 188.042; municipal 23.545; e privada 411.914 (INEP, 2005). Além disso, conforme estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no Brasil, em 2007, havia 9.133.900 de trabalhadores que procuraram emprego. Destes, apenas 1.676.000 possuíam experiência e qualificação profissional. Constatou-se assim, uma demanda potencial de 7.457.800 de trabalhadores sem qualificação profissional em busca de uma oportunidade de se inserir no mundo do trabalho. O fato de ter maior oferta no setor privado é preocupante, pois este público tem dificuldades para pagar seus estudos. O governo Lula buscou resolver este impasse com o projeto de expansão das escolas técnicas federais por meio da reestruturação e multiplicação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a partir de 2008 (DANTE, 2006, p. 9).

Quando verificamos a proporção de brasileiros na faixa do ensino médio, que está fazendo curso de formação profissional vamos encontrar menos de 10%. Ora, nos países industrializados e países em desenvolvimento, a proporção varia entre 30% e 80%. No Brasil, quatro de cada dez que entram no curso superior, menos de um entra em formação de curta duração, seja no nível técnico, seja no nível do tecnólogo. A nossa indústria não é diferente da indústria do resto do mundo, o comércio também não, e os bancos também não; há, portanto, um

profundo desequilíbrio (IPEA, 666, 2011).

Embora inscrito nos documentos legais, o direito de todos à educação de qualidade está longe de se efetivar no Brasil. Se hoje o ensino obrigatório dos quatro aos dezessete anos de idade fosse plenamente implantado, haveria 3,5 milhões de estudantes a mais em sala de aula, porém não existe estrutura para atendê-los. Os estados e municípios têm prazo até 2016 para cumprir o que determina a Emenda Constitucional 59 (IPEA, COMUNICADO Nº41).

Esta é a realidade com a qual o setor público se deparava na época da formulação do PROEJA, programa com a pretensão de contribuir para a superação desse quadro educacional. Além dos números, outros aspectos da sociedade brasileira devem ser observados por ocasião de se pensar uma política pública social, aqui representada por um programa focalizado no público jovem e adulto em busca de escolarização e de qualificação profissional. Queremos destacar a organização social da população. Vivemos em uma sociedade de organização capitalista hierarquizada em níveis socioeconômicos e culturais, as classes sociais¹⁴. Consideramos a classe como fenômeno histórico em sua relação social, isto é, tem em sua formação elementos culturais e econômicos num dinâmico autofazer-se (VENTURA, 2010).

Se a sociedade é dividida em classes com interesses, não apenas diferentes, mas antagônicos, próprios da estrutura dessa sociedade, o embate social que ocorre na base material se reflete, na educação, na política, na cultura, na escola, para onde convergem os conflitos decorrentes dos interesses contraditórios de grupos ou segmentos de classe, que requerem soluções próprias para seus problemas e interesses. A sociedade que apresenta tal configuração terá uma escola para a classe proprietária e dirigente e outra para a classe que fornece a mão de obra, qualificada ou não, que vai contribuir para aumentar a produtividade e a concentração da riqueza da primeira. Assim como a divisão social e técnica do trabalho é condição indispensável para a constituição do modo capitalista de produção, também é necessário que se rompa a unidade entre teoria e prática para que os homens atuem em posição hierárquica e tecnicamente diferenciada.

¹⁴A classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus. A experiência de classe é determinada, em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram – ou entraram involuntariamente. A consciência de classe é a forma como essas experiências são tratadas em termos culturais: encarnadas em tradições, sistemas de valores, ideias e formas institucionais (THOMPSON, 1997, p. 10).

No sistema de ensino no Brasil não foi diferente, ou seja, historicamente foi se estabelecendo a dualidade estrutural do ensino: de um lado um sistema diferenciado com uma finalidade específica de preparar para atuar no sistema produtivo, nas funções técnicas, e de outro o ensino propedêutico destinado à elite dirigente. Entre os autores que entendem desta maneira, destacamos o que diz Batistoli:

A educação brasileira especificamente e a sociedade em geral têm instalado culturalmente uma visão dicotômica entre educação profissional e formação geral. Construção histórica marcada por um aprofundamento da dualidade entre a escola que reserva o conhecimento a uma elite, aos dirigentes, e aquela que promove a instrução de ofícios para a maioria da população (BATISTOLI, E. C. 2010, p. 202).

Esta *estratificação social* se reflete nos sistemas escolares paralelos que historicamente se formou no Brasil. Isto é, a desigualdade social sistêmica do capitalismo está presente na desigualdade educacional. Resulta daí uma educação a ser oferecida aos filhos da classe dirigente e outra destinada à conformação da classe trabalhadora.

Os documentos do governo, do período em foco, manifestam sua preocupação com uma educação de caráter mais abrangente em relação à dualidade presente no nosso sistema educacional:

Ademais, o desenvolvimento das sociedades modernas, sob pressão pela democratização das relações sociais e do avanço científico e tecnológico, coloca em questão a divisão multissecular entre as funções instrumentais e intelectuais pelo progressivo reconhecimento de que todos desempenham, em certa medida, funções intelectuais e instrumentais no sistema produtivo e no conjunto das relações sociais. Assim, a educação desponta como processo mediador que relaciona a base cognitiva com a estrutura material da sociedade, evitando o erro de se transformar em mercadoria e de considerar a educação profissional e tecnológica como adestramento ou treinamento (FERREIRA; RUIZ, 2004, p. 8).

Esta ideia de apresentar a formação dos sujeitos de maneira totalizante está presente no modelo pedagógico do PROEJA e é seu diferencial na comparação com outros projetos de ensino profissional.

Tivemos algumas tentativas de romper com a dualidade: o movimento escolanovista, nas décadas de 1920/1930; a educação popular a partir dos anos 1950/1960; a LDB de 1971; a experiência do Integrar da CNM/CUT no período de 1980/2000; os cursos de nível médio

integrado a formação profissional, incluídos na estrutura da educação nacional, a partir do Decreto 5.145/2004 e programas daí derivados como o PROEJA e o PROJOVEM. Tais experiências buscaram uma integração pedagógica e foram oferecidas à classe trabalhadora sem atingir a sociedade como um todo. Portanto, até hoje não se conhece experiências de escola unitária e politécnica efetivadas para toda a sociedade, no sistema social capitalista.

Para uma política pública ter sucesso precisa ter um planejamento que considere o curto, o médio e longo prazo e que esteja associado a fontes de financiamento permanentes com recursos suficientes e bem aplicados. O financiamento da educação é parte integrante da política educacional, e esta é parte da totalidade do sistema maior da sociedade. A formação profissional deve estar contextualizada ao mundo do trabalho. Assim o financiamento da educação está relacionado com a organização estrutural de uma sociedade (GRABOWSKI, 2010 p. 62). No Brasil, a estrutura de financiamento mantém estreita vinculação com os recursos públicos resultantes de impostos, investimentos familiares, de empresas, de organizações da sociedade, do Sistema S e Fundo do Ampara ao Trabalhador. Outra característica da sociedade brasileira é que o Estado disponibiliza recursos públicos à iniciativa privada em vários setores da economia e também no financiamento educacional. Isto é feito ora por repasses indiretos por meio de isenções fiscais e previdenciárias, ora através de repasses diretos por meio de programas ou mesmo financiando e qualificando trabalhadores para o mercado de trabalho em suas escolas. Governar com base em programas e projetos, em lugar de políticas de Estado, é uma forma mais flexível de repassar recursos públicos para a esfera privada (GRABOWSKI, 2010). O uso de verba pública para empreendimentos particulares é legal pela LDB/1996 que prevê em seu Art. 77- Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Para resguardar o direito social que é a educação, a Constituição garantiu percentuais mínimos da receita, resultante de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme seu Art. 212- A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. E § 6º- As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário- educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação

básica nas respectivas redes públicas de ensino¹⁵ (BRASIL, 1988).

Essas parcelas da arrecadação não representam a real necessidade e nem sempre é cumprida em função de contingências e brechas da legislação ou por falta de compromisso ético-político. Os investimentos estão aquém das necessidades e das nossas possibilidades, colocando o Brasil entre os que menos investem em educação na comparação com países de mesmo padrão econômico.

Pelas grandes desigualdades socioeconômicas do país, há casos em que municípios e até estados, devido à baixa arrecadação, não alcançam o valor mínimo por aluno cabendo então a intervenção da União, pois a Constituição Federal preceitua que a União compete exercer as funções redistributiva e supletiva de modo a garantir a *equalização de oportunidades educacionais* (Art. 211, § 1º¹⁶). Garante também em seu Art. 212, § 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a ação Complementação da União ao FUNDEB é destinada a assegurar a redução das desigualdades educacionais existentes entre os entes da federação, ampliando o aporte de recursos.

No arcabouço legal, as menções existentes restringem-se ao Ensino Fundamental, Médio e Superior, deixando a Educação Profissional (incluído o PROEJA) sem previsão de recursos, uma vez que também não é considerada como ensino obrigatório (GRABOWSKI, 2010). Desta situação resultou a diversidade de programas e projetos distribuídos em diversos órgãos públicos e instituições da sociedade que oferecem ensino profissionalizante.

Sobre recursos financeiros, a LDB/1996 reafirma o que está na Constituição Federal e complementa alguns aspectos referentes ao *custo mínimo por aluno* a ser estabelecido pelo governo, a cada ano, *capaz de assegurar ensino de qualidade* (LDB/1996, Art. 74). Embora não seja o ideal, cabe lembrar que as normas constitucionais de vinculação de recursos, reiteradas pela LDB, têm oferecido garantias contra reduções bruscas do aporte de recursos ao setor e mantido uma certa regularidade para acompanhar o desenvolvimento do ensino.

Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que,

¹⁵ Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

¹⁶ Parágrafo com redação dada pela Emenda constitucional nº 14, de 1996.

por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento e a execução contabilizada de forma específica.

Alguns analistas apontam a estruturação de fundos públicos para financiar de forma mais adequada a educação pública em geral e em especial o ensino profissional ao qual está incluído o PROEJA. Um exemplo de arrecadação estável e contínuo é o Sistema S. A primeira experiência de governo neste sentido foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, o qual foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Os núcleos da proposta são: o estabelecimento de um valor mínimo por aluno a ser despendido anualmente; a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o número de matrículas e; a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício; o disciplinamento dos recursos pela via dos Tribunais de Contas e pelos Conselhos de Acompanhamento. Se o fundo, no âmbito de determinado estado não atingir o valor mínimo, a União efetua a complementação (PNE, 2001).

O FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, pela Lei 11.494 de 2007, uma Emenda Constitucional. É um fundo composto por parcelas de vários impostos federais estaduais e municipais, constituído de 20%, com vigência prevista para 14 anos. A diferença com o anterior é sua abrangência que passa a valer para todo o ensino básico (creche, infantil, fundamental, média, EJA, PROEJA, especial, educação profissional).

Para a distribuição dos recursos, a Lei do FUNDEB define as diferentes etapas em seu Art. 10: A distribuição proporcional de recursos dos fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino de educação básica: XIII - ensino médio integrado à educação profissional; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; XVII – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de

nível médio, com avaliação no processo.

A Lei estabeleceu o fator de ponderação que em relação ao total arrecadado resulta no valor do aluno para aquele ano de acordo com as matrículas nas diferentes etapas. A vinculação dos recursos públicos pelo FUNDEB, para o primeiro ano de vigência, ficou assim distribuída: fator de ponderação para o Ensino médio integrado à Educação Profissional, 1.30; para EJA com avaliação no processo, 0.7, de até 15% do total; para PROEJA, 0.7. Vendo estes números se percebe a pouca valorização da modalidade de jovens e adultos o que tem sido um problema para seu desenvolvimento de forma adequada.

Embora só em parte concretizado, os fundos estabeleceram princípios de grande relevância como o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, o custo mínimo por aluno para garantir ensino de qualidade e a capacidade de atendimento educacional de cada ente federado garantido pelo repasse da União.

Para o financiamento da educação profissional, além do FUNDEB, os estados e municípios podem participar do Programa Brasil Profissionalizado instituído pelo Decreto nº 6.302/2007, do MEC/SETEC para fomentar a oferta de Educação Profissional. O governo repassa recursos para que os estados, municípios e instituições da sociedade civil que atuem nesta modalidade, invistam em suas escolas técnicas, principalmente nos cursos de ensino médio integrado a educação profissional, inclusive o PROEJA.

A prática, usada no governo de FHC e de LULA de financiar a educação por meio de programas que adotam o princípio da adesão, exerce uma cooptação aos fins do programa como condição de receber o financiamento.

O Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP - é uma iniciativa do Ministério da Educação em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID que inicia no governo FHC e tem previsão de concluir em 2010. Pretende ser o principal agente de implantação da reforma do Sistema de Educação Profissional no País, através de um conjunto de ações a serem desenvolvidas em articulação com diversos segmentos da sociedade. Tem como principal objetivo oferecer cursos básicos e técnicos com base curricular que estabeleça a separação formal entre o ensino médio e a Educação Profissional. O programa no sistema por adesão deu preferência à rede privada que levou a maior parte do financiamento.

A lógica do PROEP, para a rede federal, foi a de reestruturá-la desde o ponto de vista de suas ofertas educacionais, da gestão e das relações empresariais na perspectiva de caminhar na direção do aumento da capacidade de autofinanciamento e reduziu, significativamente, seus orçamentos anuais. Nesse sentido, os recursos destinavam-se à expansão e *modernização* das instituições estaduais, federais e comunitárias da área tecnológica e profissionalizante.

O PROEJA criado no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, após um aporte de verba inicial, vindo de transferências voluntárias da União, entrou na proposta orçamentária anual identificada e os alunos foram incluídos no censo escolar dos *campi*. Também recebe recursos da SETEC por meio da Ação 12.363.1062.6358.0001, de fomento à capacitação de recurso humano da Rede Federal e recursos diretos do Tesouro Nacional para as matrículas de PROEJA técnico. Nos primeiros anos, os alunos recebiam uma bolsa-auxílio, direto da SETEC, mas, a partir de 2010, eles passaram para a Assistência ao Educando da Educação Profissional e Tecnológica e concorrem ao auxílio com os demais estudantes do Instituto Federal (MEC/SETEC, Planilha de Trabalho Simplificado).

O financiamento da educação brasileira, em momentos da nossa história, tem contado com forte participação de organismos estrangeiros, como BID, BIRD, BM e UNESCO. No período de 1960/1970 os acordos MEC/USAID, no governo dos militares, e na década de 1980/1990 o BM e o FMI financiaram o ensino fundamental e a educação profissional. No Governo Lula, essas fontes de recursos diminuíram significativamente, somente dando continuidade aos contratos já assinados. Os entrevistados para esta pesquisa não confirmaram a presença de influência de organismos internacionais na concepção e no financiamento. A colaboradora (E1), com relação ao financiamento do PROEJA explicou:

Financiamento todo próprio, transferências voluntárias da União para desencadear o processo. Depois, na Lei que faz os Institutos Federais, o ministro garante 10% das vagas para os estudantes do PROEJA. Assim, política pública, gestada no âmbito nacional, que *bebe* na experiência da CUT, não há nada de financiamento externo. Entre 2005 e 2007 que eu estive à frente do processo, nem uma interferência externa (E1, BRASILIA, 2011).

As fontes de financiamento do PROEJA, descritas nos parágrafos acima, se diferenciam pela instituição que oferta esta modalidade, pois, dependendo do sistema a que pertence, será um tipo de fonte de recursos. Nos Institutos Federais o aluno de PROEJA vale o mesmo que um

estudante dos cursos técnicos integrados.

O sistema público de educação profissional tem como características o baixo financiamento espalhado em vários ministérios e a desresponsabilização progressiva do Estado com a manutenção do sistema visto que resulta no predomínio do setor privado. “Temos o financiamento público da economia privada capitalista” (GRABOWSKI, 2010, p.77).

Diante da necessidade de mais recursos financeiros para a educação, mantendo-se a estrutura capitalista, se propõe a política de vinculação de recursos e a política de fundos. Neste sentido está em tramitação no Congresso Nacional a PEC 24, dispondo sobre a criação de um fundo de Financiamento da educação profissional, para não depender de orçamentos anuais e da boa vontade de governos. Outra reivindicação daqueles que estão preocupados com as pessoas é aumentar o patamar de gastos públicos com manutenção e desenvolvimento do ensino de 4,7 de hoje para 10% do PIB brasileiro (INEP, 2011). Porém, é preciso ter cuidado quando se usa o percentual do PIB para análise dos recursos financeiros aplicados em educação. Além do percentual é preciso considerar o valor do PIB do país, a quantidade de alunos a ser atendido e então saberemos quanto cada aluno recebe em valores absolutos (AMARAL, 2011).

O grupo progressista de intelectuais e educadores que apoiaram a candidatura Lula e contribuíram com a elaboração do programa do partido no campo da educação esperava deste governo uma transformação mais profunda da educação brasileira, pois são defensores da escola unitária e do ensino médio politécnico que desenvolve os princípios da ciência, do trabalho, da cultura e a profissionalização como complementar. Embora sejam conscientes que a educação omnilateral e a escola unitária não pode ocorrer em uma sociedade estruturada a serviço do capital, acreditam que é possível a educação na concepção da politecnicidade para a classe trabalhadora.

Portanto, na negociação pela elegibilidade na *democracia restrita* brasileira, vão ocorrer apenas reformas parciais com manutenção da estrutura tradicional. Nesse sentido não foi possível superar a dualidade existente entre a cultura geral *versus* cultura técnica ou entre formação instrumental (para os filhos da classe operária) e formação acadêmica (para os filhos da classe média-alta) representada nas últimas décadas pela escola pública e pela escola privada. Esta situação tem como consequência uma triste realidade:

Dessa forma, grande parte dessas escolas, nas quais estudam os filhos da classe trabalhadora, tentam reproduzir o academicismo das escolas privadas, mas não conseguem fazê-lo por falta de condições materiais concretas. Deste modo, em geral, a formação proporcionada nem confere uma contribuição efetiva para o ingresso digno no mundo do trabalho nem contribui de forma significativa para o prosseguimento dos estudos no nível superior (DANTE, 2006, p. 7).

Essa dualidade não é fruto do acaso,

Torna-se imperativo afirmar, neste ponto, que a característica da Educação Profissional no Brasil traz a marca da separação entre o trabalho manual e o trabalho intelectual, enquanto reflexo da tradição do pensamento grego e da escolástica trazida pela colonização ibero-lusitana vinculada à tradicional igreja católica, em que a teoria era atividade contemplativa, própria dos intelectuais e a prática relacionava-se a ação, cabendo aos escravos (LIMA FILHO; BREMER, 2005, p. 2).

A dualidade se manifesta na própria estrutura do Ministério pelo deslocamento do Ensino Médio para a Secretaria de Educação Básica (SEB) e transformando a Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) em Secretaria da Educação Tecnológica (SETEC). Outra confirmação da superficialidade da última reforma foi a manutenção nas Diretrizes Curriculares dos objetivos do Decreto 2.208/1997 e da LDB, definidos pelo CNE, onde predomina a concepção conservadora pela origem e manifestações de seus membros.

Das políticas educacionais que estão diretamente relacionadas com o PROEJA, destacamos a trajetória das modalidades de educação profissional articuladas no âmbito do governo federal, da Educação de Jovens e Adultos e do Programa INTEGRAR da CNM/CUT.

CAPÍTULO II

MODALIDADES EDUCACIONAIS CONSTITUTIVAS DO PROEJA

Neste capítulo, temos como objetivo evidenciar os programas educacionais que no conjunto histórico das políticas públicas sociais fazem parte da construção do programa de integração do ensino profissional ao ensino médio na modalidade de jovens e adultos.

2. 1 Educação Profissional

Pela evolução da legislação vamos buscar as características e as reformas da educação profissional para entender as dificuldades e as possibilidades de implantação de um programa como o PROEJA. Pela trajetória dos programas educacionais também se percebem as forças sociais atuantes na formulação das políticas e como se dá a articulação de apoio e convencimento dos fazedores de política (governo, legislativo, grupos de interesse). Nesta arena política onde tudo é negociado é mais apropriado que as ações sejam efetivadas por políticas de governo e não por políticas de Estado, onde a margem de concessão seria mais restrita. Daí resulta que a educação brasileira, em especial, o ensino profissionalizante, é definida por Leis complementares e Decretos, recursos passíveis de serem alterados facilmente pelo governo e, assim, ora satisfazer a um setor ora a outro. Essa situação traz um agravante a mais para o campo educacional, que é a descontinuidade. Ações educacionais levam tempo para gerar efeitos, às vezes gerações.

O objetivo desta unidade é apresentar os modelos de educação profissional aplicados pelo governo federal e quais eram os interesses políticos, econômicos e empresariais que estavam presentes no momento de sua elaboração. Nesse item do trabalho, vamos mostrar os movimentos da educação profissional em sua trajetória no tempo, comentando a Legislação Educacional e discorrendo a literatura com autores que analisaram as mudanças ocorridas. Para refletirmos sobre as reformas que permeiam o sistema educacional brasileiro, há necessidade de situá-las nos contextos econômico, social e político, aos quais faremos uma breve constatação, por não ser este o foco maior de nosso trabalho. Um panorama da trajetória da educação profissional industrial nos permitirá uma melhor compreensão das políticas de educação profissional e de sua concepção.

A designação para ensino, qualificação ou treinamento de pessoas para o exercício de uma atividade produtiva se vale de muitas formas para nomeá-lo:

A expressão “Educação Profissional” é genérica e abrange vasta gama de processos educativos, de formação e de treinamento em instituições e modalidades variadas. Os termos educação profissional ensino técnico, ensino profissionalizante, formação profissional, capacitação profissional e qualificação profissional costumam ser utilizados indistintamente na literatura e na prática. Referem-se tanto ao ensino ministrado nas instituições públicas e escolas regulares quanto a quaisquer processos de capacitação da força de trabalho, de jovens e adultos, ministrados por uma ampla variedade de cursos técnicos, de formação ou de treinamento, com natureza, duração e objetivos diferenciados. (CHRISTOPHE, 2005, p. 2).

A definição de Educação Profissional adotada oficialmente no país é aquela descrita no Decreto nº 2.208/1997. Atividades de ensino nos níveis básico, técnico e tecnológico compõem a Educação Profissional (Art. 3º). O Decreto 5.154/2004, apesar de ter revogado o Decreto 2.208/1997, não se atém a questões de definição, portanto, na prática, continuam valendo as definições anteriores (CHRISTOPHE, 2005). Utilizaremos esta gama de expressões como sinônimos apenas distinguindo cursos de caráter puramente profissional (treinamento, capacitação) em oposição à formação que ao mesmo tempo profissionaliza e amplia a escolaridade.

O Brasil nasce para a história europeia ocidental com a invasão dos portugueses em 1500 no território habitado pelos índios. Os colonizadores trazem em sua bagagem cultural a ideia da classe nobre dirigente e dos servos trabalhadores, reforçado pela educação dominada pelo clero o qual visava formar letrados e eruditos para reforçar a ideologia dominante. E também trouxeram o capitalismo mercantil, ao qual acrescentam a prática da antiguidade greco-romana - o escravismo adaptado ao uso capitalista. Essa mistura resultou numa sociedade socialmente hierarquizada. A elite privilegiada de mentalidade autoritária, discriminatória, racista, exploradora, patrimonialista, corrupta, assistencialista e expropriadora da liberdade, da dignidade, e dos direitos do povo. Nesse contexto é reforçada a divisão social do trabalho em atividades intelectuais e atividades manuais com rebaixamento das últimas como sendo tarefa de escravos e outros seres inferiores na escala social. Isso vai se refletir e perdurar em todo processo da educação profissional brasileiro.

Partindo dessa reflexão, vamos em busca da compreensão do porquê da aprendizagem do trabalho, dos ofícios, das ocupações e profissões terem, na sua origem, a marca de educação de segunda classe e, portanto, destinada aos *desvalidos da sorte* – aos que não pertencem à elite.

Na evolução humana, na medida em que os homens se organizavam para produzir sua subsistência pelo trabalho, foram dividindo as tarefas, atribuindo ocupações diferentes conforme as necessidades do grupo. As definições de ocupações passaram a ser objeto de controle do grupo dirigente que, pela distribuição das ocupações, passaram a estabelecer direitos e privilégios, deveres e obrigações aos que iriam exercer cada ocupação. Desta forma, a organização das atividades econômicas deu origem às diferentes profissões (LIMA FILHO; BREMER, 2003).

A dualidade social e laboral vai estar presente em toda a história da sociedade brasileira, permeando a questão educacional. Alguns autores consideram o início do processo educacional no Brasil o ano de 1549. Neste período, chega o primeiro Governador Geral acompanhado do Padre Manoel da Nóbrega, da ordem dos jesuítas, que por meio da catequese e da instrução aos colonos e aos índios serão os primeiros professores da Colônia e continuarão até 1759, controlando todo processo educacional. Os religiosos representavam a monarquia portuguesa nas questões educacionais e morais. Voltam-se para o ensino de primeiras letras, catequese, música e gramática aos filhos da elite da colônia que continuavam seus estudos em países europeus. A iniciação profissional em atividades agrícolas e artesanais destinava-se aos índios e escravos, deixando desde então o estigma da servidão à formação dos trabalhadores e dando início à concepção dual da educação: uma educação para a elite e outra para o pobre. Assim, o ensino necessário às indústrias iniciou-se destinado aos silvícolas, depois aos escravos, em seguida aos órfãos e aos mendigos.

Durante dois séculos os Jesuítas organizaram a educação da colônia nos moldes europeus com algumas adaptações. São características do período o academicismo o caráter preparatório da escola secundária, seriação tanto na primária como na secundária, ensino preparatório para o trabalho aos índios e escravos (PEIXOTO, 2009, p. 29).

Com a chegada do liberalismo em Portugal, no século XVIII, o ministro Marquês de Pombal entra em conflito com os Jesuítas e os expulsa da corte e das colônias no ano de 1759. Então, teve início a publicização da educação e a necessidade de investimento por parte do

Estado que cria o *subsídio literário* para financiar o ensino primário e médio. Também ocorre um repentino laicisismo do ensino. A educação brasileira cai em uma completa desorganização, pois não existiam pessoas preparadas para organizar e realizar o ensino. Esta situação perdura até a chegada da família real ao Brasil em 1808, transformando a colônia em sede do reino português.

Paralelo ao ensino dos padres jesuítas desenvolve-se um rudimentar ensino de ofícios¹⁷ durante o período colonial. Desde os engenhos, a olaria e a carpintaria empregavam a mão de obra assalariada. Embora aprendessem de forma assistemática, os ofícios desenvolvidos pelos oleiros e carpinteiros exigiam que seus aprendizes demonstrassem certa competência técnica para a aprendizagem. O público dessas atividades era composto por homens livres e de confiança do proprietário.

Com a descoberta do ouro em Minas Gerais, em meados do século XVII, surge a atividade de mineração e aparecem as Casas de Fundição e de Moeda e, com elas, a necessidade do ensino de ofícios para aprendizes trabalharem nestas Casas. A intensificação da produção mineradora fez surgir vilas e cidades, produzindo o florescimento dos ofícios de carpintaria, de pedreiro, olaria e pintura, visto que empreendiam a construção em geral e a manutenção de igrejas, altares, peças sacras em madeira, tetos, etc. A aprendizagem feita nas Casas da Moeda era destinada aos homens brancos, filhos dos empregados da própria casa. No fim do período de cinco anos, os aprendizes tinham que se apresentar perante uma banca examinadora para demonstrar suas habilidades; se aprovados, recebiam um certificado (GARCIA, 2000).

A transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808 provoca transformações de ordem administrativa as quais alteraram a rotina da colônia e influenciarão o campo da educação profissional. Um dos primeiros atos do príncipe Regente D. João foi a abertura dos portos ao comércio estrangeiro, diga-se Inglaterra, quebrando o monopólio com a metrópole em virtude da invasão de Portugal pelas tropas do imperador francês Napoleão Bonaparte. Outro ato administrativo no âmbito econômico foi a permissão de instalação de fábricas na colônia, atividade que havia sido proibida no ano de 1785 para manter a colônia mais dependente da metrópole. Tais fábricas serão no sentido de organizar a segurança militar, pois o comércio com a

¹⁷O termo ofício tem muitos sentidos. Neste trabalho tomaremos o significado de um conjunto de práticas que caracteriza uma profissão. Significa também um conjunto de praticantes de uma mesma atividade produtiva podendo derivar para corporação quando abrangeria mais de um ofício ou profissão (CUNHA, L.A, In: Fórum Educacional, Rio de Janeiro, 2 (4): 31-65, out./dez.,1978).

Inglaterra supria o fornecimento de produtos manufaturados. São criadas, nesse contexto, as academias da Marinha (1808) e a Real Militar (1810), os Arsenais de Guerra da Marinha (1824) e do Exército (1832), claramente ligados a uma cultura da ordem. A capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves - o Rio de Janeiro, vai sofrer muitas inovações no campo cultural com a criação da Biblioteca Nacional, da Imprensa Régia, do Jardim Botânico e do Museu Real. Também será instalado o Colégio de Fábricas, primeiro estabelecimento público destinado à educação no qual os artífices, manufatureiros e aprendizes que vinham de Portugal eram os professores (CORDEIRO; COSTA, 2008). Embora na corte seja dada preferência ao ensino superior para proporcionar oportunidade de estudo aos nobres e pela necessidade de pessoal qualificado para a estruturação da força militar, esses cursos “por suas características de aplicação prática, podem ser considerados como cursos superiores de caráter profissionalizante” (PEIXOTO, 2009, p. 31).

As novas instituições criam demanda para novas profissões e ofícios, como é o caso da construção naval. Nesse período, também foram instalados, nos Arsenais da Marinha do Brasil (Bahia, Pará, Rio de Janeiro), centros de aprendizagem de ofícios para menores, denominados Companhias de Aprendizes Menores dos Arsenais da Marinha que foram reestruturados pela legislação de 1857. Os candidatos a alunos eram recrutados entre operários especializados em Portugal e, aqui no Brasil, havia a 'patrulha do Arsenal' que recolhia os jovens que fossem encontrados vagando pelas ruas após o toque de recolher. O sistema de ensino compreendia uma formação básica elementar, as primeiras letras, geralmente oferecida pela manhã e a aprendizagem dos ofícios à tarde nos próprios locais de produção. O jovem *pobre, órfão e desvalido* só tinha como perspectiva o mundo do trabalho. Para estudar nessas escolas, os jovens aprendizes precisavam ser necessariamente órfãos, indigentes, expostos da Santa Casa de Misericórdia¹⁸ ou filhos de pais reconhecidamente pobres (GARCIA, 2000).

Nascem, então, as primeiras práticas de ensino profissional no Brasil, com público jovem e adulto das classes inferiores. Aqui podemos perceber alguns elementos que compõem o estigma da educação profissional, pois, na sua origem já define que é para um determinado segmento da sociedade.

¹⁸ Mães que por algum motivo não queriam o filho, o colocavam na roda (porta) de um Convento religioso ou de um hospital de onde eram adotados ou levados para orfanatos.

Na colônia, inicialmente, os artigos eram produzidos pelos homens brancos e livres dos engenhos que passavam os conhecimentos para os jovens. Quando esta aprendizagem de ofícios passou a ser ministrada também aos escravos e estes passaram a exercer ofícios, os brancos, mesmo dos segmentos econômicos mais baixos, vieram a desprezar tal atividade. Somando-se a isso, o ideário de que o ensino de ofícios tinha uma função correcional, voltada ao controle da *vadiagem*, do *vício* e do *crime*, dirigidas aos denominados *desfavorecidos da fortuna*, fazia com que os homens de bem evitassem aprender e participar de atividades braçais como operários assalariados. Esse comportamento vai se aprofundando e se generalizando na população branca com o prolongamento da escravidão. Evidencia-se a irremediável desqualificação da relação trabalho/educação (CORDEIRO; COSTA, 2008). A pesquisadora Garcia (2000) nos lembra, “Outro fator foi que a educação eminentemente intelectual que os jesuítas ministravam aos filhos dos colonos afastava os elementos socialmente mais altos de qualquer trabalho físico ou profissão manual” (GARCIA, 2000, p. 2). Portanto, a mentalidade escravocrata não era privilégio das camadas dirigentes, era também da classe média, o que contribuía para a desqualificação desta educação voltada para o trabalho e, assim, ninguém fazia pressão por educação profissional. Nestas condições, fica evidente o descaso com a educação em geral: “A política colonizadora, escravista e patriarcal, excluía da escola o índio, o negro e a grande maioria das mulheres, produzindo uma ampla gama de analfabetos” (CORDEIRO; COSTA, 2008, p. 3). E os poucos que recebiam instrução eram da elite, como preparação para seguir os estudos, geralmente no exterior, e os pobres eram treinados para exercer os ofícios com aprendizagem mínima das letras necessária para desempenhar o trabalho braçal considerado degradante pela classe média e alta.

Em 1821, a Corte portuguesa que estava no Brasil volta a Portugal, deixando uma colônia mais organizada em termos administrativos. No ano seguinte o príncipe regente D. Pedro proclama a independência. A primeira *Constituição Política do Império do Brasil* é outorgada em 1824 e lança as bases da nova nação. No seu Art. 179 previa a garantia de acesso à instrução primária gratuita a todos os cidadãos e a existência de colégios e universidades para o ensino das ciências, letras e belas artes. Previsão que não se confirma.

As mudanças político-administrativas do Império não geram uma transformação na estrutura econômico-social a qual continua centrada na manutenção dos privilégios dos grandes proprietários rurais e no trabalho escravo. Em termos de legislação para educação pública, só em

1827 a Câmara aprovou o primeiro projeto da Comissão de Instrução que organizava os vários níveis de ensino. Neste projeto, o ensino ficou estruturado em quatro graus: Pedagogias, que se destinava ao 1º grau; Liceus, que seria o 2º grau (5ª e 8ª séries atuais); Ginásios, destinados ao terceiro grau; e Academias, destinadas ao ensino superior. O ensino de ofícios estava incluído na 3ª série das escolas primárias, e o estudo de desenho era ensinado nos Liceus, pois era necessário às artes e ofícios. Nestes Liceus de Artes e Ofícios, os cursos eram gratuitos, abertos aos filhos dos sócios como também para qualquer indivíduo livre, sendo proibido o acesso apenas aos escravos. Tinha o objetivo de ministrar instrução popular para a atuação no comércio, na lavoura e na indústria. Seu funcionamento era financiado através de recursos públicos, doações e subsídios fiscais (FALCIONE, 2010).

Nova interferência legal, em 1834, mediante um Ato Adicional, estabelece a descentralização do ensino, ficando sob a competência das Províncias o ensino primário e secundário vocacional, para a população pobre, e sob a responsabilidade do governo central as instituições de ensino superior e ensino secundário acadêmico e preparatório (GARCIA, 2000). Nas Províncias, a instrução foi oferecida nas Casas de Educandos Artífices, locais especiais para as práticas dirigidas ao jovem pobre. Tal Decreto reforça e amplia a dualidade ao definir dois sistemas distintos e dissociados. Essa organização descentralizada se mantém, mais tarde, na República.

No final do Império, D. Pedro II convida os padres salesianos para se estabelecerem no Brasil com suas escolas nos moldes europeus. Eles vieram e fundaram o Liceu de artes e Ofícios Santa Rosa em 1883. Nascida na Itália, a congregação salesiano se dedicava à educação profissional para a classe trabalhadora com o objetivo de melhorar suas condições econômicas, pois, segundo seu fundador, a miséria é causa de vícios morais. A pedagogia dos salesianos usava o trabalho como instrumento de manter os jovens ocupados, para manter a disciplina e como método na qualificação de operários aptos a desempenhar seu papel na cadeia produtiva. No Brasil, a ordem ganha notoriedade por sua dedicação, inicialmente, ao ensino profissional e depois ao ensino secundário, pago, para os filhos da burguesia nascente que passa a ser prioritário para a congregação (PEIXOTO, 2009).

Em 1866, ainda se discutia se valia a pena investir em instrução para as classes inferiores da sociedade. Depois de muitos debates, foi aberta a escola noturna de instrução primária de adultos e uma pré-formação para os cursos ligados às indústrias. Talvez este tenha sido o

primeiro curso para jovens e adultos com a educação primária geral relacionada ao ensino de uma profissão. Inicialmente a escola noturna não foi bem aceita pelo público-alvo, os trabalhadores adultos analfabetos. Cordeiro e Costa (2008), com base nos estudos de Cunha (1978), listaram algumas justificativas pela ocorrência deste fato:

O motivo desse desinteresse estava relacionado, de um lado, à vergonha do analfabeto em se apresentar de público e, de outro, porque se realizassem o curso não ficariam isentos de serem recrutados para o serviço militar junto à guarda nacional, privilégio concedido apenas aos estudantes das escolas superiores e secundárias públicas. Então, “para que estudar?”, perguntavam-se eles. ...talvez em função de que aprender a ler e a escrever não se constituía numa exigência fundamental para a aprendizagem de trabalho que realizavam, mas muito mais uma nova obrigação a ser cumprida sem sentido e nem valor do ponto de vista social e político na perspectiva desses sujeitos (CORDEIRO; COSTA, 2008, p.4).

Com um sistema de educação especial para as camadas pobres são trabalhados ideologicamente os desígnios da obediência e da submissão dos trabalhadores para garantir as relações de produção, no caso, o escravismo e o analfabetismo.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil passa por um processo de mudanças que irá alterar profundamente várias instituições com consequências para a organização social, política e administrativa, como bem expressam os autores abaixo:

Em fins do Império e início da República, a economia cafeeira, o surto de industrialização promovido especialmente pelo Barão de Mauá, a presença do imigrante como força de trabalho livre gerando o aparecimento de novos extratos sociais e a abolição da escravatura, em 1888, foram marcantes para a passagem do modelo agrário-exportador dependente e consolidação do modelo agrário-comercial-exportador dependente (CORDEIRO; COSTA, 2008, p. 5).

Com a proclamação da República em 1889, a educação fica sob a responsabilidade da secretaria de Estado da Instrução Pública, Correios e Telégrafos até 1893, quando as questões ligadas à educação passam para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. A constituição de 1891 apresenta retrocessos no campo da educação, como a não obrigatoriedade do ensino primário, que continua sob responsabilidade das províncias, mantendo a dualidade de sistemas. Isso leva a várias reformas nos primeiros anos da República. Analisaremos mais de perto os fatos ligados à educação profissional.

A Proclamação da República e o surgimento das Escolas de Aprendizes Artífices demonstram, em linhas gerais, a ascensão da burguesia urbana ao poder e a preocupação com o sistema industrial que dá seus primeiros passos, ainda que tímidos, pois o mercado interno se sustentava com importações. O início do século XX, no Brasil, foi caracterizado por um contexto marcado pelo pensamento positivista republicano, onde a ideologia burguesa da crença no progresso era baseada no desenvolvimento da industrialização.

Nesse item do trabalho, vamos acompanhar os rumos que a educação profissional brasileira tomou, no século XX, na sua relação com os interesses sociais, econômicos e políticos da classe industrial que está se inserindo no poder, mas que ainda é predominantemente agrária. A educação profissional, que vinha das corporações de ofício medievais, vai sofrer fortes impactos e efeitos produzidos pela conjuntura da Revolução Industrial estruturando o sistema capitalista industrial que gera a divisão social entre proletário e burguês - a mão de obra e os proprietários (FALCIONE, 2010).

O que de mais significativo ocorre no campo da educação profissional, no início da República, é a criação das Escolas de Aprendizes Artífices, pelo Decreto nº 7.566 de 1909, pelo presidente Nilo Peçanha (1909 a 1910). Estabelecia o ensino primário profissional gratuito em 19 escolas em diferentes estados da federação. Ao definir que a responsabilidade da manutenção é do Governo Federal, cria mais um sistema de ensino além dos criados pelo Ato Adicional de 1834. Foi criado um sistema paralelo de ensino subordinado ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, enquanto as demais escolas estavam sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Então coexistem três sistemas educacionais. Dois sob a responsabilidade do Governo Federal, um em cada ministério, com políticas diferenciadas para cada conjunto de estabelecimentos de ensino. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores – que contém o sistema regular, mas que também tem escolas profissionalizantes que serão reorganizadas em 1925 - ministradas pelo Instituto Benjamin Constant, pelo Instituto Nacional de Surdos-mudos e pela Escola XV de novembro, para menores abandonados.

A vinculação dessas escolas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, demonstra uma tendência de qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho. Se preocupação em formar operários e contramestres mediante o ensino prático em oficinas de trabalhos manuais ou mecânicos conforme as necessidades das indústrias locais (PEIXOTO, 2009).

Essas escolas nascem desligadas do sistema educacional regular, com uma função específica de atender as camadas, econômica e socialmente mais baixas, seguindo a concepção de que cada classe social tem um tipo de escola própria. Isto fica evidenciado no Artigo 6º, onde afirmava que: “Serão admitidos os indivíduos que o requererem dentro do prazo marcado para a matrícula e que possuírem os seguintes requisitos, preferidos os desfavorecidos da fortuna, idade de 10 anos no mínimo e de 13 anos no máximo”. (BRASIL. Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909). O novo modelo vem acentuar a dualidade dos processos educacionais, além de caracterizar os trabalhos manuais como destinados aos pobres.

Assim, o governo atende a elite, educando seus dirigentes para exercer atividades de direção e fornece mão de obra treinada para trabalhar no setor produtivo, que é propriedade da elite. O terceiro sistema é formado pelos estados e municípios que, continuam com a responsabilidade dos níveis primário e secundário, com eventuais ajudas financeiras, como o crédito aprovado em 1906, para que os estados criassem escolas técnicas profissionais. Fica assim reproduzida, no âmbito educativo, a separação entre capital e trabalho, entre os que devem exercer funções instrumentais e os que devem exercer uma função acadêmica. Estão claramente definidas as trajetórias educacionais: “para os filhos dos trabalhadores além do curso primário era possível realizar o curso rural e o curso profissionalizante. No nível ginásial poderiam realizar, exclusivamente, cursos profissionalizantes: o normal, o técnico comercial e o técnico agrícola” (CORDEIRO; COSTA, 2008, p.5). Nem uma dessas modalidades permitia o acesso ao ensino superior, pois os cursos não eram equivalentes aos cursos secundários.

Logo nos primeiros anos de existência das Escolas de Aprendizes Artífices se percebem dificuldades quanto às condições de permanência dos jovens estudantes nessas instituições. O Decreto 9.070/1911 dará nova regulamentação às escolas, conforme sintetizado por Peixoto:

a) a alteração da faixa etária dos destinatários dos cursos que passa a ser dos 12 aos 16 anos, b) a criação de bolsa de permanência, sob a denominação de diárias, c) a Caixa de Mutualidade e d) a delegação ao Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio da incumbência pela nomeação do diretor escolar. Percebemos, pelo conjunto dessas ações, uma preocupação do Governo Federal em motivar os alunos à produção de serviços nas oficinas. Dessa forma, da renda líquida obtida pelos serviços, 10% destinavam-se aos alunos das oficinas e 5% para a caixa de mutualidade, cujo montante era distribuído sob forma de “Kits” aos alunos concluintes dos cursos (PEIXOTO, 2009, p. 41).

Os elementos aproveitamento e permanência são características **negativas** do público usuário dos serviços compensatórios oferecidos pelos programas públicos de educação, principalmente quando não se tem uma metodologia específica para o perfil desse sujeito beneficiário.

Um fato de proporções mundiais e trágico, que vai afetar o Brasil, será a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Até então, a esmagadora maioria de produtos industrializados de que se precisava vinham do estrangeiro. Com as dificuldades de importação, os brasileiros têm oportunidade de instalar no país grande número de indústrias. Mais operários significava maior necessidade de ensino profissional, não só em quantidade, como também em qualidade.

Em 1918, o Decreto nº 13.064, autorizado pela Lei nº 3.454, altera o regulamento das Escolas de Aprendizes Artífices, trazendo, entre outras novidades, a implantação de cursos noturnos de aperfeiçoamento, destinados a operários maiores de 16 anos de idade; o curso primário passa a ser obrigatório a todos os alunos, não só aos analfabetos; a redução da idade mínima de 12 para 10 anos nos cursos diurnos; e a entrada passou a ser semestral. Esta reforma no contexto da Primeira Guerra Mundial mostra a preocupação com a preparação da mão de obra voltada para o treinamento, desvinculada da formação geral, até porque os processos de produção eram muito simples, próximos da manufatura e do artesanato sem grande complexidade científica e tecnológica.

Durante a segunda República (1930 a 1945), o Brasil só teve um presidente, Getúlio Dornelles Vargas. Foi o período denominado *Era Vargas*. Em 1937, foi outorgada uma nova Constituição e o país entrou numa forte centralização do poder e autoritarismo político. Em 1930, depois da eleição para Presidente, um grupo de partidos aliados que concorreram como oposição contestaram o resultado sob alegação de fraude, organizaram um levante militar e tomaram o poder entregando a presidência ao candidato, antes derrotado, Getúlio Vargas. As ações desta primeira fase do governo não trouxeram avanços significativos para a educação profissional, apesar do momento de ascensão da indústria brasileira devido ao processo de substituição de importações (causado pela crise mundial de 1929) e a mudança que isso provoca nas relações de trabalho com o aumento de trabalhadores urbanos. Também nada se alterou no ensino agrícola, o que é lamentável em um país que essencialmente vivia do cultivo da terra.

Na década de 1920, desenvolve-se uma onda de nacionalismo expresso no movimento

*Tenentista*¹⁹ e na *Semana de Arte Moderna*, realizada na cidade de São Paulo, em 1922 – manifestações de jovens intelectuais e artistas que criticam a arte importada e defendem uma cultura brasileira. Os ideais nacionalistas desses movimentos (do tenentismo e dos artistas) vão estar presentes na política no decorrer da segunda República até o ano de 1964, ocasião em que o projeto de aproximação com o imperialismo, no contexto da guerra fria, se instala mediante um golpe de estado civil militar.

Nos anos 1930, do século XX, muitas mudanças vão ocorrer na sociedade brasileira. No campo econômico, a crise de 1929; na política, grande alteração com o fim do domínio da oligarquia paulista/mineira e a ascensão do setor industrial urbano da sociedade ao poder, tendo no presidente Getúlio Vargas o articulador da transição; no social, o setor industrial gera uma classe de trabalhadores assalariados mais organizados, buscando seu espaço na luta por direitos.

Na educação, várias modificações acontecem: o novo governo edita o Decreto de nº 19.402/1930, que cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública que reunirá sob seu comando todas as instituições e estabelecimentos de ensino que tratam da educação profissionalizante, inclusive a Escolas de Aprendizes Artífices (BRASIL, 1930, art. 5º). É o primeiro movimento no sentido de reconhecer a educação como uma questão nacional. Vários decretos emitidos nos anos de 1931 e 1932 vão tratar da regulamentação do ensino superior, regulamentou o ensino secundário, estabeleceu a obrigatoriedade do ensino primário, como também organizou o ensino profissional comercial. A separação entre o ensino secundário e o ensino industrial transparece em muitos artigos da nova Lei, deixando o ensino profissional em segundo plano.

Vamos destacar alguns pontos que nos indicam o caminho seguido pela formação profissional na *Era Vargas*. Pode-se notar, pelas ações do governo, que havia uma preocupação com a centralização, fiscalização e controle também da educação no país. Nesse sentido, foi criada a Inspeção de Ensino Profissional que deu novo impulso à formação profissional ao transformar as escolas de aprendizes artífices em Liceus Industriais (1937). Outra importante mudança foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que se encarregou da criação

¹⁹O tenentismo foi um movimento social de caráter político-militar que ocorreu no Brasil nas décadas de 1920 a 1930. Contou com a participação de jovens tenentes, principalmente, do exército. Defendia reformas no sistema educacional, no sistema eleitoral como o fim do voto aberto. O principal movimento foi a Coluna Prestes liderada pelo tenente Luis Carlos Prestes.

das primeiras Universidades.

Na educação, esses novos ventos também agitam educadores e intelectuais em vários Estados e um grande debate sobre a educação brasileira é desencadeado, dando origem ao Movimento Renovador da Educação²⁰, tendo como referência a Escola Nova. Um dos frutos deste movimento foi a criação da Associação Brasileira de Educação – ABE, que institucionalizou a discussão em torno da educação brasileira. A IV e a V Conferência Nacional da Educação apresentaram um debate acirrado entre os liberais elitistas e os liberais igualitaristas em torno dos princípios educacionais que deveriam ser apresentados ao presidente para ser implementado no Brasil através da Constituinte que ocorreria em 1933. E do debate resultou um documento de consenso, publicado em março de 1932, sob o título *A Reconstrução Educacional do Brasil: ao povo e ao governo*, assinado por 26 participantes da ABE. Segundo seus princípios básicos, a educação deveria ser gratuita, pública, obrigatória, leiga e sem qualquer restrição quanto à cor, sexo ou tipo de escolas, e os professores deveriam ter formação superior para todas as etapas do ensino. (DOCUMENTO - Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932). Como podemos ver são bandeiras até hoje levantadas pelo segmento progressista dos trabalhadores em educação. Para a educação profissional, o Manifesto insinua uma tentativa de quebra da estratificação de classes ao propor uma escola igual para todos, pelo menos até os 14 anos:

Um ensino secundário unificado, composto de uma sólida base comum de cultura geral ministrada em três anos. Depois disso, para os jovens de 15 a 18 anos de idade, o curso secundário se bifurcaria: a) numa seção de preponderância intelectual (com os três ciclos das humanidades modernas; das ciências físicas e matemáticas; e das ciências químicas e biológicas); e b) numa seção de preponderância manual, ramificada por sua vez, em ciclos, escolas ou cursos destinados à preparação para as atividades profissionais decorrentes da extração das matérias-primas (escolas agrícolas, de mineração e de pesca), da elaboração das matérias-primas (industriais e profissionais) e da distribuição dos produtos elaborados (transportes, comunicações e comércio) (PEIXOTO, 2009, p. 47).

²⁰Alguns nomes que participaram deste movimento: Anísio Teixeira (Bahia); Francisco Campos e Mario Casassanta (Minas Gerais); Lourenço Filho (Ceará). A “Escola Nova” ou “Escola Ativa” ou “Escola Progressiva” não conseguiu modificar de maneira significativa o modo de operar das redes de escolas e perdeu força sem chegar a alterar o cotidiano escolar.

Vemos aí, na proposta de unificação até os 14 anos para todos, a principal mudança, demonstrando o caráter unitário e igualitarista da proposta que procura quebrar a dualidade discriminatória que se tinha até então. Outra ação da ABE foi tirar, na V Conferência Nacional da Educação, um projeto de diretrizes para um plano Nacional de Educação, baseado no Manifesto, e apresentar na Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Embora parcial, surtiu efeito, pois, pela primeira vez, na história das Constituições, a Educação tem um capítulo específico que trata da Educação e Cultura. A ideia de um ensino laico e gratuito para todos os níveis não foi incluído no texto constitucional por razões óbvias: a força da igreja católica apoiada por aqueles que defendem a liberdade de mercado também na educação. O setor privado incluiu a possibilidade de isenção de tributos às suas instituições, como forma de transferir recursos públicos (CF, 1934, art.154). Essa Constituição, de duração efêmera, não chega a ser implementada em sua totalidade, pois, em 1937, acontece o golpe de Estado, Getúlio fecha o Congresso Nacional e outorga ao país uma nova Constituição.

Na nova Carta Magna, desaparecem várias conquistas da anterior, como a educação como dever do Estado e direito de todos, bem como financiamento público. A gratuidade será apenas para o ensino pré-vocacional profissional, demonstrando, assim, demagogicamente, preocupação com os trabalhadores. Por outro lado, agradava aos empresários industriais que precisavam mão de obra qualificada. A educação profissional oficialmente passa a ser destinada aos menos favorecidos e aparece na Constituição com as seguintes diretrizes:

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpra-se dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais (BRASIL, 1937, Art. 129).

Ao definir oficialmente que a educação pré-vocacional profissional é para pobres e os trata de forma diferenciada, o governo desrespeita um princípio democrático da igualdade e institui oficialmente a discriminação social por meio da escola. A dualidade combatida pelos reformadores da escolanovista está de volta oficialmente e explicitamente.

Na década de 1940, sob o impacto da Segunda Guerra Mundial, cessa a entrada de mercadorias e trabalhadores do exterior. Em consequência, ocorre o crescimento do parque

industrial brasileiro devido à política econômica de substituição de importação para suprir a diminuição do comércio exterior. Para que se tenha a implantação de um parque industrial, é necessária uma infraestrutura dada pela indústria de base, que, por sua vez, é o sustentáculo para o aparecimento da indústria de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos, etc.). A segunda não pode existir sem a primeira, e as duas demandam tecnologia e equipamentos sofisticados. Na negociação para entrar na guerra do lado dos aliados, o então presidente Getúlio Vargas conseguiu trazer para o Brasil a siderúrgica nacional como ponto de partida para a indústria de base.

Os trabalhadores vieram do processo de migração interna no sentido campo cidade, aumentando a oferta e baixando os salários, enquanto a burguesia industrial recebia todo tipo de incentivo para aumentar a produção. Mas era preciso treinar esta mão de obra com certa urgência. O pacote legal que apresentou a reforma geral na educação profissional ficou conhecida como reforma Capanema²¹. Até o surgimento das leis orgânicas do Ensino, em 1942, a educação profissional, à exceção das escolas federais, não tinha nenhuma regulamentação. Essas leis oficializaram a estrutura escolar, do primário ao ensino superior, sendo que o ensino secundário, normal e industrial permitiam o acesso ao ensino superior apenas na mesma área, e o ensino comercial e agrícola resumia-se ao ensino primário e técnico na mesma área.

Tendo em vista que nosso interesse de estudo é a educação profissional de Jovens e Adultos, como atividade da escola pública estatal federal, não aprofundaremos a análise das leis orgânicas, apenas nos referiremos ao que alterou nas escolas federais da área industrial.

A Lei Orgânica do Ensino Industrial foi a primeira de uma série de Decretos que remodelaram todo o ensino no país. Tem como objetivo formar profissionais aptos ao exercício de ofício e técnicas nas atividades industriais. O ingresso nas escolas industriais passou a ser semestral e a depender de exames de admissão. O ensino profissional será considerado de nível médio. A formação industrial passa a ser estruturado em dois ciclos. No primeiro com os cursos industrial básico (aptos ao exercício de ofício), de mestria (não habilitados, uma qualificação profissional), artesanal (aperfeiçoar ou especializar diplomados), aprendizagem (divulgar

²¹ O ministro Gustavo Capanema Filho cria, através de decretos, as Leis Orgânicas do Ensino Industrial - (Decreto-Lei 4.073/1942), a Lei Orgânica do ensino secundário (Decreto-Lei 4.244/1942), a Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-Lei 6.141/1943), e Lei Orgânica do Ensino Agrícola – 1946.

conhecimentos de atualidades técnicas) e no segundo ciclo, cursos técnicos industriais (BRASIL, Lei 4.073/1942). No ensino industrial técnico duas modalidades: os cursos pedagógicos para formar o pessoal administrativo e docente, e a outra modalidade de cursos técnicos e industriais.

Os cursos industriais terão a duração de quatro anos, os cursos de mestría, dois anos e os cursos técnicos, de três ou quatro anos. Nos estabelecimentos oficiais o ensino será gratuito aos alunos privados de meios financeiros. Os cursos técnicos do segundo ciclo serão ministrados em três anos e organizados com disciplinas de formação geral e técnicas a todos os cursos mais as disciplinas específicas de acordo com a especialização ligada as funções da indústria. Essa pode ser considerada a primeira formatação de curso técnico integrado ao ensino secundário. É interessante observar os critérios adotados para admissão, pois isto contribuiu para mudar o perfil social dos estudantes. O candidato deverá ter idade maior que 12 e menor que 17 anos, ter curso primário completo, ter aptidão física e mental e ser aprovado em exames vestibulares (BRASIL, Decreto-Lei 4.073/1942).

Nesse contexto, mais a equivalência ocorrida em 1953, esses cursos chamaram a atenção dos segmentos médios da população, que passou a procurar essas escolas, levando ao aumento da concorrência organizada pelos exames de ingresso e levando à elitização da instituição, afastando os *desvalidos da sorte* da escola que havia sido criada para eles. Com a criação dos Institutos Federais em 2008, a função pedagógica volta a ser exigida, ao se instituírem as licenciaturas para educação profissional e, com o PROEJA se abre a possibilidade para os excluídos do sistema escolar numa perspectiva que apresentaremos no próximo capítulo.

O ensino técnico poderá ser mantido e administrado, em escolas industriais e escolas técnicas, pela União²² (Escolas Federais), pelos Estados e Distrito Federal (Equiparadas), pelos Municípios e por pessoas físicas ou jurídicas de Direito Privado (Reconhecidas), todas autorizadas pelo Governo Federal sob supervisão do Ministério da Educação (BRASIL, DECRETO 4.073/1942, art. 60).

A preocupação referente ao ensino técnico-profissionalizante era muito grande por parte do empresariado e do governo, o que gerou, além das Leis Orgânicas do Ensino, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) pelo Decreto-Lei nº 4.048 de 22/01/1942,

²²No ano de 1942 as Escolas Aprendizes e Artífices passaram por três denominações: Liceu Industrial, Escola Industrial, Escola Técnica Industrial.

do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) pelos Decretos Leis 8.621 e 8.622 de 10/01/1946. São programas de formação perfeitamente ajustados às necessidades e interesses da indústria e praticamente livre da interferência do Estado, um exemplo de política patrimonialista²³:

Esses empreendimentos eram mantidos e custeados pelas empresas da indústria e do comércio e serviços com verbas repassadas pelo governo através de descontos fiscais. Formou-se, assim, uma estrutura paralela ao sistema educacional regular com uma proposta curricular essencialmente prática sem se preocupar com a escolarização do trabalhador (MACHADO, 2010, p. 12).

Assim, os empresários podem organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial, comercial e de serviços em todo país, oferecendo cursos rápidos de curta duração, independente da escolaridade conforme previsto na Lei Orgânica industrial.

Para alguns analistas, a participação do empresariado na qualificação profissional de seus trabalhadores é de indiscutível valor, pois, além de contribuir com a sociedade na educação de seus membros, vem completar a impossibilidade que o sistema de ensino oficial tem de oferecer formação profissional suficiente à indústria. Entretanto, outros pesquisadores dizem que se trata de transferência de responsabilidade, que constitucionalmente é do Estado. Com isso, criou-se um sistema de ensino paralelo, sob controle único dos empresários, com dinheiro público, no qual eles aplicam o seu projeto político pedagógico de conformação da força de trabalho para atender os interesses imediatos da Confederação Nacional da Indústria. Ou seja, uma força de trabalho disciplinada, acrítica, passiva, que aceita a organização e leis da fábrica sem questioná-la, com o objetivo de adaptar o aluno à indústria. Por parte do governo, populista, esta ação contribuía para reforçar a ideologia de harmonia entre as classes, aproximando patrões e empregados por meio do oferecimento de educação profissional pelos empresários. Com isso, Getúlio Vargas reforçava sua imagem populista, fazendo propaganda através dos meios de comunicação, colocando-se como responsável pelos benefícios e pelos direitos dos cidadãos (FALCIONE, 2010).

As Leis Orgânicas mantêm e aprofundam a dualidade, direcionando o ensino secundário para as elites e a educação profissional para os pobres, reforçando a estratificação das classes sociais presentes na sociedade capitalista. Concordamos com Peixoto (2009), quando afirma:

²³Patrimonialismo é quando ocorre ambiguidade entre a esfera pública e a privada. Quando o Estado assume uma postura de protetor dos interesses privados. (Falcione, 2010, p.24)

Percebemos, portanto, como pontos centrais da educação de Vargas, a organização estrutural da educação para a concretização dos objetivos da centralidade, fiscalização e controle; o fortalecimento da dualidade do ensino e o atendimento aos anseios da elite por uma elevação do nível de escolaridade de seus filhos, como estratégia para manutenção da hegemonia econômica, política e social (PEIXOTO, 2009, p. 44).

A formação dos trabalhadores, a partir desse período, ficou de forma significativa sob controle dos empresários. Outro aspecto é a separação do ensino secundário do ensino industrial, que está claro em muitos de seus artigos. Situação essa que volta ao debate nas décadas 1950 e 1960, no momento em que o Brasil vivia grandes movimentos populares numa trôpega democracia impulsionada pelo clima da vitória sobre as ditaduras.

Temos a destacar, ainda, da Era Vargas, a tentativa de valorização do trabalho técnico profissional pela resignificação do conceito de cidadania. Os ideólogos do sistema vão substituir o *cidadão indivíduo* pelo *cidadão trabalhador*. É pelo trabalho que a pessoa se torna um cidadão útil à sociedade e ao Estado. Portanto, o trabalho dignifica e valoriza o homem que merece respeito e proteção da sociedade.

Terminada a Grande Guerra em 1945, com a vitória das forças democráticas, as ditaduras existentes entre os países aliados foram destituídas e substituídas por governos eleitos em sufrágio universal. No Brasil, foi eleito presidente o Marechal Eurico Gaspar Dutra em 1946. Neste mesmo ano, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, com algumas tendências democratizantes.

No período de relativa democracia, de 1950 até meados de 1960, há novo surto de industrialização com a chegada das multinacionais e urbanização reforçada pela intensa migração interna. Os grupos políticos que chegaram ao poder, nessa época, não resistiram à pressão e optaram pela importação de tecnologia. No contexto da Guerra Fria²⁴, de 1955 a 1960, com o apoio do Governo JK, incentivou-se a entrada de multinacionais no país.

Período, esse, que ocorrem grandes debates sobre concepções de nação, de

²⁴Os 45 anos que vão do lançamento das bombas atômicas até o fim da União Soviética, marcado pelo constante confronto ideológico das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial é chamado de Guerra Fria [...] a URSS controlava a parte do globo onde ela exercia predominante influência pelo exército vermelho; Já os EUA dominavam o resto do mundo capitalista, assumindo a velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. (HOBSBAWM, A Era dos Extremos, 1995, p. 223). É um conflito que acontece apenas no campo ideológico, não ocorre um embate direto, declarado entre as duas potências.

desenvolvimento e de educação. Um grupo mais nacionalista, herdeiros políticos de Getúlio Vargas, lutava por um desenvolvimento mais independente do capital estrangeiro, enquanto outro grupo queria o alinhamento incondicional à política norte-americana. Para o grupo conservador, a educação passa a ser entendida como investimento, isto é, quanto melhor qualificada a mão de obra, maior o crescimento econômico e social do país e pessoal. Portanto, por meio da educação e, em especial, pela profissionalização, a escola asseguraria a ascensão social do indivíduo e o desenvolvimento do país. Essa teoria conhecida como *capital humano* vem da disciplina da economia da educação que estabelece uma relação linear e direta entre os processos educativos e o produtivo. Nessa percepção, a baixa escolaridade é causa da pobreza e do atraso econômico da nação.

A partir dos anos 1960, na efervescência do debate político, característico da época, os movimentos educacionais passam a refletir o contexto, e o grupo progressista ganha espaço. Na relação entre a problemática social e a problemática educacional, o analfabetismo foi interpretado como efeito da situação de pobreza gerada por uma estrutura social e econômica não igualitária e injusta. A preocupação é com os métodos, os conteúdos e a linguagem que se aproximassem da cultura do povo para escolarizar e politizar os educandos e, ao mesmo tempo, fazê-los entender a sua situação socioeconômica. Nesse período, o educador pernambucano Paulo Freire ganha notoriedade com seu trabalho de alfabetização junto aos camponeses do nordeste, apresentando uma nova visão sobre o problema educacional e trazendo para o debate um novo modelo pedagógico para a educação de adultos.

A Constituição Federal de 1946, em seu artigo 5º, estabelece que seja responsabilidade da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Para pôr em ação esta incumbência, o presidente nomeia uma comissão de *notáveis* para elaborar um Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A primeira proposta é enviada ao Congresso Nacional em 1948, mas sua publicação só acontece em 1961, depois de uma tosca trajetória²⁵. O debate envolve a sociedade política e a sociedade civil, girando em torno da privatização, da laicização e da publicização. Os educadores se manifestam com novo documento nos moldes dos pioneiros da educação, defendendo a escola gratuita, laica e pública, onde a educação seja um direito de todos

²⁵Para mais informações ver Paulo Guirardelli Junior., História da educação brasileira. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2006.

e dever do Estado, bem como a garantia de liberdade religiosa dos cidadãos. Enquanto a LDB não sai, o governo vai tomando algumas providências, como a Lei de nº. 1.821/1953²⁶, que trata da equivalência entre diversos cursos de grau médio para efeito de continuação dos estudos em ciclos do colegial ou superior, incluindo aí os cursos técnicos industrial, comercial e agrícola. Os egressos de cursos técnicos não precisariam mais de provas de adaptação em nível de conhecimento geral para candidatar-se a qualquer curso de nível superior, a não ser o vestibular.

A rede federal de educação profissional vai sendo adaptada aos novos tempos. Em 1959, as Escolas Industriais e técnicas são transformadas em autarquias federais (passaram a ter personalidade jurídica própria), adquirindo autonomia didática, financeira, administrativa e técnica. As transformações são explicitadas pela Lei nº 3.552/1959, que dispunha sobre a nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, mais o Decreto nº 47.038/1959, que aprovou o Regulamento do ensino industrial e o Decreto 50.492/1961, que complementou a regulamentação da Lei. Esse decreto transforma os cursos básicos de ensino industrial em Ginásio Industrial, os quais equivalem ao 1º ciclo do ensino secundário. O novo nome passa a ser Escolas Técnicas Federais.

As principais mudanças para os estabelecimentos federais foram:

a) os objetivos dos estabelecimentos, que passaram a ser, além de preparar para o exercício de atividade especializada, proporcionar base de cultura geral com vistas ao prosseguimento de estudos, b) a organização escolar em cursos de aprendizagem, básicos e técnicos, facultando às escolas a oferta de cursos extraordinários a jovens acima de 14 anos para preparação aos ofícios qualificados; c) os estabelecimentos federais de ensino industrial passaram a ter personalidade jurídica própria, autonomia didática, administrativa, técnica e financeira; d) administração exercida pelo Conselho de representantes; e) delegação de atribuições ao Presidente do Conselho de Representantes para nomeação do Diretor das Escolas (PEIXOTO, 2009, p. 55).

Esse conjunto de ações ocorridas no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960) demonstra a importância dada ao ensino profissionalizante e a preocupação com a democratização administrativa das instituições. Fica instituído o princípio da gestão educacional

²⁶Art. 1º Poderá matricular-se na primeira série do curso clássico, ou do científico quem tiver concluído... II – o básico do ensino comercial, industrial ou agrícola; Art. 2º Terá direito à matrícula na primeira série de qualquer curso superior o candidato que tiver concluído... III - um dos cursos técnicos do ensino comercial, industrial ou agrícola, com a duração mínima de três anos.

colegiada com participação da sociedade, da escola e do Estado. É o marco inicial da gestão democrática, combinando autonomia com participação representativa. Mas o ensino básico não recebe muita atenção desse governo, pois em termos mais gerais acreditava-se que, com uma elite bem preparada, o país se beneficiaria e poderia estender progressivamente a educação ao conjunto da população. O desenvolvimento previsto implicaria a racionalização e a modernização administrativas do país, o que exigia uma formação especializada, ou seja, uma boa formação universitária para a elite.

Contra essa posição é que os educadores da escola nova, da década de 1930, reagem e se posicionam, elaborando outro manifesto denominado *Mais Uma Vez Convocados*:

Mas a educação pública por que nos batemos, ontem como hoje, é a educação fundada em princípios e sob inspiração de ideais democráticos. A ideia de educação pública - conquista irreversível das sociedades modernas; a de uma educação liberal e democrática, e a de educação para o trabalho e o desenvolvimento econômico e, portanto, para o progresso das ciências e da técnica que residem na base da civilização industrial, são três teses fundamentais defendidas por educadores progressistas do mundo inteiro. (MANIFESTO - MAIS UMA VEZ CONVOCADOS -1959, p.1).

Segundo esses educadores, para que essas teses se concretizem, é preciso um sistema educacional nacional em que o ensino seja garantido pelo Estado para todos os que estivessem em idade de frequentar a escola; com obrigatoriedade da matrícula, sob pena de punição; não submissão da educação a qualquer orientação confessional; e da gratuidade da educação para que todos, indiscriminadamente, tivessem acesso a ela.

Finalmente, no fervor do debate, é publicada a Lei de Diretrizes e Bases²⁷ da Educação Brasileira sob o nº 4.024/1961. Todas as leis e decretos sobre educação editados no período de espera foram incorporados à LDB/1961. Os cinco artigos do capítulo sobre Ensino Técnico não trazem inovações nas políticas da modalidade de educação de nível médio em relação às últimas regulamentações realizadas por decretos. Fica como marca desta fase a articulação entre ensino profissional e ensino regular, para as Escolas profissionalizantes, e a equivalência entre os cursos

²⁷ Por “diretrizes e bases” entende-se “fins e meios”. Isso significa que a Lei de Diretrizes e Bases deve estabelecer os fins da educação, ou seja, indicar para todo o país os rumos a serem seguidos e, ao mesmo tempo, os meios para alcançá-los, quer dizer, as formas segundo as quais deve ser organizada a educação nacional (SAVIANI, 1988).

técnicos e os propedêuticos em função da continuidade dos estudos. Apesar disso, continuam dois sistemas de ensino e o acesso é antidemocrático e elitista (CORDEIRO; COSTA, 2008). Quanto ao financiamento, predomina a ideia de que o Estado não tem condições de manter toda a estrutura educacional, por isso “dispensará sua cooperação financeira” aos estabelecimentos mantidos pelos estados, municípios e particulares (Art. 95 da Lei 4.024/1961).

No campo político, a década de 1960 apresenta uma luta acirrada pelo poder entre dois grupos que se diferenciam pela maneira de conduzir a política social e econômica. Alguns episódios trazem grande instabilidade política. Em 1961, ocorre a renúncia do presidente Jânio Quadros e a oposição (grupo conservador) não aceita a posse do vice-presidente João Goulart. Então a oposição, com apoio dos militares, impõe o regime parlamentarista que perdurará até 1963, quando, mediante um plebiscito, o país retorna ao presidencialismo. Sob a alegação de que o presidente era favorável ao comunismo, os militares e os políticos de oposição, com o apoio dos Estados Unidos da América, mobilizam as forças armadas para retomar o poder pela força. O plano se concretiza com um golpe de Estado, em 31 de março de 1964, e perdura até o ano de 1985. Logo no princípio já diz a que veio:

Os anos iniciais do regime são marcados pela repressão aos movimentos reivindicatórios dos professores, alunos, intelectuais e qualquer cidadão que ousasse a ele se contrapor ou discutir os ditames do governo e pela instituição da censura a todos os meios de comunicação (rádio, televisão, jornais e revistas) (PEIXOTO, 2009, p. 56).

O movimento golpista marcou a história brasileira pela montagem de um Estado Policial que impõe um modelo econômico caracterizado pela internacionalização da economia em prol da hegemonia das empresas multinacionais e do capital financeiro no lugar do modelo nacional desenvolvimentista do governo destituído. A busca do crescimento econômico, que significa lucro para as empresas, e o ajuste do Brasil à nova ordem econômica internacional gerou aumento da demanda por mão de obra qualificada. Ou seja, a educação seria o caminho para a ascensão e equalização social em um regime que incentivou as grandes empresas e adotou uma política de rebaixamento salarial (CORDEIRO; COSTA, 2008).

Outro evento importante deste período foi a reforma da Constituição de 1946, pelos

militares, em 1967, para legalizar o arbítrio imposto por meio de Decretos e Atos Institucionais²⁸ que buscavam ordenar o regime político de exceção. Em seu Art. 167, trata da principal alteração em relação ao financiamento da educação. Além da gratuidade do primário, serão concedidas bolsas para quem comprovar que não pode pagar, inclusive para o ensino superior, porém este tem que ser devolvido à União, em parcelas, após a formatura.

Enquanto tramitava o projeto da nova LDB, o Governo tomava providências para suprir a mão de obra necessária para viabilizar os cursos profissionalizantes que seriam implantados. Para isso, lança mão das Escolas Técnicas Federais para expandir o ensino superior público, e autoriza pelo Decreto-Lei nº 574/1969, que, a partir desse ano, algumas destas instituições²⁹, ofereçam cursos superiores de curta duração. Estas escolas nominadas são transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) e começam a atuar em pesquisas na área técnica industrial e na oferta de cursos técnicos industriais, de graduação e pós-graduação, visando à formação de tecnólogos de licenciatura curta e plena para atuar nas disciplinas especializadas do 2º grau.

A conjuntura econômica que começa a se estruturar na década de 1950 vai permitir entender a reforma da LDB de 1971. A economia brasileira, até a chegada das grandes empresas multinacionais, era basicamente formada por muitas pequenas empresas de empreendedores brasileiros. A vinda das grandes empresas multinacionais, na segunda metade do século XX, principalmente na área automotiva, ocasionou a consolidação do capitalismo monopolista, formado pelas grandes, porém poucas empresas, e também destruiu significativamente os pequenos negócios. A classe média nacional, que se valia da liberdade do pequeno negócio para empreender sua ascensão social, sofreu uma mudança na natureza dos meios para tal. A burguesia nacional desistiu de lutar contra a grande empresa multinacional e procurou as brechas que esta e o Estado lhe possibilitavam para se guiar na busca de sua ascensão social. Com a vinda das grandes empresas burocratizada, vários cargos surgiram devido às necessidades inerentes à própria estrutura administrativa dessas empresas. Assim, a nova forma de ascensão social da

²⁸ Atos Institucionais - decretos com poder de Lei que eram validados sem que para isso houvesse a aprovação de um órgão legislativo.

²⁹ Cada escola será transformada por meio de um Decreto específico para cada instituição. As primeiras Escolas Técnicas Federais a serem transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica foram as de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, conforme Lei nº 6.545/1978 e pelo Decreto nº 87.310/1982.

classe média foi ocupar os cargos ocupacionais abertos pelo capital monopolista (FALCIONE, 2010). Para ter acesso a esta nova atuação profissional, eram necessários determinados requisitos e qualificações. Dentre elas, a educação superior se torna um critério decisivo para a classe média conseguir os postos de trabalho na administração da cadeia produtiva. A partir de então, a educação passou a ser um importante meio de ascensão social da classe média. Inclusive, a educação profissional passou a ser utilizada como forma de se chegar à universidade devido à boa qualidade de ensino médio que proporcionava, principalmente nas instituições federais, que já era equivalente aos cursos propedêuticos. É neste momento que a classe média diminui seu preconceito em relação à educação técnica, que tradicionalmente era vista como atividade para os pobres. Esta situação leva a uma grande pressão de demanda pelo ensino superior, gerando uma crise no combalido sistema educacional,

Em suma, a crise do sistema educacional da década de 1950 foi fruto da valorização da educação pela classe média, que por consequência produziu um aumento da procura pelo sistema universitário, onde o número de vagas oferecido não era compatível com a demanda de alunos ao sistema educacional superior (FALCIONE, 2010, p. 29).

No final da década de 1960, a sociedade se manifesta pelos movimentos estudantis contra a ditadura e por melhorias educacionais. Para manter o regime e buscar uma solução para a crise estudantil, o governo concretizou algumas medidas: 1. no ano de 1967, é nomeada uma Comissão para fazer um levantamento geral da crise e intervir nas universidades; 2. para resolver o problema dos excedentes do vestibular, o Decreto-Lei 477/1969 liquidou com o protesto estudantil, ao proibir movimentos de greve e agitações de caráter político, e criou o vestibular classificatório, mas não abriu mais vagas no ensino superior; 3. a promulgação da Lei n. 5.692/1971 (LDB), que organizou o ensino médio de modo que tivesse terminalidade, com a função de conter o fluxo de candidatos à universidade.

A centralização do poder, característica acentuada de todo regime autoritário, vai refletir-se nas instituições públicas educacionais da esfera federal. As Escolas Técnicas da União, vinculadas ao ministério da Educação e Cultura, tiveram uma mudança na estrutura administrativa pela Lei nº 4.759/1965, que “Dispõe sobre a denominação e qualificação das Universidades e Escolas Técnicas Federais”. O nome foi alterado para Escola Técnica Federal,

portanto são qualificadas de federais e recebem a denominação do respectivo estado ou cidade, se estiver localizada no interior (Art. 1º). Depois da edição da LDB de 1971 e da reforma do ensino de primeiro e segundo graus introduzida por ela, as ETF passam a funcionar somente com ensino de segundo grau (BRASIL, 1965).

As políticas educacionais são elaboradas de forma centralizada, autoritária e com apoio pedagógico, técnico e financiamento internacional, atendendo aos interesses da burguesia nacional e das empresas multinacionais. Esse modelo desenvolvimentista adotado no sistema de ensino resulta de acordos entre o Ministério de Educação e Cultura e a United States Agency International for Development (USAID) que, por meio de consultores e financiamento, interferiam nos diversos níveis do ensino brasileiro, no período de 1964 a 1971. Essa interferência estrangeira na década de 1970 estava imersa no contexto da chamada Guerra Fria, período em que o mundo ficou dividido entre capitalistas e comunistas. Os países subdesenvolvidos são considerados vulneráveis à sedução comunista, por isso devem ser protegidos das influências socialistas e nacionalistas. Tanto é que o próprio golpe civil militar de 1964, no Brasil, foi aplicado em nome do combate à desordem e à subversão comunista (FALCIONE, 2010). A pressão colonial europeia na América latina enfraqueceu com a Segunda Guerra Mundial. Tal situação aumentou o anseio por independência entre as nações subordinadas, as quais encontram inspiração política ideológica nas revoluções socialistas apoiadas pela União Soviética. Na contra ofensiva, os EUA apoiaram movimentos conservadores nacionais e, juntos, impuseram uma onda sem precedentes de ditaduras militares na região. Nesse contexto, surgem, como estratégia de manutenção da intervenção, os acordos de cooperação, inclusive na educação. A disputa ideológica entre capitalismo e comunismo ajuda a explicar por que surgiram diversos acordos entre Brasil e EUA, referente à cooperação de ajuda para a educação brasileira. O projeto de americanização começa em 1946, com a instalação da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI), que estabelece um programa de cooperação entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, com o objetivo de formar professores para atuar no Ensino Industrial. Esses acordos exercem a função de doutrinação de um grupo de pessoas que serão multiplicadores da ideologia que acompanha as ações colaborativas.

No campo das ideias, a década de 1970 ficou caracterizada pela censura nos meios de comunicação, impedindo a livre circulação das manifestações intelectual e de informação, pela

proibição do funcionamento de partidos políticos de oposição e pelo fim dos movimentos estudantis. Esse ambiente repressivo levou ao enfraquecimento da militância política e quem se aventurasse a discordar do regime era enquadrado na Lei de Segurança Nacional e acusado de subversão, sem direito de defesa.

Sob o regime de autoritarismo político e centralização administrativa, foi imposta a Lei n. 5.692/1971, sem participação dos segmentos interessados da sociedade. Ao passarmos o olhar desatento, tem-se a impressão que a tradicional dualidade entre formação geral e formação profissional chegou ao fim. O velho humanismo, que excluía da educação o mundo do trabalho e da produção, vai desaparecer colocando fim à antinomia entre mundo da cultura intelectual e mundo do trabalho. Mas uma análise mais aprofundada vai revelar que a reforma vai atender aos anseios de manutenção do Regime Militar e à política externa imposta pelos acordos MEC/USAID. Seu propósito é, por um lado, desqualificar o conteúdo crítico, questionador, reflexivo da educação geral e, por outro, valorizar o ensino profissionalizante, utilitarista, voltado para o mercado de trabalho para atender às necessidades de força de trabalho qualificada para as grandes empresas. O Ministro da Educação, Coronel Jarbas Passarinho, tinha experiência da escola militar, onde foi aluno e professor, a qual tinha currículo com formação geral e profissional no mesmo curso (FALCIONE, 2010). Outro objetivo do governo era equacionar a demanda da classe média pelo ensino universitário como forma de ascensão social.

A LDB/1971 estabelecia que o primeiro grau fosse destinado à análise vocacional e iniciação para o trabalho e o segundo grau, com predominância de conteúdos curriculares de formação específica, para uma habilitação profissional. Significa que todos os estabelecimentos de ensino oficiais (estados e municípios) e particulares que ministravam esse nível de ensino eram obrigados a profissionalizar todos os estudantes (Art. 4, §§ 1 a 5, até Artigo 10), garantindo ao mesmo tempo terminalidade e continuidade dos estudos.

O anunciado caráter democrático está no Art. 18 “O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos...” em vez de quatro anos da lei anterior, e no Art. 20 “O ensino de 1º grau será obrigatório dos sete aos 14 anos...” e gratuito em escolas públicas (Art. 20). O nível de Segundo Grau terá duração de três ou quatro anos, dependendo da habilitação profissional escolhida (Art.22) (BRASIL, 1971).

Entendia-se por democratizar ampliar as oportunidades de acesso à escola com o fim do

exame de admissão ao ginásio e com a gratuidade³⁰ nos oito anos do 1º grau e pela adoção do sistema de bolsas aos estudantes carentes numa tentativa de diminuir as taxas de evasão. Mas nada disso se concretizou.

Os analistas das políticas educacionais apresentam algumas considerações sobre os motivos que levaram ao fracasso o projeto educacional do governo. As próprias contradições da Lei das quais a mais clara aparece no Artigo 5º, § 3º - “Excepcionalmente, a parte especial do currículo poderá assumir, no ensino de 2º grau, o caráter de aprofundamento em determinada ordem de estudos gerais, para atender a aptidão específica do estudante, por indicação de professores e orientadores” (BRASIL, 1971).

O Conselho Federal de Educação, a quem cabia regulamentar a LDB através de pareceres, vai receber forte pressão das escolas particulares da elite, que não queriam se sujeitar aos trabalhos manuais e do próprio Estado, porque este não conseguiria implantar o projeto devido à carência de recursos humanos e materiais. Tudo isso reforçado no primeiro parecer, o de nº 853/1971, o qual previa que “qualquer conteúdo da parte de educação geral pode ser tratado sob forma instrumental”, mais o artigo 5º da Lei foi o motivo para as escolas permanecerem com o ensino propedêutico.

Nesse contexto, é editado novo parecer, o de nº 76/1975, que desobrigava a profissionalização do ensino de segundo grau, e trocava a expressão “qualificação para o trabalho” por “preparação para o trabalho”. Esse parecer foi incorporado pela Lei nº 7.044/1982 que finalmente liberou da profissionalização em currículo único para o segundo grau, conforme Artigo 4º, § 2º - “A preparação para o trabalho, no ensino de 2º grau, *poderá ensejar* habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino (LEI Nº 7.044/1982. Grifo nosso). Com este ato, reconhece que o sistema educacional não tinha condições para a profissionalização efetiva nos moldes propostos.

A tentativa de acabar com a dualidade no ensino fracassou diante do embate das classes sociais, pela força da classe dominante. “A princípio, a lei trazia a ideologia do término da dualidade presente na educação brasileira, mas uma de suas funções era conter a demanda pelo

³⁰ Quanto ao financiamento está no Art. 44 Nos estabelecimentos oficiais, o ensino de 1º grau é gratuito dos 7 aos 14 anos, e o de níveis superiores sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos... “far-se-á sob forma de concessão de bolsas de estudo (Art. 46) (BRASIL, 1971).

ensino superior, o que reforçava, na prática, esta dualidade” (MACHADDO, 2010). Entre as razões implícitas (próprias do grupo que queria permanecer no poder), estava a intenção de desviar o excedente do ensino superior para o mercado de trabalho, justificada pela falta de técnicos de nível médio para atender as grandes empresas aqui instaladas. Na prática, essa lei não se efetivou plenamente por uma série de motivos de ordem política, social, financeira, material, pessoal e metodológica. As escolas não foram devidamente equipadas com laboratórios, nem havia professores preparados em tal quantidade. As escolas implantavam cursos de baixo custo ou preparavam um currículo para apresentar à fiscalização e outro de fato (PEIXOTO, 2009).

A fraqueza da Lei nº 5.692/1971, diante da resistência das escolas particulares e da classe média junto com a incompetência pública, gerou uma situação bem descrita por Kuenzer (1992):

As escolas que, antes mesmo da Lei n. 5.692/71, ministravam cursos profissionalizantes de qualidade continuaram a fazê-lo, na área de ensino técnico industrial, agropecuário e comercial [...]. As escolas que preparavam os filhos da burguesia e da pequena burguesia para o vestibular continuaram a fazê-lo, usando artifícios para esconder seu caráter propedêutico sob uma falsa proposta profissionalizante. Quanto às escolas públicas de 2º grau, em face de suas precárias condições de funcionamento, não conseguiram desempenhar funções nem propedêutica, nem profissionalizantes, caracterizando-se por uma progressiva perda de qualidade (KUENZER, 1992, p. 17. Apud FALCIONE, 2010, p.59).

Nesse sentido, continuou a dualidade existente entre a educação geral para a classe alta e média, voltada ao ensino superior, e a formação de caráter terminal profissional, para a camada popular, impetrados em dois sistemas paralelos.

A política educacional do regime civil militar, do ponto de vista teórico, vai seguir o ideário da economia da educação de cunho liberal embasada nos princípios do capital humano. Esse conceito nasce na literatura econômica nos anos 1950 e é adotado pelo campo educacional nas décadas de 1960 e perdura até hoje, apenas vem sendo redefinida e ressignificada por outras noções, como de sociedade do conhecimento, pedagogia das competências, qualidade total ou empregabilidade (FRIGOTO, 2009). O tema ganhou tanta importância a ponto de se criar um campo disciplinar denominado economia ou política da educação. A disciplina estabelece uma relação direta e mesmo de subordinação da educação à economia e, assim, explicar o valor

econômico da educação e seus impactos sobre a produtividade. Para um governo, financiar a educação é investir no progresso do país, pois o indivíduo competente produz mais. Para o trabalhador, investir em conhecimento é garantia de crescimento pessoal e maior possibilidade de conseguir um bom emprego e ter sucesso na carreira. Por outro lado, se o indivíduo estiver numa situação de desemprego ou subemprego, a responsabilidade é sua, por não ter investido no seu potencial e adquirido as competências necessárias para merecer situação melhor. As implicações ideológicas que permeiam essa concepção são levantadas por Frigotto (2009),

Trata-se de uma noção que os intelectuais da burguesia mundial produziram para explicar o fenômeno da desigualdade entre as nações e entre indivíduos ou grupos sociais, sem desvendar os fundamentos reais que produzem esta desigualdade: a propriedade privada dos meios e instrumentos de produção pela burguesia ou classe capitalista e a compra, numa relação desigual, da única mercadoria que os trabalhadores possuem para proverem os meios de vida seus e de seus filhos – a venda de sua força de trabalho (FRIGOTTO, 2009. Verbetes Capital Humano).

Assim, a teoria do capital humano é um dos fatores que justifica as desigualdades sociais pela diferença de investimento do cidadão em educação para adquirir habilidades, conhecimentos, atitudes e valores que lhe possibilitarão maior ou menor mobilidade social. Para entendermos a teoria do capital humano, devemos analisá-la no contexto do capitalismo histórico, o qual mostra como tudo se torna mercadoria, ou seja, a educação se torna um produto, representado pelo diploma, que tem um determinado valor no mercado de trabalho. Esta concepção tem como pano de fundo a igualdade de oportunidades, segundo a qual todos partem do mesmo patamar de condições sociais, econômicas e individuais, camuflando a desigualdade social real existente. O governo militar trabalhou ideologicamente esta teoria para atribuir a causa da desigualdade e do desemprego aos próprios trabalhadores, e não ao modelo de desenvolvimento excludente adotado.

Contudo, a teoria não explica por que uns indivíduos investem em capital humano e outros não. A única explicação seria o índice de impaciência, ou preferência temporal, inato a cada indivíduo e que, portanto, escaparia do campo da análise econômica. Os pobres e desempregados, por esta teoria, assim o são por seu inadequado nível de capital humano, situação que resulta de sua natureza, gosto e escolha (LIMA FILHO; BREMER, 2003, p. 14).

Portanto, este ponto de vista do capital diz que as oportunidades são iguais e aquele que fizer mais esforço terá o seu lugar ao sol. Não considera que o ponto de partida inicial é definido pelas condições de classe.

O fim do Regime Militar ocorre em meio a uma onda mundial de abertura política e econômica, com a participação da União Soviética, sob a liderança de Mikhail Gorbachev, secretário geral do Comitê Central do Partido Comunista de 1985 a 1991. O primeiro ministro soviético com suas reformas (perestroika e glasnost) aliviou as tensões da Guerra Fria, de forma que o ocidente capitalista não necessitava mais de regimes fortes para evitar o avanço do comunismo. No Brasil, após 21 anos de ditadura civil militar, os cidadãos estavam ansiosos em participar ativa e efetivamente nos rumos da nova sociedade em construção. Uma intensa mobilização realizada por políticos, imprensa, organizações civis e sindicatos leva a população às ruas pedindo eleições diretas para presidente da República. Vários comícios são realizados em todo o país em favor das eleições diretas. O movimento ficou conhecido como *Diretas Já*, mas a eleição foi indireta como vinha acontecendo durante o regime civil militar. Mesmo assim, é escolhido um presidente civil, o Deputado Federal pelo estado de Minas Gerais Tancredo Neves. O presidente eleito morre, após ter sido acometido de uma enfermidade, antes de assumir de fato a Presidência da República. Então, assume o vice-presidente José Sarney. São novamente legalizados todos os partidos políticos (inclusive os comunistas) e criados outros. É lançado o Plano Cruzado pelo ministro Dílson Funaro, numa tentativa de estabilizar a economia e controlar os altos índices de inflação, mas sem atingir este objetivo³¹.

Os primeiros governos empossados no período posterior à ditadura militar se mostraram favoráveis à adoção de medidas educacionais que contemplava a lógica econômica condizente com o movimento de mundialização do Capital, seguindo as orientações dos organismos internacionais. Entre os organismos que têm debatido o tema e influenciado o mundo da educação aparece principalmente a UNESCO e o Banco Mundial, que fazem uso de Conferências periódicas, como a Conferência Mundial de Educação para Todas, as Conferências Internacionais de Educação Profissional e as Conferências Internacionais de Educação de Adultos

³¹ História da educação: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb11.htm>.

(CONFINTEA). Nas declarações e relatórios desses eventos, aparecem as suas ideias sobre educação de adultos:

Hoje, mais que nunca, a educação e a aprendizagem dos adultos constituem a chave indispensável para liberar as forças criativas das pessoas, dos movimentos sociais e das nações. A paz, a justiça, a autoconfiança, o desenvolvimento econômico, a coesão social e a solidariedade continuam a serem metas e obrigações indispensáveis que terão de ser perseguidas, reforçadas por meio da educação e da aprendizagem dos adultos (UNESCO, Declaração de Jomtien, Finlândia, 1990, p. 3).

As orientações dos organismos internacionais têm como proposta para a efetivação do fim das mazelas sociais, sobretudo nos países subdesenvolvidos, a universalização da educação fundamental que deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos.

Jamais testemunharemos outro momento tão propício à renovação do compromisso com o esforço a longo prazo para satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Tal esforço exigirá, contudo, um muito maior e racional aporte de recursos para a educação básica e capacitação do que tem sido feito até o momento. Todavia, os benefícios advindos deste esforço começarão a ser colhidos de imediato, e crescerão um tanto a cada dia, até a solução dos grandes problemas mundiais que hoje enfrentamos. E isso graças, em grande parte, à determinação e perseverança da comunidade internacional na persecução de sua meta: Educação para Todos (UNESCO, Declaração de Jomtien, Finlândia, 1990, p. 5).

O paradigma neoliberal aparece também na Declaração de Hamburgo da CONFINTEA de 1997: “O reconhecimento do direito à educação e do direito a aprender por toda a vida é, agora, mais do que nunca, uma necessidade: é o direito de questionar e de analisar; de ter acesso a recursos e de desenvolver e praticar habilidades e competências individuais e coletivas” (Declaração de Hamburgo, 1997, p.11). Esses preceitos quando colocados em prática são articulados de modo a beneficiar o setor produtivo uma vez que as competências serão definidas pelas condições do mercado.

Na década de 1990, houve vários eventos organizados mundialmente com a finalidade de traçar diretrizes gerais para educação do mundo globalizado. Um deles foi a Comissão Internacional sobre Educação do Século XXI (de 1993 a 1996), convocada e contratada pela UNESCO, coordenada pelo francês *Jacques Delors*. A Comissão produziu o chamado *Relatório*

Delors que se tornará o manual para as reformas mundo afora. No seu diagnóstico, descreve o mundo globalizado e suas transformações. Apresenta a educação como instrumento fundamental para enfrentar os novos desafios. Indica mudanças no financiamento e administração da educação com afastamento do Estado e maior atuação da iniciativa privada, parcerias com a sociedade organizada, num contexto de descentralização da administração das políticas sociais, desonerando o Estado. Para a educação profissional, o relatório sugere que haja uma maior aproximação do setor público com o setor produtivo privado na oferta da modalidade. A aplicação das orientações, pelo Brasil, pode ser percebida quando examinamos os investimentos em educação no período. Foram investidos, em 1995, 82,23%; em 1996, 86,18%; e apenas 55,33% em 1997. Por outro lado, aumentam os subsídios da União ao capital privado, às escolas comunitárias, às escolas cooperativas, as ONGS e a adoção de escolas públicas por empresas particulares (DELPHINO, 2010).

A discussão sobre as questões educacionais já haviam perdido o seu sentido pedagógico e assumido um caráter político. Para isso, contribuiu a participação mais ativa de pensadores de outras áreas do conhecimento, de sociologia, filosofia, antropologia, história, psicologia, entre outras, que passaram a falar de educação num sentido mais amplo. Sob os ventos da democracia, os educadores realizam a IV Conferência Brasileira de Educação em Goiânia, em agosto de 1986, como preparação para o embate na Constituinte e depois na construção da nova LDB. Diversos órgãos e entidades preocupados com os rumos da educação formaram o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Com o peso de sua representatividade, o Fórum conseguiu incluir grande parte dos princípios da Carta de Goiânia na Constituição. Novamente o grande embate se dá entre os privatistas apoiados por constituintes conservadores que formaram o chamado *centrão* e os progressistas. No final é estabelecida a coexistência de instituições públicas e privadas com possibilidades legais da destinação de recursos públicos para instituições particulares. As novidades na área da educação profissional vão estabelecer alguns princípios que serão mais bem definidos na LDB de 1996. Pode-se destacar, dentre os objetivos da educação, o preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (Constituição Federal/1986, Art. 205). A LDB/1996 indica o tipo de cidadão que se pretende formar - que seja capaz de ter uma intensa participação política, anseio dos progressistas, e que sejam qualificados para o trabalho, desejo da classe empresarial. Aqui, a

qualificação para o trabalho vai ser campo de muitas interpretações e concepções, mas não significa profissionalização geral do tipo implementado pela LDB de 1971:

O cenário que se desenhava na constituinte era o prenúncio das lutas que viriam a ocorrer durante os debates acerca da nova LDBEN entre os defensores da educação privada e os do ensino público; da educação com política de mercado ou quase mercado e a educação como política social; da gestão no sentido da fiscalização e da gestão democrática como forma de garantir o acesso, a qualidade e a participação de todos os processos educativos; da educação profissional tecnicista e dual e dos que entendiam como formadora de cidadãos críticos e promotores do próprio desenvolvimento e da sociedade; do financiamento público para a educação privada e do público exclusivamente ao público (PEIXOTO, 2009, p.65).

Neste contexto, os setores da sociedade manifestam suas visões de mundo, de sociedade e de educação, ocorrendo uma disputa pela hegemonia de cada projeto. De um lado, os educadores engajados nas lutas sociais, defendendo uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade que atenda os anseios da classe trabalhadora. Com esta ideia como ponto agregador é que se estabeleceu o FÓRUM em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Oficialmente, a campanha foi lançada em Brasília, em nove de abril de 1987, através do Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita. O FÓRUM era composto por organizações de classe (CUT/CGT/OAB), por entidades da área da educação, (ANPED/SBPC/SEAE/CEDES), por entidades de trabalhadores profissionais da área de educação (ANDES/ANDE /CPB/ FENOE/FASUBRA/NPAE) e entidades do movimento estudantil (UNE e UBES). Os documentos mais significativos deste movimento foram a *Carta de Goiânia* (1986), a *Contribuição à elaboração da nova LDB*, escrito por Dermeval Saviani, com base nas Conferências Brasileiras de Educação. O movimento buscava preservar a atuação Estatal em função dos direitos da maioria dos cidadãos. Neste sentido, o Estado deve criar, defender e gerenciar os bens públicos para a coletividade, e não para corporações privadas.

De outro lado, há os defensores da educação como mercadoria que deve ser jogada na barbárie da lei do mercado e que atenda apenas as necessidades de mão de obra do modelo econômico vigente. Este grupo é formado pelos proprietários de escolas particulares e setor privado confessional e seus usuários. Junto com a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas, fundaram a Federação Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino. Também

elaboram uma nova personalidade jurídica - a *instituição comunitária*, por não ter fins lucrativos. Estes defendem a não exclusividade das verbas públicas e foram apoiados pelo *centrão*³², sendo vitoriosos em seus propósitos.

Este embate se define na arena das políticas públicas e se expressa na legislação. O momento era especial, pois o país estava saindo de um regime de exceção e precisava se reorganizar em bases democráticas, ato que passa pela revisão da legislação. A nova era democrática tem um dos pontos marcantes no processo Constituinte desde a sua convocação até 1988, data da promulgação da Carta Magna pelo Congresso Constituinte. “Dessa forma o Congresso Nacional representava a arena das lutas entre conservadores e progressistas balizados por suas ideologias políticas e educacionais, bem como reprodutores dos anseios de seus representados, e sob a influência das respectivas correntes reivindicatórias” (PEIXOTO, 2009, p. 65). Em 1988, é promulgada a nova Constituição Federal do Brasil, com avanços e permanências, pois a ala conservadora se mobilizou com grandes *lobbies* junto ao Congresso Constituinte.

O conjunto da Constituição Federal em seus princípios e fundamentos traz a concepção de sociedade que predominou na Constituinte e tem seus reflexos na forma de se pensar a educação. Há a necessidade de destacar algumas unidades da Constituição Federal da República Federativa do Brasil promulgada em cinco de outubro de 1988, que no Capítulo III - intitulado como “Da Educação, da Cultura e do Desporto” na Seção I, contempla a Educação. Em seus dez artigos (205 a 214), seu espírito é de complementaridade entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. O Art. 205 da Constituição Federal de 1988 enfatiza a educação como “dever do Estado e da família”, focando o desenvolvimento da pessoa, tanto para o “exercício da cidadania” quanto à “qualificação para o trabalho”. O Art. 206 aborda os princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado, como: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, “liberdade de aprender”, “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas”, “gratuidade do ensino público”, “valorização dos profissionais do ensino”, “gestão democrática do ensino público” e “garantia de padrão de qualidade”.

Tem muito destaque o Art. 212 e a Emenda Constitucional 14, de 1996, que o altera, por

³²Grupo de parlamentares na constituinte, formado por partidos de orientação política centro-direita, de caráter conservador e privatizante, simpatizantes do ideário capitalista neoliberal.

focar-se no financiamento da educação e na distribuição de recursos da União para os Municípios. Através do Art. 214, garante que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual”, visando “à articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzam inclusive à: II - “universalização do atendimento escolar” e IV - “formação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Assim, a educação será garantida pelo Estado (inclusive com ajuda financeira), mas poderá ser oferecida por entidades públicas estatais, empresas privadas e confessionais e as chamadas comunitárias.

A Constituição Federal situa a educação profissional na conjunção dos direitos do cidadão à educação e ao trabalho. Esta relação entre trabalho e educação é recorrente em vários artigos. Além dos já citados acima, também no Art. 6º “São direitos sociais *a educação*, a saúde, a alimentação, *o trabalho*, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” e, no seu Art. 227, destaca o dever da família, da sociedade e do Estado em “assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à *educação*, ao lazer, à *profissionalização*, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”³³. Sempre educação e trabalho aparecem com o sentido de profissionalização e como essenciais à dignidade humana.

No início da década de 1990, o país passa por um período tumultuado na política. É eleito para presidente o Sr. Fernando Collor de Mello que, após dois anos de governo e alguns planos ineficientes para estabilizar a economia, foi afastado pelo processo de impeachment, em 1992. O vice-presidente Itamar Franco assume e chama para o Ministério da Fazenda o embaixador Fernando Henrique Cardoso - FHC. Com sua equipe de economistas ortodoxos, cria um plano de estabilização econômica, denominado Plano Real, para reduzir a inflação. Realiza a reforma do Estado e reestrutura a economia em bases neoliberais, seguindo as recomendações do Banco Mundial. Busca o equilíbrio fiscal com a dolarização da economia, com a criação de uma nova moeda, o Real, com a redução dos gastos públicos, congela salários e reduz investimento direto em políticas sociais públicas. O plano é considerado um sucesso, por trazer a estabilização da moeda com redução da inflação de 50% para 1%. Este plano leva Fernando Henrique à presidência da República, de 1995 a 1998, e é reeleito para mais quatro anos, de 1999 a 2002.

³³ “Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

Será um período de muitas reformas em todos os setores da economia, com alterações na estrutura produtiva e nas relações de trabalho para modernizar o Brasil, isto é, alinhar o país ao modelo globalizante, que acaba trazendo junto a precarização do trabalho.

Essa nova perspectiva do trabalho torna urgente uma reforma na educação profissional. Em geral, o novo governo passa a seguir as orientações dos organismos internacionais coordenados pela ONU, por meio de seu Departamento, a UNESCO, encarregado da educação e cultura do mundo. A prioridade foi a educação básica do nível fundamental e, para a formação profissional, foi incentivada a *parceria* com o setor privado e organizações não governamentais, de preferência no local de trabalho. O perfil almejado de trabalhador é definido pela necessidade da empresa de orientação toyotista, a qual exige uma formação em que ele domine os fundamentos implícitos nas técnicas de produção, que entenda a operação das máquinas, a organização do trabalho e, ainda, coloque todo seu potencial criativo e intelectual a serviço da empresa. O empresariado espera a contribuição do Estado para a formação dos jovens por meio da escola e, principalmente, via subsídios. Na reforma da educação do governo Fernando Henrique são aplicados estes novos conceitos para atender as propostas do Banco Mundial e, assim, atender as demandas do mercado em sua organização flexível. Para realizar o alinhamento brasileiro à lógica de acumulação excludente, oriundo da mundialização do capital, e da nova ordem mundial desenhada pelos países centrais, o governo FHC faz o ajuste do Estado, promove a centralização das decisões e toma características gerenciais, privatizando a execução das políticas públicas por meio de contratos de prestação de serviços.

A proposta do governo, em contradição com os princípios democráticos, orienta-se no sentido da crescente desobrigação do Estado com a educação tecnológica, impedindo a expansão do sistema federal e criando as condições jurídicas para privatizá-lo; permite o repasse de verbas públicas para instituições privadas; cria modalidades de ensino que dissociam a educação geral da educação profissional e, em certos casos, prescindem da educação básica (CUT, 1999, p.5).

A partir de 1995, a desresponsabilização do Estado frente às políticas públicas se reflete na educação profissional, a qual foi orientada sob a perspectiva liberal e privatizante por meio da revisão e simplificação do arcabouço legal e normativo, que passa a ser a prioridade do governo no campo educacional. Para tanto, são estabelecidas propostas estratégicas com o objetivo de construir uma LDB mais flexível e alterar a Constituição, retirando possíveis entraves para a

reorientação.

Após a conclusão da Constituição Federal, tem início as adequações dos sistemas educacionais em todos os segmentos de fornecedores deste bem. O governo federal, de acordo com sua opção, a de seguir as orientações da reestruturação produtiva, realiza alterações na educação profissional federal. O processo de Cefetização das Escolas Técnicas e Agrotécnicas continua como consequência da criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Em 1994, edita a Lei de nº 8.948, que “Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências”. O Sistema Nacional de Educação Tecnológica será integrado pelas instituições de educação tecnológica, vinculadas ou subordinadas ao Ministério da Educação (Art. 1º). O Sistema tem como finalidade articular a educação tecnológica, em seus vários níveis, visando ao aprimoramento do ensino, da extensão, da pesquisa tecnológica, além de sua integração aos diversos setores da sociedade e do setor produtivo (§ 2º). A coordenação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica caberá ao Ministério da Educação, vinculado a SEMTEC, e com assessoria do Conselho Nacional de Educação Tecnológica, órgão consultivo, criado com a finalidade de ajudar no cumprimento das políticas e diretrizes da educação tecnológica, conforme sejam formuladas pelo órgão normativo maior da educação nacional, constituído de representantes das instituições previstas (Lei de nº 8.948/1994, Art. 2º). O Sistema será formado por todas as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas as quais passam a denominar-se Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET). No entanto, a implantação ficou condicionada a determinados critérios administrativos, pedagógicos, materiais e políticos, apresentados em um Projeto Institucional, tendo como documento principal o Plano Político Pedagógico. Cada escola seria transformada mediante um decreto presidencial específico para cada uma. Este Decreto só era liberado quando a instituição cumprisse os critérios estabelecidos. Algumas escolas levaram vários anos para passar a CEFET e obter o direito de oferecer cursos tecnológicos³⁴ e pós-graduação *lato sensu*. Um dos critérios para conquistar o status de CEFET era a aplicação da reforma pela adesão ao Decreto 2.208/1997 e ao PROEP.

O Ministério da Educação considera urgente uma reforma no ensino técnico- profissional, alegando que:

³⁴Segundo o Decreto 2.208/1997, tecnológico é um nível da educação profissional que corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinado a egressos do ensino médio e técnico (Art. 3º, inciso III).

A rede de Escolas Técnicas Federais (ETF's) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) tinham “problemas e distorções”, tais como: operação a custos elevados, em comparação com outras escolas da rede pública estadual; oferta de vagas em número limitado; distorção na composição social de seu alunado pela dificuldade de acesso de alunos trabalhadores e de baixa renda; cursos de duração muito longa e que não atendiam às demandas dos setores produtivos; e disposição da maioria de seus egressos de prosseguimento dos estudos no ensino superior, desviando-se do ingresso imediato no mercado de trabalho (CHRISTOPHE, 2005, p. 5).

A intenção do Ministério da Educação de realizar uma reforma no ensino técnico-profissional do país continua na formulação da LDB/1996, no Decreto nº 2.406, de 27 de novembro de 1997, que regulamenta a Lei de nº 8.948/1994 e no Decreto 2.208/1997, e suas respectivas diretrizes e pareceres que orientam sua implantação. Para o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, a grande mudança será a separação entre ensino médio propedêutico e ensino técnico profissional, com a conseqüente extinção dos Cursos Técnicos de Nível Médio que existiam nas Escolas Técnicas Federais e Agrotécnicas. Embora esses cursos não fossem integrados no sentido que entendemos hoje³⁵, era dada ao estudante uma boa formação geral, cultural, científica e tecnológica, acompanhado de uma consistente qualificação profissional. Com a primeira reforma, vai ocorrer uma radicalização na questão da dualidade formação geral *versus* formação específica. Vamos ver como esse processo se desenvolve a partir da LDB/1996. Para fins deste trabalho, nos ocuparemos da LDB até 2007, sem considerar as emendas pela Lei nº 11.741, de 2008, que acrescentou novos artigos (36-A; 36-B, 36-C e 36-D).

Amparado pelo Art. 22, inciso XXIV, da recém promulgada Constituição Federal: "Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases³⁶ da educação nacional", o governo nomeia uma comissão para elaborar um pré-projeto de LDB e discuti-lo com a sociedade. O debate estabelecido por ocasião da Constituinte continua na fase de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os progressistas do Fórum Nacional de Educação pensavam uma educação profissional complementar e como alternativa de aprofundamento à educação básica articulada com os diferentes níveis, que devia ser igual para

³⁵A integração na forma do curso Integrar da CNM/CU e do PROEJA/MEC.

³⁶A atual Constituição Federal reafirma a competência privativa da união em legislar sobre “diretrizes e bases” da educação nacional. Até 1946 legislava apenas sobre diretrizes. A LDB regulamenta, organiza e estabelece a operacionalidade dos princípios constitucionais.

todos em todos as instituições de ensino (pública, privada, confessional comunitária, sindical) e não em substituição a esses. “A proposta da sociedade e dos educadores procura garantir que a educação seja um direito de todos e que se dê por meio da instituição de um sistema nacional de educação mantido pelo poder público, sendo gratuito em todos os níveis e acessível a todos os cidadãos” (PEIXOTO, 2009, p. 65).

O outro projeto defendido pelo setor conservador defendia a livre iniciativa em matéria de educação, uma política que mantinha a situação dualista, segregacionista, submetendo a educação aos interesses do mercado capitalista, privilegiando o foco na produção e não na pessoa humana em processo de formação. Como estratégia política do governo e da Confederação Nacional da Indústria, que apoiavam esta concepção, vários artigos são remetidos para posteriores regulamentações pelo poder executivo e, com isso, a participação da sociedade civil na tomada de decisões fica restrita aos políticos representantes do povo no Congresso Nacional (PEIXOTO, 2009). Esta forma de conduzir a sua construção tornou a LDB bastante genérica – alguns a consideram, por isso, flexível, outros, por vezes, ambígua. Tamanha generalização à torna menos importante como lei maior da educação nacional, pois será definida pelas diretrizes subsequentes. O nível de incompletude é tal que a Lei de Diretrizes e Bases necessitou de sucessivos instrumentos legais complementares para sua definição e implementação: leis complementares, emendas constitucionais, projetos de lei encaminhados pontualmente ao Congresso pelo Executivo, decretos, portarias ministeriais, pareceres e resoluções do Ministério da Educação e medidas provisórias (CHRISTOPHE, 2005).

Em 1992, o Senador Darcy Ribeiro apresenta um novo Projeto substitutivo, com apoio do executivo e de sua bancada no Senado, que descaracteriza profundamente o projeto da sociedade. Apesar de todo o esforço do Fórum da Educação Nacional por uma Lei de caráter social e público, vence o projeto com predominância do ideário neoliberal do executivo e seus aliados do Congresso, que formavam a maioria de votos. Em dezembro de 1996, foi sancionado o Projeto Darcy Ribeiro, na primeira gestão (1995-1998) de Fernando Henrique Cardoso, na condição de presidente da república, na época, e do ministro da educação Paulo Renato de Souza.

A LDB, ancorada nas políticas apresentadas pelo Executivo, institui a descentralização do sistema educacional brasileiro, dividindo as responsabilidades de sua condução com Estados, Municípios e Distrito Federal. O governo central diz que atribui maior poder de decisão aos entes

da federação, dando-lhes mais autonomia. Mas é, na verdade, uma transferência de responsabilidades sem transferência proporcional de condições financeiras, na linha da desestatização neoliberal (CHRISTOPHE, 2005).

Em relação à Educação Profissional, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 é considerada um marco na sua forma de tratamento, pela forma global com que o tema é considerado e pela flexibilidade permitida ao sistema e aos alunos. O Capítulo III³⁷ do Título V – “Dos níveis e das modalidades de educação e ensino” é totalmente dedicado à educação profissional, tratando-a como parte do sistema educacional. Neste novo enfoque, a educação profissional tem como objetivos não só a formação de técnicos de nível médio, mas a qualificação, a requalificação, a reprofissionalização de trabalhadores de qualquer nível de escolaridade, a atualização tecnológica permanente e a habilitação nos níveis médio e superior. Enfim, regulamenta a educação profissional como um todo, contemplando as formas de ensino que habilitam e estão referidas a níveis da educação escolar no conjunto da qualificação permanente para as atividades produtivas.

Nesse sentido, não vamos fazer uma análise textual de toda a LDB, apenas destacar aspectos da educação média que tradicionalmente oscila entre o ensino propedêutico e a educação para o trabalho, com predominância de uma relação dualista em que as duas não adquirem um caráter unitário. A Lei faz referências gerais quanto à integração sem chegar a detalhes práticos. Assim, determina que “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social” (LDB, 1996, Art. 1º, § 2º) e está presente ao longo de seu texto. Garante, no Art. 36³⁸, destaque para a educação tecnológica básica junto com as diretrizes para o currículo do ensino médio; e “o ensino médio, atendida à *formação geral* do educando, poderá prepará-lo para o exercício de *profissões técnicas*” (Art. 36, § 2º); onde, “os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos” (Art. 36, § 3º) e que “a preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a *habilitação profissional*, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de *ensino médio* ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional” (do Art. 36, § 4º), possibilitando a *articulação* pela concomitância externa (Grifo nosso). Destaca com muita ênfase a articulação entre a educação profissional e a formação geral, mas deixa em aberto o significado do termo *articulação*.

³⁷Artigo regulamentado pelo Decreto no 5.154, de 23-7-2004, e com redação dada pela Lei no 11.741, de 16-7-2008.

³⁸Redação alterada pela Lei no 11.741, de 16-7-2008, revogando os parágrafos 2º e 4º.

Em seu Art. 39³⁹, a Lei de Diretrizes e Bases faz referência ao conceito de aprendizagem permanente. A educação profissional deve levar ao “permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. E, mais uma vez, também destaca a relação entre educação escolar e processos formativos, ao fazer referência à integração entre a educação profissional e as “diferentes formas de educação”, o trabalho, a ciência e a tecnologia. Complementando, no parágrafo único, que “o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional” (LDB, Art. 39). Assim, a educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. Por fim, arremata, em seu Art. 40⁴⁰, que “a educação profissional será desenvolvida em *articulação* com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (Grifo nosso). Esse preceito amplia a educação profissional para além do sistema escolar, possibilitando parcerias para que as empresas contribuam com a qualificação de seus trabalhadores. Aqui fica clara a relatividade do termo articulação. No Art. 41⁴¹, dispõe que “o conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos”, especificando no parágrafo único deste artigo que “os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados, terão validade nacional”. Também fragiliza o conceito de integração no Art. 42: “As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais abertos à comunidade, condicionadas a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade”⁴², com isso introduzem o caráter complementar da educação profissional e ampliam sua atuação para além da escolaridade formal e seu *locus* para além da escola. Os artigos 40, 41, e 42 dão uma ideia bem ampla e indefinida de articulação/integração possível para quem for desenvolver projetos de educação profissional (BRASIL, 1996).

³⁹ Artigo alterado pelo Decreto no 5.154, de 23-7-2004, com redação dada pela Lei no 11.741, de 16-7-2008.

⁴⁰ Artigo regulamentado pelo Decreto no 5.154, de 23-7-2004.

⁴¹ Artigo regulamentado pelo Decreto no 5.154, de 23-7-2004, e com redação dada pela Lei no 11.741, de 16-7-2008, com revogação do Parágrafo único.

⁴² Artigo com redação alterada pela Lei no 11.741, de 16-7-2008.

A concepção de integração da educação profissional com ensino médio propedêutico não fica clara na LDB, deixando em aberto para ser explicitada por legislação complementar. Essa situação possibilitará interpretar de acordo com a concepção de sociedade e de educação de cada governo de plantão. Disso resultou o Decreto 2.208/1997 e o Decreto 5.154/2004, os quais estabelecerão modelos de curso profissionalizante, como veremos mais adiante neste trabalho.

O ideário vencedor fica evidente na LDB/1996, em seu Art. 1º, § 2º, o papel da educação de levar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” estabelecendo a vinculação educação/ trabalho/práticas social. Assim, todo processo educacional deve ter como base a primazia do trabalho, mas no sentido de preparar as pessoas para o mercado de trabalho em constante transformação. Neste sentido, o que leva à cidadania é uma boa colocação no mercado de trabalho, obtida pela capacidade de *empregabilidade* que deve ser proporcionada pela educação escolar. Não é como entendemos ter o trabalho como centralidade na formação do ser humano no sentido marxiano/gramsciano. A LDB/1996 é um documento que se situa no plano do ideal, geral, indicando as finalidades abstratas e as intenções últimas onde é possível o consenso. (GARCIA, 2000).

A Lei de 1996 tem elementos novos e elementos que permanecem de modelos anteriores. Somando-se preceitos antigos mais os que parecem novos, podemos dizer que é uma Lei conservadora, com poucos avanços, mas com certa abertura devido a seu escopo amplo e geral. A LDB mantém a dualidade entre formação geral e educação profissional, mas para cursos integrados garante um mínimo de 2.400 horas de formação geral e a formação técnica poderá ser acrescida conforme o Catálogo de Curso Profissional indicar para cada área de formação.

Conforme destaque de Ramos (2010), pode ser considerado como avanços trazidos pela LDB:

1. o alargamento do significado da educação para além da escola; 2. a inclusão do ensino médio como educação básica; 3. caracterização do ensino médio como etapa final da educação básica, responsável pelo aprimoramento do educando como pessoa humana e pela promoção da compreensão dos fundamentos científico-tecnológico dos processos produtivos (RAMOS, 2010, p. 45).

A Lei de Diretrizes e Bases inovou com a criação dos cursos sequenciais por campo do saber. São organizados para atender às necessidades dos cidadãos e das empresas. Os cursos

sequenciais não são sujeitos à regulamentação curricular. A flexibilidade é grande para acompanhar as demandas do setor produtivo em constante transformação tecnológica. Esse curso é acessado por trabalhadores com escolaridade para além do ensino médio ou superior. Dessa forma, não geram direitos específicos para além da certificação técnica de nível médio (Art. 44, inciso I da Lei 9.394/96)⁴³. Este tema foi regulamentado pela Resolução nº 01/1999, que uma vez mais ressalta a dualidade de nosso sistema quando coloca a Educação Profissional descolada do Ensino Médio.

A educação profissional, no Brasil, ao longo de nossa história, tem negado aos trabalhadores o acesso ao saber, deixando de oferecer uma qualificação permanente e de qualidade a todos que desejam formação escolar ou dela necessitem.

A análise nas décadas de 1990 e 2000, nos permitiu verificar que o acesso ao saber vem sendo negado aos trabalhadores, e as políticas de qualificação constituem um imenso vácuo ao longo de nossa história, intercalado, periodicamente por iniciativas definidas a partir das demandas imediatas do setor produtivo, tornando a qualificação e escolarização ofertadas meramente funcionais à (con)formação do trabalhador produtivo aos interesses do mercado, o que em essência significa a negação da qualificação e escolarização para a plena e integral formação humana do cidadão (LIMA FILHO, 2010, p. 112).

Esta realidade coordenada a partir das demandas do setor produtivo pode ser constatada nos programas focais criados por Decretos e modificados ou eliminados a cada novo governo ou ministro que assume o cargo. Como exemplo, destacamos alguns destes programas efetivados nas últimas décadas.

Instalado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, em 1996, fazia parte do Plano Plurianual *Brasil em Ação* e era financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT⁴⁴. O PLANFOR tinha o objetivo de apoiar programas de educação profissional e outras ações, implementadas de forma descentralizada (estados e municípios), por meio de parcerias com trabalhadores, organizações empresariais, universidades e organizações não governamentais. Foi pensado como estratégia

⁴³ Inciso com redação dada pela Lei nº 11.632, de 27-12-2007.

⁴⁴ Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, administrado pelo CONDEFAT, organismo tripartite e paritário, no âmbito da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR (BRASIL. MTb/SEFOR, 1996). O Ministério do Trabalho tem nova designação a partir de 1999, para Ministério do Trabalho e Emprego MTE.

para a implantação de uma Política de Educação Profissional, integrada ao sistema público de trabalho e geração de renda (SOARES, 2003). Com relação à responsabilidade pela oferta da Formação Profissional, que não ficava clara na LDB, aqui se esclarece, colocando que é de responsabilidade do Governo, pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e dos empresários, por meio dos Serviços do Comércio, Agricultura, Indústria e dos demais Sistemas Nacionais de Aprendizagem (GARCIA, 2000).

Evidencia-se, aqui, o papel a ser desempenhado pelo Ministério do Trabalho e Emprego na definição e gestão das políticas de formação e reprodução da força de trabalho simples efetivada para um determinado público alvo constituído por desempregados, trabalhadores do mercado informal, trabalhadores sob risco de perda de emprego, micro e pequenos empresários e produtores, jovens à procura do primeiro emprego, jovens em risco social, mulheres chefes de família e portadores de deficiência. O projeto da SEFOR/MTb é fundamentado no documento intitulado *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado* (1995), assinado pelo Secretário Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional, Nassim Gabriel Mehedff, tendo como foco o tipo de trabalhador adequado às demandas do sistema produtivo reestruturado.

Por alguns, é considerado um Plano ousado, por ter democratizado o acesso dos trabalhadores à qualificação profissional em situação mais vulnerável no mercado de trabalho, por meio de ações de natureza pública e gratuita, com vistas a adequar o trabalhador à reestruturação produtiva para obtenção de emprego ou geração de renda com elevação da produtividade. Os defensores da ideia destacam a nova forma de atuação do Estado de forma descentralizada e em parcerias com a sociedade civil. Para outros, é um programa emergencial, focal, compensatório, aligeirado com cursos de poucas horas (em média 200 horas) que não dá uma boa qualificação, nem proporciona elevação de escolaridade. Além disso, a descentralização é considerada uma desobrigação do Estado como agente executor, mas continua como financiador, ocasionando desperdício de recursos devido à ineficiência das parcerias. Uma terceira posição é a que foi adotada pelo governo Lula, que vai dar continuidade ao Plano com algumas alterações estabelecidas pela Resolução 333/2003 e outras do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT.

No segundo mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso, prometeu incrementar as reformas:

O presidente Fernando Henrique Cardoso, postulando a sua reeleição, diz em sua propaganda eleitoral que “acabou com a inflação e agora precisa de mais quatro anos para acabar com o desemprego”, apontando como uma das soluções o investimento na educação, na formação e qualificação profissional dos trabalhadores. Parece que mais uma vez estão colocando sob a responsabilidade da educação, no caso específico da formação profissional, a solução dos problemas sociais, entre eles o mais grave neste final de século, o desemprego estrutural (GARCIA, 2000, p. 9).

A primeira Reforma⁴⁵ da Educação Profissional que aconteceu no governo FHC estava amparada por um aparato legal representado por Lei, Decreto, Portarias, Medida Provisória, Resoluções, Pareceres que estabeleciam as diretrizes administrativas e pedagógicas do projeto educacional. Os documentos são editados pelo executivo, com o aval das forças hegemônicas do legislativo, configurando, num período de democracia, uma mudança de cima para baixo, uma vez que não foram legitimados pelos indicativos provenientes das instâncias da sociedade civil organizada, apresentados, na proposta da Constituição, na LDB e em diferentes documentos que traziam outra concepção de ensino técnico profissional, construída num amplo processo de discussão democrática.

Esta reforma profissional para educação básica se cristaliza no emblemático Decreto nº 2.208 que entrou em vigor em 17 de abril de 1997, para regulamentar o § 2º do Art.36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº. 9.394/96. O Decreto como instrumento jurídico normativo da Reforma, estabeleceu os objetivos, os níveis de oferta e a nova estrutura de organização e de articulação da Educação Profissional com os demais níveis de ensino regular. É o principal instrumento jurídico da Educação Profissional, até 2004, trazendo mudanças significativas para a tradição da educação profissional, principalmente para o ensino técnico.

O Decreto Federal nº. 2.208/1997, no seu artigo 1º, dispõe sobre os objetivos da educação profissional, relatando: “promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando

⁴⁵“A reforma educacional ‘nasce de cima para baixo, é ação dos governantes para o conjunto da sociedade, para o conjunto das escolas’ e nem sempre promove mudança. Quanto à mudança educacional, considera como ‘fruto de um processo social mais amplo e complexo que significa também alteração de práticas’, destacando que ‘às vezes, a mudança ocorre sem que a reforma educacional a incorpore, sem que os governantes percebam que as situações, experiências e atores já estão mudando” (GALVANIM, 2007, p. 23).

jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas” (inciso I); “proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio (inciso II); “especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalho em seus conhecimentos tecnológicos” (inciso III); e, no inciso IV, “qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho”. A equivalência entre os cursos de nível médio, gerais e profissionais, conquistada desde a LDB de 1961, desaparece quando os novos cursos profissionais não exigem escolaridade anterior para a realização de cursos de nível básico e médio.

O artigo 2º garante que “a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou em modalidades que contemplem estratégias de educação continuada” e que pode “ser realizada em escolas do ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho” (Decreto 2.208/1997). Quanto aos níveis, o Decreto 2.208/1997, no artigo 3º, determina três níveis de educação profissional (básico, médio e tecnólogo) visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho:

I-“básico: destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia” (Art. 3º, inciso I do Decreto), também chamado de curso de formação inicial e continuada ou curso livre. A Educação Profissional de nível *Básico* era entendida como uma modalidade de educação não formal, com duração variável, podendo ser ministrada em instituições especializadas, no ambiente de trabalho, ou em outro tipo de instituição, tais como: igreja, organização não governamental - ONG, sindicato, associação etc., conferindo aos seus concluintes um Certificado de Qualificação Profissional. Podem ser oferecidos em todos os níveis de escolaridade. Propõem a qualificar o profissional para o trabalho, não tendo o objetivo de aumentar o seu nível de escolaridade, portanto não tem base curricular estabelecida formalmente (Decreto 2.208/1997, Art. 4º). Por suas características, esse nível é o mais usado nos programas do governo e pelas instituições que com ele fazem parceria, pois tem muita demanda e pode ser ofertados cursos de baixo custo.

II - “técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto” (Decreto 2.208/1997, Art. 3º, inciso II). Os cursos de nível médio, regido por legislação própria e diretriz

curricular específica, só poderão ser ministrados por escola devidamente credenciada pelo poder público. Confere diploma de técnico, sendo realizado de forma integrada ao ensino médio, ou após a sua conclusão. A educação profissional de nível técnico tem organização curricular própria, independente do currículo do ensino médio (Decreto 2.208/1997, Art. 5º). A *equivalência entre os cursos de nível médio, gerais e profissionais*, conquistada desde a LDB de 1961, desaparece, quando o mesmo decreto determina que a continuidade de estudos depende do certificado de conclusão de ensino médio (BRASIL, 1997);

III - “tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico” (Decreto 2.208/1997, Art.3º, inciso III). São cursos de nível universitário regido por legislação própria e diretriz curricular específica, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, só podendo ser ministrado por escola devidamente credenciada pelo poder público, e que tem como pré-requisito a conclusão do ensino médio, com ingresso via processo seletivo. Focados em áreas de conhecimento relacionado a uma determinada área profissional, responde às demandas do mundo do trabalho e do desenvolvimento tecnológico. Confere diploma de tecnólogo e permitem todo tipo de pós-graduação (Decreto 2.208/1997, Art. 10).

A organização curricular no nível técnico de educação profissional, no Art. 5º, do Decreto 2.208/1997, dispõe: “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”. Neste caso ocorre uma contradição, pois a LDB/1996 estabelece a Educação Profissional como modalidade complementar ao Ensino Médio, e não independente do Ensino Médio, como regulamenta o Decreto, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial, fato que, inegavelmente, restringiu o acesso à escolaridade profissionalizante de caráter público, até recentemente. O decreto 2.208/1997 definiu o ensino médio e a educação profissional como redes de ensino distintas. Assim, foi proibida a formação integrada e foram legitimadas formas fragmentadas e aligeiradas de educação profissional em função de necessidades do mercado e da conveniência da oferta. O que é chamado de complementaridade é a exigência de se ter o ensino médio para obter o diploma de Técnico ao mesmo tempo em que reforçou o princípio de duas categorias de escolas: uma de formação acadêmica e outra de qualificação profissional. (CRHISTHOFE, 2005).

O artigo 6º do Decreto 2.208/1997 aborda sobre a “formulação dos currículos plenos dos cursos do ensino técnico”, que obedecerá ao seguinte: “o Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, estabelecerá diretrizes curriculares nacionais, constantes de carga horária mínima do curso, conteúdos mínimos, habilidades e competências básicas, por área profissional” (inciso I); (SENAC) “o currículo básico, referido no inciso anterior, não poderá ultrapassar setenta por cento da carga horária mínima obrigatória, ficando reservado um percentual mínimo de trinta por cento para que os estabelecimentos de ensino, independente de autorização prévia, elejam disciplinas, conteúdos, habilidades e competências específicas da sua organização curricular” (inciso III) (BRASIL, 1997).

Quanto à estruturação dos currículos do ensino técnico, o Art. 8º do Decreto 2.208/1997 determina que: “os currículos do ensino técnico serão estruturados em disciplinas, que poderão ser agrupadas sob a forma de módulos”. E ainda, “no caso de o currículo estar organizado em módulos, estes poderão ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, nesse caso, a certificado de qualificação profissional” (§ 1º do Art. 8); “o estabelecimento de ensino que conferiu o último certificado de qualificação profissional expedirá o diploma de técnico de nível médio, na habilitação profissional correspondente aos módulos cursados, desde que o interessado apresente o certificado de conclusão do ensino médio” (Decreto 2.208/1997 do Art. 8, § 4º).

A União, através do Conselho Nacional de Educação, por proposta do Ministério da Educação, estabelece diretrizes curriculares nacionais que devem descrever competências e habilidades básicas, por áreas do setor produtivo, e indicar a carga horária mínima necessária para a obtenção de uma habilitação profissional em cada uma dessas áreas. A organização em módulos com saídas intermediárias impossibilita qualquer forma de integração e só é possível neste modelo isolado e fragmentado.

O Art. 9º do já citado decreto, define que “as disciplinas do currículo do ensino técnico serão ministradas por professores, instrutores e monitores selecionados, principalmente, em função de sua experiência profissional”, e, ainda, “que deverão ser preparados para o magistério, previamente ou em serviço, através de cursos regulares de licenciatura ou de programas especiais de formação pedagógica”. Esta determinação confirma o descompromisso do Estado com uma formação profissional permanente realizada por um corpo docente especializado em ensinar.

Finalmente, o Decreto 2.208/97, no artigo 11º, determina que “os sistemas federal e estaduais de ensino implementarão, através de exames, certificação de competência, para fins de dispensa de disciplinas ou módulos em cursos de habilitação do ensino técnico”. Especificando, no parágrafo único deste artigo, que “o conjunto de certificados de competência equivalente a todas as disciplinas e módulos que integram uma habilitação profissional dará direito ao diploma correspondente de técnico de nível médio” (BRASIL, 1997). Essa determinação está coerente com o conjunto da legislação que busca uma formação aligeirada com a preocupação de mostrar índices estatísticos que demonstrem crescimento significativo na qualificação dos trabalhadores.

O Ministério da Educação encaminhou, em 15 de outubro de 1998, os avisos ministeriais de nº. 382 e 383 à Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, para que definissem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, resultando, assim, na homologação do Parecer 16, em 25 de novembro de 1999. O Parecer CNE/CEB nº. 16/1999 dispõe que “as diretrizes devem possibilitar a definição de metodologias de elaboração de currículos a partir de competências profissionais gerais do técnico por área”; e “cada instituição deve poder construir seu currículo pleno de modo a considerar as peculiaridades do desenvolvimento tecnológico com flexibilidade e a atender às demandas do cidadão, do mercado de trabalho e da sociedade”; e, ainda, “do técnico será exigida tanto uma escolaridade básica sólida, quanto uma educação profissional mais ampla e polivalente” (PARECER CNE/CEB nº. 16/1999, p.3). O roteiro para expor as diretrizes foi feito com base em princípios gerais e comuns norteadores do ensino médio e da educação profissional de nível técnico. São eles:

a) *independência e articulação* com o ensino médio. Não significa integração. Articulação compreende o conjunto de competências comuns a serem ensinadas e aprendidas e também o conteúdo valorativo das disposições e condutas a serem constituídas em seus alunos. Condutas necessárias “nas novas formas de gestão do trabalho, os trabalhadores autômatos serão substituídos cada vez mais por trabalhadores autônomos”, os quais devem “trabalhar em equipe, tomar decisões em tempo real durante o processo de produção, corrigindo problemas, prevenindo disfunções, buscando qualidade e adequação ao cliente”; b) *respeito aos valores estéticos, políticos e éticos*, focados na: Estética da sensibilidade, Política da igualdade, e Ética da Identidade - “qualidades ainda raras, mas que se tornarão progressivamente hegemônicas”;

c) *desenvolvimento de competências para a laborabilidade*. Tal princípio constitui, articula e mobiliza valores, conhecimentos e habilidades para a resolução de problemas não só rotineiros, mas também inusitados em seu campo de atuação profissional. Para o autor do Parecer, esse problema do emprego depende fundamentalmente do desenvolvimento econômico com adequada distribuição de renda, o que não aceitamos, pois, para nós, o desemprego é uma questão estrutural do capitalismo; d) *flexibilidade*, ligada ao grau de autonomia das instituições, na organização de conteúdos por disciplinas, etapas, módulos. Permite, ainda, agilidade da escola na proposição, atualização e incorporação de cursos de acordo com as inovações tecnológicas e das necessidades do mercado; *interdisciplinaridade*, abrindo-se à “possibilidade de relacionar as disciplinas em atividades ou projetos de estudos, pesquisa e ação”, as quais devem ser buscadas nas formas integradoras de tratamento de estudos de diferentes campos, orientados para o desenvolvimento das competências objetivadas pelo curso; *contextualização* deve ser feita em relação com o mercado contextualizado com a realidade do mundo do trabalho e no próprio processo de aprendizagem, aproveitando sempre as relações entre conteúdos e contextos para dar significado ao aprendido; e) *identidade dos perfis profissionais* de conclusão de curso, este perfil é definidor da identidade do curso o que supõe polivalência profissional, isto é, “atributo de um profissional possuidor de competências que lhe permitam superar os limites de uma ocupação ou campo circunscrito de trabalho, para transitar para outros campos ou ocupações da mesma área profissional ou de áreas afins”. f) *atualização permanente dos cursos e currículos*, “num mundo caracterizado por mudanças cada vez mais rápidas, um dos grandes desafios é o da permanente atualização dos currículos da educação profissional”. g) *autonomia da escola em seu projeto pedagógico*, “o processo de elaboração, execução e avaliação do projeto pedagógico é essencial para a concretização da autonomia da escola” contando necessariamente com a participação efetiva de todos, especialmente dos docentes e deve ser fruto e instrumento de trabalho da comunidade escolar (PARECER CNE/CEB nº 16/1999, p.11 a 27).

O Parecer acima descrito, de forma simplificada, ao estabelecer as diretrizes a partir do Decreto 2.208/1997, reforça e amplia todas aquelas questões próprias do modelo de educação profissional que fragmenta, encurta, superficializa e subjuga a educação ao mercado dominado pelo capital.

Para completar a normatização da primeira reforma educacional, a Câmara de Educação

Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em conformidade com o Decreto Federal 2.208, de 17 de abril de 1997, e com fundamento no Parecer CNE/CEB 16/99, criou a Resolução 04 de 22 de dezembro de 1999, através da qual, conforme seu artigo 1º, “institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico”. A referida Resolução 04/1999, no artigo 2º, define diretriz como “o conjunto articulado de princípios, critérios, definição de competências profissionais gerais do técnico por área profissional e procedimentos a serem observados pelos sistemas de ensino (...)”. Parte dos princípios norteadores da educação profissional de nível técnico enunciados no Art. 3º da LDB sintetiza o conteúdo da reforma que consta do Decreto 2. 208/1997 e do Parecer 16/1999. A Resolução define no Art. 18 que a implantação e observância destas diretrizes serão obrigatória a partir de 2001 (BRASIL, 04/1999).

Um dos conceitos mais debatidos dessa reforma foi o modelo de competências⁴⁶ que ainda está em vigor (de uma maneira ou de outra) e que, segundo os reformistas, substitui o conceito de qualificação até então em uso. O que era objetivo nos currículos anteriores vira competência - um perfil preexistente no mercado de trabalho ao qual o estudante deve se moldar para obter *empregabilidade* - ou seja, a possibilidade de ser aproveitado em algum posto de trabalho, pois terá poucas e curtas temporadas de emprego em função da precarização do trabalho no modelo liberal globalizado (DELPHINO, 2010). O parecer 16/1999, assim define: “Para os efeitos desse Parecer entende-se por competência profissional a capacidade de articular, mobilizar e colocar em ação valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho” (PARECER 16/1999, p. 31).

Conhecimentos são entendidos como o que muitos denominam simplesmente de saberes. Habilidades é o saber-fazer, relacionado com a prática do trabalho, transcendendo a mera ação motora. Atitudes é o saber-ser, relacionado com valores e, portanto, com o julgamento da pertinência da ação, com a qualidade do trabalho, a ética do comportamento, a convivência participativa e solidária e outros atributos humanos, tais como a iniciativa, criatividade (LIMA

⁴⁶De acordo com Hirata (1994), pode ser definido como um novo modelo, pós-taylorista, de qualificação, de organização do trabalho e de gestão da produção. A noção de competência perde a multidimensionalidade da noção de qualificação e, com a marca política e ideológica empresarial de sua origem, deixa de lado a ideia de relação social, que define o conceito de qualificação, instituindo-se a noção de individualidade com a naturalização da exclusão.

FILHO e BREMER, 2003). Nesta concepção de educação profissional, aparece claramente o sentido dado pelo Relatório Delors, originado da conferência realizada pela UNESCO e patrocinada pelo Banco Mundial, que tomam como referência a reorganização produtiva globalizada e estabelecem um tipo de formação que prepara o trabalhador para servir ao capital com baixos custos. O resumo da ideologia formativa do relatório é resumido na frase: aprender a conhecer, aprender-fazer (saber-fazer, recobre dimensões práticas, técnicas e científicas adquiridas formalmente ou por meio da experiência profissional, daí a certificação da experiência) e aprender-ser (saber ser, incluindo traços da personalidade e caráter que ditam comportamentos como capacidade de iniciativa, comunicação, abertura para inovação e mudança, daí seu caráter individualista), saber-agir exigência de intervenção e decisão diante de eventos, problemas (trabalhar em equipe, resolver problemas e realizar trabalhos diversificados). Com essas competências, o trabalhador poderá enfrentar a competitividade do mercado de trabalho. Essa concepção está presente nos programas da SEFOR/MTb, como o PLANFOR e nas DCN para o Ensino Médio (Resolução 3/1998) que remete a um modelo próprio de indivíduo a ser formado.

Sobre a concepção de educação profissional, a reforma apresenta distorções, das quais Querubim destaca:

Repõe a dualidade estrutural, desvaloriza a educação básica ao não reconhecê-la como fundamental para a formação científico-tecnológica; supõe ruptura entre o acadêmico, desvalorizando-o por não ser prático, e ao tecnólogo não reconhecendo o seu caráter transdisciplinar; e por fim, coloca a educação profissional como alternativa à educação básica, como forma de não enfrentamento do fracasso escolar decorrente da qualidade de ensino, das precárias condições de trabalho e de formação do professor (QUERUBIN, 2008, p.85).

O programa eleitoral do candidato Fernando Henrique Cardoso, em 1998, denominado *Avança Brasil* enfatiza a prioridade que será dada ao ensino técnico profissional e o objetivo é a consolidação das ações implementadas no primeiro mandato, como é o caso da Reforma da Educação Profissional, cuja implantação, em quatro anos, é colocada como meta de governo.

Da análise feita até agora da documentação sobre educação profissional (LDB/1996, Decreto 2.208/1997, Parecer 16/1999, Resolução e Portaria MEC nº 646/1997) se evidencia uma reforma da educação técnica e tecnológica nas bases do grupo hegemônico, retirando qualquer

chance do projeto de integração da educação básica ao ensino técnico. A reforma está institucionalizada nas formas fragmentadas e aligeiradas de formação profissional de caráter compensatório, com repercussão nos sistemas educacionais que oferecem ensino profissional. O próximo passo foi implantar o projeto. Para isso foi criado, através da Portaria MEC nº 1.005, de 10 de setembro de 1997, por iniciativa do Ministério da Educação e do Desporto, em parceria com o Ministério do Trabalho o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP). Previa a implantação de um novo modelo de educação profissional e visava desenvolver ações integradas da educação, com o trabalho, a ciência e a tecnologia. O programa é para "Apoiar o desenvolvimento da Educação Profissional dentro dos novos marcos legais, por meio de ações nas áreas técnico-pedagógica, gestão e integração com o mundo do trabalho" (BRASIL, MEC/SEMTEC, 1997, p. 5).

O modo de ver a realidade do mundo produtivo que orientou toda a reforma da educação profissional na busca de um trabalhador útil ao mercado de trabalho está explicitado nas diretrizes, como fica claro no fragmento:

As empresas passaram a exigir trabalhadores cada vez mais qualificados. À destreza manual se agregam novas competências relacionadas com a inovação, a criatividade, o trabalho em equipe e a autonomia na tomada de decisões mediada por novas tecnologias da informação. A estrutura rígida das ocupações altera-se. Equipamentos e instalações complexas requerem trabalhadores com níveis de educação e qualificação cada vez mais elevados. As mudanças aceleradas no sistema produtivo passam a exigir uma permanente atualização das qualificações e habilidades existentes e a identificação de novos perfis. (...) A educação profissional requer, além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico, a valorização da cultura do trabalho e a mobilização de valores necessários à tomada de decisões (BRASIL, CNE/CEB, Parecer 16/1999, p. 7).

Esse programa, seguindo as diretrizes do Decreto 2.208/1997, apresenta:

O objetivo do programa abrangeu aspectos técnico-pedagógicos como flexibilização curricular, gestão escolar que contemple a autonomia, flexibilidade, captação de recursos e parcerias, garantindo a expansão da rede de educação profissional e criando um sistema de educação profissional separado do ensino médio e do ensino universitário. O objetivo principal era a oferta de cursos pós-médios não universitários e cursos livres de nível básico e de aperfeiçoamento (DELPHINO, 2010, p. 126).

A expansão da rede de escolas deverá, de acordo com o PROEP, atender às iniciativas dos estados ou dos municípios, isoladamente ou em associação com o setor privado, ou ainda por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, isoladamente ou em associação com o poder público. Tendo presente a meta de desresponsabilização do Estado, o governo descentralizou as ações executivas da reforma, promoveu apoio significativo aos estados, municípios e aos setores comunitários⁴⁷ e privados. Essa transferência da responsabilidade do poder público para iniciativa privada faz parte de uma política mais ampla de Estado mínimo⁴⁸ do projeto neoliberal. A evidência desta concepção de Estado aparece no Art. 47, § 5º da Lei nº 9.649/1998: “A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 1998).

A proposição de descentralizar a oferta de formação profissional é confirmada no Plano Nacional da Educação de 2001, no item 7.2, que trata das diretrizes da educação tecnológica e profissional: “10. Estabelecer parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional”. E continua esclarecendo:

É importante também considerar que a oferta de educação profissional é responsabilidade igualmente compartilhada entre o setor educacional, o Ministério do Trabalho, secretarias do trabalho, serviços sociais do comércio, da agricultura e da indústria e os sistemas nacionais de aprendizagem. Os recursos provêm, portanto, de múltiplas fontes. É necessário também, e cada vez mais, contar com recursos das próprias empresas, as quais devem financiar a qualificação dos seus trabalhadores, como ocorre nos países desenvolvidos. A política de educação profissional é, portanto, tarefa que exige a colaboração de múltiplas instâncias do Poder Público e da sociedade civil (PNE, item 7.2).

⁴⁷ O PROEP caracteriza as escolas comunitárias como o conjunto de entidades representativas da sociedade civil organizada, que atuem ou pretendam atuar na área da Educação Profissional, tais como: sindicatos patronais ou de empregados, ONGs, instituições privadas sem fins lucrativos, entidades filantrópicas, dentre outras.

⁴⁸ Estado mínimo é aquele cuja interferência do poder público se dá através do monopólio da força (poder coercitivo) e de políticas sociais restritas ou diminutas para atender às necessidades das camadas inferiores da sociedade, no mesmo sentido exposto por Ramos de que “para os neoliberais a luta é pelo Estado mínimo para as questões sociais e máximo para as relações privadas de produção”(2007, p.6).

Os estados e municípios não têm vontade política de fazer esta parceria e a maioria não tem condições materiais de manter um sistema de educação profissional significativo. Quanto à iniciativa privada e não governamental, os poucos que aceitaram participar da parceria atuaram quase exclusivamente no oferecimento de cursos do nível básico.

Os recursos vieram de agências internacionais de fomento que junto encaminham os condicionantes para liberar o financiamento com a devida contrapartida nacional de igual valor⁴⁹. O PROEP foi financiado com recursos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, previsto em 50% do montante total do Programa, dinheiro externo, e a outra metade provinha das dotações orçamentárias do Governo Federal, sendo 25% dos recursos do orçamento do MEC, e dos recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador/MTE, que completava os 25% restantes, num total de US\$ 500 milhões. Esse programa explicita o alinhamento da Educação Profissional no país às orientações dos organismos internacionais, principal instância de formação da política educacional dos chamados países em desenvolvimento. Havia grandes montantes de recursos para financiamento de construção de novas escolas de educação profissional que, depois de concluídas, ficariam sob responsabilidade das conveniadas, que teriam o compromisso de assegurar a oferta de cursos profissionalizantes (básicos, técnicos e tecnológicos) com certo número de vagas gratuitas à população.

A Reforma mantém a relação produtivista do ensino médio e adapta-se à nova divisão social e técnica do trabalho. A principal inovação é a separação do nível Técnico do Ensino Médio, alterando principalmente o que vinha acontecendo nas Escolas Técnicas da Rede Federal, onde, em quatro anos, o estudante recebia o diploma de técnico em condições de seguir os estudos, porque também equivalia ao diploma de ensino médio.

A LDB apresenta a educação profissional como um direito, porém com a separação do ensino médio do técnico, desobriga os sistemas de ensino de ofertá-la e financiá-la. O oferecimento fica reduzido à Rede Federal de Educação Tecnológica, pois é sua tradicional finalidade, por isso já tem estrutura e orçamento para realizar o ensino técnico e tecnológico. Estas alterações são destacadas por Oliveira (2003):

⁴⁹BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Educação Média e Tecnológica. Disponível em <http://www.fnede.gov.br>. Acesso em 24/06/2011.

As principais determinações do decreto foram a extinção da integração entre a educação geral e educação profissional; priorização das necessidades do mercado; afastamento do Estado do custeio da educação; fim da equivalência entre ensino profissional e ensino médio; elitização da formação do técnico devido ao aumento do tempo da sua formação; possibilidade, em médio prazo, da extinção da função de técnico, devido a prerrogativa de certificação de competências; sucateamento do ensino técnico provocado, sobretudo, pela adoção do sistema modular, do nível básico, do ensino por competência e da nova configuração do ensino profissional (concomitância interna e externa e pós-médio) (OLIVEIRA, 2003, p. 8).

Uma série de dificuldades é colocada para o estudante. Ele terá que cursar três anos de ensino médio e mais um e meio a dois anos de curso técnico, aumentando o tempo de formação. As certificações intermediárias desestimulam o aluno a terminar o curso técnico. A concomitância vai exigir do sujeito tempo integral para fazer dois cursos ao mesmo tempo, prejudicando quem precisa trabalhar para se manter, que é o caso da maioria dos jovens e adultos que pretendem voltar para a escola.

A reforma profissional e tecnológica foi implantada nos Centros Federais de Educação Tecnológica, conforme dispõe o Art. 42, da LDB/1996, “as escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionados a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade” (BRASIL, 1996). A estratégia de implantação foi o PROEP que controlava pelo financiamento à instituição que apresentasse o projeto de um curso profissionalizante. As instituições deveriam passar por rigorosa análise com base em várias exigências, devendo apresentar um Plano de Implantação – PIR, conforme a Portaria MEC no 646/97, Art. 1º, § 1º, a ser analisado e deferido se atendesse as condições postas pela reforma. A Portaria MEC nº 646/1997 regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da LDB/1996 e no Decreto Federal nº 2.208/1997, trata da Rede Federal de Educação Tecnológica e será complementada pelo Decreto 2.406/1997 e regulamenta a Lei nº 8.948/1994 (as duas últimas caracterizam e normatizam os CEFET). A portaria 646/1997 vem instruindo como deve ser feita a reforma para ser aprovada pelo PROEP. Para integrar-se ao Programa preveem um prazo de até quatro anos para implantação dos dispositivos da Lei e do Decreto, pelas instituições federais de educação tecnológica (Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas, Escolas Técnicas das Universidades, Centros Federais de Educação Tecnológica e Universidade Tecnológica). O apoio, acompanhamento e avaliação da

implantação da reforma da educação profissional deverão ser feitos por um Grupo de Trabalho composto por representantes do CONDITEC, CONDAF, CONDETUF, CONCEFET e da SEMTEC/MEC. Um dos objetivos é o incremento da matrícula na educação profissional, mediante a oferta em todos os níveis (Portaria MEC nº 646/1997).

O Decreto 2.406/1997, no Art. 3º, no inciso III, define como um dos objetivos dos CEFET “ministrar ensino médio”. O Parecer nº 17/1997 menciona que não há impedimento para que as escolas possam continuar desenvolvendo o ensino médio e o técnico concomitantemente. Mas vão surgir restrições, como o Art. 3º da Portaria 346/1997, quando determina que as matrículas do ensino médio sejam “no máximo 50% do total de vagas”. No entanto, o PROEP indicava a diminuição progressiva da oferta de cursos médios por parte dos Centros Federais de Educação Tecnológica e Escolas Técnicas Federais. A forte pressão para que as instituições aderissem ao Programa instituído pela Reforma fica claramente evidenciada na análise dos critérios adotados para *eleger* as instituições capazes de receber recursos financeiros do Programa embasado legalmente pelo § 1º do Art. 8º “A criação de cursos nos Centros Federais de Educação Tecnológica fica condicionada à existência de previsão orçamentária para fazer face às despesas dos custos recorrentes”. Assim, o processo de Cefetização estava vinculado à criação de novos cursos e estes deviam seguir as orientações políticas da reforma para serem aprovados.

O plano Nacional da Educação faz parte da organização da educação nacional, instituída pela LDB/1996, em seu Art. 9º, inciso I, que dispõe sobre a incumbência da União, em: “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Complementado pelo Art. 87, § 1º, que nas disposições transitórias diz, “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996).

Depois de muita mobilização dos grupos ligados aos diversos setores da educação, é aprovado pelo Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação em 2001. Prevalece novamente a orientação hegemônica do grupo que está no governo, mantendo a linha da legislação até então em vigor. O documento apresenta grande quantidade de objetivos e muitas metas sem condições de pôr em prática. Quanto à educação Tecnológica e Formação Profissional, tratada no item 7, o documento não traz novidades. Sobre o diagnóstico, reconhece que não há

informações suficientes sobre a oferta de formação para o trabalho devido sua heterogeneidade. Destaca como principal problema a pequena oferta desta modalidade que está longe de atender a população que precisa se preparar ou se readaptar para o *mercado de trabalho*. Segundo tal documento, uma das causas está no baixo nível de atendimento nos estabelecimentos públicos, especialmente nas escolas federais de nível técnico e tecnológico, pois,

o maior problema, no que diz respeito às escolas técnicas públicas de nível médio, é que a alta qualidade do ensino que oferecem está associada a um custo extremamente alto para sua instalação e manutenção, o que torna inviável uma multiplicação capaz de poder atender ao conjunto de jovens que procura formação profissional. Além disso, em razão da oferta restrita, criou-se um sistema de seleção que tende a favorecer os alunos de maior renda e melhor nível de escolarização, afastando os jovens trabalhadores, que são os que dela mais necessitam (PNE, 2001, 7.1).

Dizer que oferecer uma boa educação de nível técnico é muito caro e serve a *alunos de maior renda* significa uma confissão que os jovens trabalhadores devem receber uma qualificação menor. Além disso, entra em contradição quando diz, no item das Diretrizes, que “a formação para o trabalho exige hoje níveis cada vez mais altos de educação básica, geral, não podendo esta ficar reduzida à aprendizagem de algumas habilidades técnicas...” (PNE, 2001, 7.2). Essa política tirou das escolas técnicas, agrotécnicas e CEFET a possibilidade de expansão quantitativa de novas unidades, inclusive esvaziando suas finalidades, acusados de alto custo e afastamento do mercado de trabalho, pois grande parte de seus alunos se dirigiam para o ensino superior. Ou seja, a dualidade do ensino para ricos e para pobres atinge agora diretamente a rede profissional federal, impondo a terminalidade da educação profissional independente da escolarização. Esse modelo sofreu fortes críticas por parte de associações e sindicatos dos educadores ligados à educação progressista e por parte de alguns grupos de pesquisadores das universidades.

A reforma da educação em geral foi acompanhada de ações na linha da qualidade total a ser realizada com processos de avaliação do sistema em todos os níveis. Neste sentido, foram instituídos vários programas de avaliação que vigoram até hoje com pequenas alterações: o sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, criado em 1988, e implantado em 1990, o SAEB vem sendo aperfeiçoado, sucessivamente, a cada aplicação, tanto do ponto de vista metodológico, como nos procedimentos, operacionalização e abrangência. Coordenado pelo

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, conta com a participação e o apoio das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Os levantamentos de dados do SAEB são realizados, a cada dois anos, em uma amostra probabilística representativa em todos os estados brasileiros e do Distrito Federal. A aplicação é para alunos do Ensino Básico da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, nas disciplinas Língua Portuguesa, Matemática, Ciências História e Geografia. O objetivo do SAEB é acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e dos diversos fatores incidentes na qualidade e na efetividade do ensino ministrado nas escolas, com a finalidade de definir ações voltadas para a correção das distorções e para o aperfeiçoamento das práticas apresentadas pelas escolas e pelo sistema de ensino fundamental brasileiro. Também são verificados alguns fatores contextuais, tais como: as características de infraestrutura e de disponibilidades da unidade escolar, o perfil do diretor e os mecanismos de gestão escolar, o perfil e a prática docente, as características socioculturais e os hábitos de estudo dos alunos (INEP/SAEB, 1990); o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, instituído pelo INEP, em 1998, para ser aplicado aos alunos concluintes e aos egressos deste nível de ensino. O ENEM será realizado anualmente, com o objetivo fundamental de avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania. O ENEM tem caráter voluntário. O inscrito no ENEM responde a um questionário socioeconômico, parte integrante do Manual do Inscrito, que permite traçar o perfil dos participantes e também desenvolver estudos contextuais sobre os resultados anuais do Exame.

Algumas instituições de ensino, pós-médio e superior estão utilizando os resultados individuais do ENEM como critério, parcial ou total, de seleção às suas vagas. Resguardado o sigilo dos resultados individuais, o INEP poderá elaborar o Boletim de Resultados da Escola, com a análise de desempenho global do conjunto de concluintes do ensino médio da instituição de ensino interessada, desde que: II. declarem formalmente que pelo menos 90% (noventa por cento) de seus alunos tenham participado do ENEM (INEP/ENEM, 2000).

Pela análise da evolução da legislação, percebemos que a partir de 1995 a política pública de educação profissional foi orientada sob a perspectiva liberal e privatizante, na qual havia um posicionamento de desresponsabilização do Estado frente às políticas públicas. Neste contexto, a educação profissional passou por importantes modificações no país, principalmente com a

Reforma do Ensino Técnico iniciada em 1997, a qual implicou um esforço de adaptação às novas exigências que a reestruturação produtiva vinha demandando no processo de inserção do Brasil na economia mundial (CHRISTOPHE, 2005).

O colapso do comunismo da União Soviética, na década de 1980, fez com que se declarasse a vitória do liberalismo econômico e político, fato que vai influenciar os anos 1990. Apesar da tese do fim da história de Francis Fukuyama ter sido questionada pelo sentido dado à História e por ignorar a persistência da desigualdade e miséria presentes nos países capitalistas, inclusive avançados, a ideia de vitória final do capitalismo persiste. Esta certeza mais a crise econômica dos anos 80 reforçaram a política de Estado mínimo que sucede ao de bem estar social, levando à redução de gastos públicos. Para reduzir a ação do Estado, o governo se empenha em introduzir mudanças de ordem gerencial também na educação. O objetivo é elevar o nível de escolaridade básica e a qualificação profissional com a participação das parcerias, desonerando os gastos públicos.

Assim, ficou claro que ao ensino médio cabe a função de desenvolver a pessoa humana por meio da preparação para a cidadania, enquanto o ensino técnico será feito por cursos isolados, recebendo uma regulamentação como modalidade própria de ensino, independente dos níveis escolares, porém com eles articulados. A política curricular desenvolvida vai ao encontro dos preceitos do neoliberalismo econômico de flexibilidade e individualismo.

A política de educação profissional ofertava cursos com o objetivo de atender a demanda por qualificação e requalificação da população adulta de baixa renda e pouca escolaridade por intermédio de uma rede que oferecia cursos de curta duração, de nível básico, sem um itinerário formativo que a ligasse a uma escolarização mínima. Um exemplo é o Plano de Formação Profissional do Ministério do Trabalho, em que os cursos poderiam ser oferecidos por instituições privadas, públicas, sindicatos e/ou em parcerias. Nessa concepção está presente a máxima de que a escolaridade garante lugar no mercado de trabalho (MACHADO, CD, 2010).

Foi um período de falta de perspectivas, principalmente para os jovens. A carência de emprego estrutural em função da reestruturação produtiva, do avanço tecnológico e da crise dos anos 1980 causou uma queda da renda, fazendo com que os postos de trabalho fossem ocupados por pessoas com formação acima dos requisitos exigidos pelo cargo. Muitos trabalhadores da classe média foram para fora do país atrás de trabalho e a classe mais desfavorecida ficou parte

desempregada e parte subempregada (DELPHINO, 2010). A primeira reforma, de caráter conservador, ocorrida no governo de FHC impõe mais uma derrota ao grupo que luta por uma educação unitária, laica, gratuita, de formação politécnica⁵⁰ que poderia se realizar em um ensino médio que integre trabalho, ciência e cultura. Essa disputa transcende o campo jurídico e atinge dimensões ideológicas sobre concepção de mundo e de sociedade que implicam nas opções de propostas educacionais.

Ao articular o processo educativo para o trabalho com o projeto hegemônico capitalista, o Ensino Técnico manifesta a relação de poder e de classe nele permeada. A dualidade manifesta-se na maior presença dos conteúdos acadêmicos/clássicos/científicos nas escolas das elites e formação operacionais/práticos/instrumentais nas escolas e programas de qualificação profissional para o trabalhador, a qual foi aprofundada com a reforma dos anos 1990.

Com essa trajetória, brevemente exposta, chegamos ao ano de 2003, quando é eleito para a presidência da República o senhor Inácio Lula da Silva, advindo da classe trabalhadora, candidato do Partido dos Trabalhadores – PT, e contava com apoio de uma coligação de centro-esquerda. A política de educação profissional e tecnológica imposta pelo governo anterior era criticada com aspereza pelo PT, que assumia a posição progressista do grupo formado por educadores, pesquisadores e intelectuais.

No campo educacional, a situação é de sérios problemas causados pela política de desoneração do Estado que minimizou ou terceirizou as políticas sociais, entre elas a educação, a qual passa por uma escassez de investimento. O novo governo assume e ratifica a educação profissional como um direito social dos cidadãos e considera responsabilidade do Estado garantir o direito, diretamente com sua intervenção ou com apoio aos demais entes da federação. Em seu programa de campanha, apresenta suas ideias no documento *Uma Escola do Tamanho do Brasil*, no qual fazia críticas à política de educação profissional e tecnológica:

A educação profissional ocupa, hoje, um espaço no capítulo da educação na Constituição Brasileira e na LDB. No entanto, foi promulgada uma legislação reguladora com equívocos conceituais de conteúdo e de gestão. Referimo-nos, especialmente ao Decreto 2.208/97 e aos instrumentos dele decorrentes, que desmontam todo o processo de aperfeiçoamento que tem vivido a rede de escolas técnicas (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 18).

⁵⁰Politécnica diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho moderno (SAVIANI, 2003, p.140).

A política de educação profissional integrada à educação básica começa a ser regulamentada, a partir da estrutura anterior (Decreto 2.208/1997). Os novos princípios norteadores são acrescentados aos que já existem sem revogá-los. Assim, a nova proposta admite o ensino integrado, mas não rompe com a institucionalidade construída na reforma anterior, ao deixar livre para quem quiser migrar para a nova estrutura. De qualquer forma, a reforma do Decreto 2.208/1997 representou uma etapa do embate entre projetos societários e projeto educacionais mais amplos, representando a vontade e a necessidade social de boa parte da sociedade.

Logo que assume, o novo governo abre o debate com a sociedade para equacionar as questões educacionais. Para nossa pesquisa, o interesse é o Ensino Médio e, principalmente, a formação profissional. Para a discussão sobre uma nova política educacional foram realizados dois seminários nacionais: “*Ensino Médio: Construção Política*”, em maio de 2003, e “*Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas*”, em junho do mesmo ano.

Entre as organizações não governamentais, merece destaque o *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNE*, que reúne entidades acadêmicas, sindicais, estudantis, movimentos sociais e populares e os demais segmentos da sociedade política que apoiam as ações desse Fórum. Grandes encontros foram realizados periodicamente, onde aconteceram grandes debates e resultou em documentos consistentes, tendo como princípios que a educação é um direito fundamental, universal, inalienável e constitui um dever do Estado. A educação é entendida como um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, preparando as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país. O quarto (2002) e o quinto (2004) Congresso Nacional de Educação – CONED têm especial significado, pois combateram a reforma educacional do governo FHC e, em 2004, influenciaram a segunda reforma educacional realizada no governo Lula.

No primeiro mandato (2003-2006), o ato mais significativo foi o Decreto nº 5.154/2004, com apenas uma alteração significativa em relação à reforma anterior. A manutenção da legislação vigente foi uma estratégia para conviver com as forças conservadoras do Conselho Federal de Educação e do Congresso Nacional e das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e das Universidades, resultando em um documento que apresenta

várias possibilidades de oferta de educação profissional e tecnológica. A proposta inovadora deste não é unanimidade no interior das instituições de educação profissional e tecnológica; pelo contrário, a maioria mostra-se favorável à manutenção do ensino vinculado aos ditames do mercado e a uma formação fragmentada do cidadão, em conformidade com a legislação anterior (cursos de aperfeiçoamento, requalificação, cursos técnicos com saídas intermediárias e cursos superiores de tecnologia) destinados à inserção mais rápida dos cidadãos no mercado de trabalho (PEIXOTO, 2008). Na construção da nova política de educação profissional e tecnológica, diante da possibilidade de apenas cursos integrados (Decreto 5.174/2004), a maioria dos diretores dos CEFET, bem como as Secretarias Estaduais de Educação e o Sistema S preferiram manter a diversidade de possibilidades da oferta de educação profissional e tecnológica como se apresentava no Decreto 2.208/1997.

O Decreto Federal nº 5.154/2004 regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da LDB nº 9.394/1996, e revoga⁵¹ o Decreto Federal nº. 2.208/1997. Foi instituído na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), na condição de presidente da república, e do ministro da educação Fernando Haddad. Dispõe no artigo 1º, inciso I, que a educação profissional, considerando “as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, será desenvolvida por meio de cursos e programas”; especificando: “formação inicial e continuada de trabalhadores”; “educação profissional técnica de nível médio” (inciso II); e inciso III “educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação”. No artigo 2º, relata as premissas que deverão ser observadas na educação profissional: inciso I “organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica”; e, “articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia” (inciso II) (Decreto 5.154/2004). Os cursos e programas de *formação inicial e continuada de trabalhadores*, antes denominado *nível básico*, recebem atenção especial com vistas à educação de jovens e adultos na perspectiva da integração com elevação da escolaridade. A formação inicial e continuada poderá ser ofertada em todos os níveis, seguindo itinerários formativos assim definidos: “conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos” (§ 1º do

⁵¹O Decreto é um ato de governo, de duração provisória, podendo ser revogado a qualquer tempo por outro Decreto. É um instrumento que normatiza, regulamenta, mas não pode inovar nem contrariar a lei a qual se refere (Frigotto, Ciavatta, Ramos, 2005).

Art. 3º Decreto 5.154/2004).

O Artigo 4º, do referido Decreto, trata da articulação da educação profissional técnica de nível médio com o ensino médio em conformidade com a LDB e as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação. Ao tratar deste tema, o Decreto 2.208/1997 era ilegal, pois determinava a separação entre o ensino médio e a educação profissional, contrariando a Lei nº 9.394/1996⁵² que, no Art. 40 afirma “A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular (...)”. Portanto, o novo Decreto restabelece a normalidade legal e, ao definir as formas de articulação, acrescenta a forma *integrada* para o ensino básico profissional (fundamental e médio, incluindo o PROEJA), proporcionando também a elevação da escolaridade. No entanto, as demais formas de articulação permanecem – cursos FIC, subsequentes, concomitante interno e externo (Decreto 5.154/2004, § 2º do Art. 4º).

A partir desta concepção de articulação, foram criados os cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio e o PROEJA, nos quais o Projeto do Curso é organizado em um único currículo e o aluno tem matrícula única. No caso da concomitância, os cursos devem ter um Projeto único.

O Conselho Nacional de Educação é o órgão de consultoria do MEC que é chamado para interpretar e fazer as regulamentações complementares relativas aos preceitos da LDB e dos Decretos. O CNE/CEB elaborou o Parecer 39/2004, para tratar da aplicação do Decreto nº 5.154/2004 na Educação Profissional Técnica de nível médio integrada ao Ensino Médio. Antes de emitir o Parecer, a CEB realizou audiências públicas para ouvir os setores envolvidos. O Relator declara:

É oportuno ressaltar a excelência e a qualidade das inúmeras sugestões recebidas pelo relator por parte dos Conselhos Estaduais de Educação, representantes do MEC, representantes de instituições de Educação Profissional públicas e privadas, especialistas em Educação Profissional atuantes nas universidades e nas instituições de Educação Profissional. Na oportunidade em que o relator agradece todas essas contribuições, informa que todas elas foram atentamente analisadas e levadas em consideração (PARECER CNE/CEB Nº 39/2004, p. 397).

⁵² A reforma da educação profissional e tecnológica vigente a partir do Decreto 5.154/2004 é incorporada a LDB pela Lei 11.741/2008, nos artigos 39 a 42, que passam a ser marcos reguladores da educação profissional e tecnológica. Assim o que era um projeto de governo passa a compor uma política de Estado, do ponto de vista legal (Peixoto, p. 203).

Diante de tantos interesses em jogo, se entende o caráter híbrido do documento pela dificuldade em estabelecer uma normatização geral que agrade a todos. Esta realidade se evidencia no próprio Decreto, quando se refere à forma integrada, no § 2º, do Art. 4º, que deverá “assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas para a formação geral e as condições de preparação para o exercício de profissões técnicas”, portanto, é preciso “ampliar a carga horária total do curso, a fim de assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas para a formação geral e as condições de preparação para o exercício das profissões técnicas”. Em cumprimento a esses preceitos, o parecer define o período de quatro anos para os cursos integrados de nível médio. Além disso, deverão observar tanto as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio pelo Parecer CNE/CEB 15/1998 e Resolução CNE/CEB 3/1998, quanto as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para a Educação Profissional Técnica de nível médio, pelo Parecer CNE/CEB 16/1999 e Resolução CNE/CEB 4/1999 (PARECER, 39/2004 p. 403).

Desta maneira, o Decreto e o Parecer mantêm as contradições e disputas teóricas e políticas sinalizadas desde o início do processo de reforma. Permanece o caráter disciplinar e a dualidade tradicional, quando diz que o ensino médio é “pré-requisito” para obtenção do diploma de técnico e pode ser ministrado “simultaneamente”, “relacionando teoria e prática”. Tal compreensão não possibilita a integração, daí a recomendação de se ampliar a carga horária para incluir os dois conteúdos (Inciso IV do Artigo 35).

Na concepção progressista, os avanços do Decreto 5.154/2004 estão na consolidação da base unitária do ensino médio, que comporte a diversidade própria da realidade brasileira numa ampliação de seus objetivos, possibilitando a formação específica para o exercício de profissões técnicas; no restabelecimento das condições jurídicas, políticas e institucionais em direção à politecnicidade; no caráter de complementaridade da educação profissional sem substituir a educação básica de forma que toda qualificação seja acompanhada de um itinerário que proporcione a elevação da escolaridade dos trabalhadores; no ensino médio integrado que, mesmo com sua característica de profissionalização, é uma condição histórica necessária para a transição para a nova realidade de um ensino médio unitário e politécnico (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005).

A continuidade presente no novo governo, no jogo de forças, não conseguiu romper com a

estrutura antiga por conta de suas alianças políticas para chegar ao poder e fazer o possível nesta conjuntura. No campo da educação profissional, deu-se a manutenção de programas, com alterações mais na forma do que no conteúdo, como foi o caso do Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP (Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Emprego), Programa Nacional de Qualificação – PNQ (Ministério do Trabalho, Programa de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem – PROFAE (Ministério da Saúde) e Programa de assistência e cooperação das Forças Armadas à Sociedade Civil/Soldado Cidadão (Ministério da Defesa – MD). Esses programas, juntamente com outros criados pelo Governo Lula mostram a extensão da política pública empreendida pelo governo (LIMA FILHO; CÊA; DEITOS, 2011).

O PNQ é o antigo PLANFOR acrescido da preocupação da elevação de escolaridade, mas que, na prática, pouco tem realizado, ficando mais na qualificação simplificada no âmbito do MTE. No documento intitulado Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007, apresentado pelo Ministério, em julho de 2003, constam as diretrizes, aprovadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, cuja Resolução nº 333/2003 institui o PNQ a ser implantado a partir de 2004, para a oferta da educação profissional de nível básico destinado à qualificação social profissional de trabalhadores, independente de escolaridade prévia.

O Plano Nacional de Qualificação, que realiza ações de qualificação social e profissional de forma descentralizada, é formado: pelos Planos Territoriais de Qualificação, em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos. O objetivo dos Planos Territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade; pelos Projetos Especiais de Qualificação em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais. Os Projetos Especiais destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional; e pelos Planos Setoriais de Qualificação, em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais. Os Planos Setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação. As ações de qualificação social e profissional são financiadas pelo FAT que faz transferências de recursos do Fundo aos parceiros para a execução do PNQ.

Os Centros Federais de Educação Tecnológica, antigas escolas técnicas federais, estão no centro do debate da educação profissional pela condição de instituições executoras de muitos dos

programas e projetos educacionais do Governo Federal. Em 2004, o Decreto 5.224 dispõe sobre a organização do CEFET. São definidos como autarquias federais de ensino superior especializados em oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino e têm por finalidade formar e qualificar profissionais, para os diversos setores da economia (Art. 1º e 2º do Decreto 5.224/2004). Para realizar o exposto acima, tem os seguintes objetivos relacionados ao ensino médio: I – ofertar formação inicial e continuada; II – ministrar educação de jovens e adultos; III – ministrar ensino médio; IV- ministrar educação profissional técnica de nível médio, de forma articulada com o ensino médio; VI - ofertar educação continuada (Art. 4º). Com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, os CEFET passam a poder atuar em todos os níveis da educação tecnológica, desde o básico até a pós-graduação, inclusive dedicando-se à pesquisa aplicada, prestação de serviços e licenciatura de acordo com as condições de cada unidade.

O Decreto 5.225/2004, que complementa o Decreto 5.224/2004, dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições. Ele transforma os CEFET em faculdades de tecnologia. No entanto, por decisão do Ministro da Educação, em 12/05/1999, todos os CEFET tiveram sua interlocução restrita ao âmbito único e exclusivo da SEMTEC, e foram situados na esfera de competências dessa secretaria (CHRISTOPHE, 2005).

O movimento do governo no sentido de esclarecer e estimular o desenvolvimento da educação profissional foi intenso no início do mandato. Para que a *Política Pública de Educação Profissional e Tecnológica* se efetivasse, o MEC/SETEC realizou um encontro com o CONCEFET, o CONDEAF, o CONDETUF, o Fórum de Educação Profissional e o sindicato dos trabalhadores em educação - SINASEFE, em Brasília, no ano 2004. Inicialmente, a SETEC esclarece a concepção e a intenção do governo:

Esta proposta está embasada numa concepção de mundo, de nação, de homem e de trabalho onde o ser humano é o parâmetro primeiro e principal, cujos processos produtivos e relações sociais devem eticamente reafirmar e respeitar (...). Esta política pública, além de reafirmar a educação profissional e tecnológica como direito e bem público, condição de desenvolvimento humano, econômico e social, compromete-se com a redução das desigualdades sociais e regionais, vincula-se ao projeto de nação soberana e de desenvolvimento sustentável, incorporando a educação básica como requisito mínimo e direito de todos os trabalhadores, mediados por uma escola pública com qualidade social e tecnológica (PACTO MEC/SETEC, 2004, p. 3)

Desta reunião resultou um documento chamado *Pacto pela Valorização da Educação Profissional e Tecnológica: por uma profissionalização sustentável*. Nesse acordo, assinado por todos os presentes, aparece uma lista de ações de Governo e da Sociedade a serem implementadas, das quais citamos: aceleração dos Projetos do *PROEP*, com projetos em execução para construção, recuperação e aquisição de equipamentos de Centros de Educação Profissionais ou Tecnológicos estaduais, federais e comunitários; *Parceria Público-Privado* - política pública estratégica para articular com as redes, sistemas e iniciativas privadas, como o sistema S (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR, SESCOOP, SEBRAE, SESI, SESC e SEST, programas de empregadores (Projeto FORMARE, Projeto Pescar e o Programa de Empreendedorismo), sindicatos (Projeto Integrar da CNM/CUT, a Escola Sul da CUT, Educação do Campo, a Escola Itinerante e as Escolas Familiares Rurais) e ONGs (PACTO MEC/SETEC, 2004). Neste contexto de se pensar outra educação profissional e tecnológica de caráter *sustentável*, os CEFET são chamados a serem centros de referência de apoio pedagógico aos demais sistemas. Nos últimos anos, vários CEFET vêm gradativamente atuando nas licenciaturas voltadas para a educação básica, de forma que já estão construindo um bom corpo de conhecimentos no campo da formação de professores para EPT.

Uma das críticas feitas ao programa de governo para a educação profissional é quanto aos vários programas em vigor, em vários ministérios e múltiplas parcerias, em alguns casos ocasionando sobreposição. Vamos apenas citar e identificar alguns desses programas, pois não é nosso objetivo primeiro analisar toda a educação profissional, apenas dar um panorama para contextualizar o PROEJA, identificando suas raízes.

Uma das iniciativas é o Programa Escola de Fábrica, para jovens de 16 e 24 anos, instituído a partir de 2005. O Programa Escola de Fábrica é uma ação do Governo que tem como meta gerar inclusão social por meio da formação profissional. O projeto de formação inicial é direcionado a jovens matriculados na rede pública de ensino. Os alunos estudam dentro da própria empresa parceira no programa, recebendo auxílio financeiro, material didático, lanche, transporte e uniforme (MENSAGEM PRESIDENCIAL AO CONGRESSO NACIONAL, 2006).

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, foi criado pela Lei 10.748, de 22 de outubro de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 5.199/2004 e teve uma

reestruturação em 2005. Tem como objetivo melhorar a inserção dos jovens no mundo do trabalho pela qualificação sócio-profissional e inclusão social (MENSAGEM PRESIDENCIAL AO CONGRESSO NACIONAL, 2006).

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM - foi lançado em fevereiro de 2005, programa que conjuga elevação da escolaridade, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias no nível de formação inicial para jovens de 18 a 24 anos que vivem nas capitais e no Distrito Federal. Pode participar o jovem, caso não tenha a oitava série do ensino fundamental e não possua emprego com carteira assinada. Recebem mensalmente um incentivo no valor de R\$100,00 (cem reais) durante 12 meses do Programa.

O PROJOVEM vem sendo executado em parceria com prefeituras municipais de todas as capitais brasileiras e 29 cidades de regiões metropolitanas, assegurando uma ação ainda mais ampla para beneficiar os jovens que vivem em situação de exclusão. A partir de 2007 foi reformulado com o lançamento do Programa Unificado de Juventude - PROJOVEM. Foram unificados seis programas já existentes voltados para a juventude. Agente Jovem, PROJOVEM, Saberes da Terra, Consórcio de Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Ao ampliar e integrar os programas, o Governo constrói uma trajetória de continuidade que permite ao jovem, excluído do processo educacional convencional, ter acesso a ações desde a alfabetização, por meio do Brasil Alfabetizado, até a conclusão do ensino fundamental participando do PROJOVEM, além de aperfeiçoamento de habilidades básicas, podendo continuar até chegar às escolas técnicas, ao ensino superior (Prouni) ou, em condições mais competitivas, ao *mercado de trabalho* (MENSAGEM PRESIDENCIAL AO CONGRESSO NACIONAL, 2008).

Entre os programas deste governo para os trabalhadores, está a Educação de Jovens e Adultos – EJA, que apresentaremos no item 2.3 deste trabalho.

Para os jovens e adultos que tiveram o acesso à educação negado historicamente, o governo Lula criou o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos - PROEJA, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais) o qual também poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelo sistema S (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR,

SESCOOP, SEBRAE, SESI, SESC e SEST), além de entidades sindicais e organizações sociais. Esse programa, objeto do Decreto nº 5.840, de julho de 2006, regulamenta os cursos de formação para jovens e adultos trabalhadores em nível inicial e continuado (PROEJA FIC) e em nível de educação profissional técnica de nível médio, integrado ou concomitante (PROEJA TÉCNICO) (BRASIL, 2007 DOCUMENTO BASE). Esse Programa constitui o nosso objeto de análise, nesta dissertação, que será apresentado no capítulo 3.

Os dados resultantes das pesquisas orientaram os formadores de política a optarem pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para empreender o aumento de vagas, visto que o modelo do governo anterior não correspondeu às expectativas quanto à quantidade e qualidade. As pesquisas revelam que a oferta de cursos técnicos de nível médio corresponde a apenas 6,58% da oferta total do Ensino Médio. Além disso, a oferta, no âmbito federal, corresponde a apenas 11,84% do total de matrículas nesses cursos. E, ainda mais, a oferta de cursos técnicos de nível médio é maior no âmbito privado (58,24%) do que no público (41,76%), mesmo incluindo-se as esferas municipal, estadual e federal (DANTE, 2006). Do total de alunos de nível médio que entre 2003 e 2007 estudaram em escolas técnicas federais, 72% estão empregados. Desses, 65% trabalham em sua área de formação (PESQUISA NACIONAL DE EGRESSOS DOS CURSOS TÉCNICOS DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2003-2007). Esses dados nos mostram que a Rede Federal oferece uma formação de qualidade, mas atende um público restrito.

Para ampliar significativamente a oferta desta modalidade seria necessário expandir a rede. O novo governo está disposto a expandir a educação profissional e tecnológica e vê essa possibilidade na rede federal. Começa preparando o terreno legal ao alterar a Lei 8.948/1994, pela Lei 11.195/2005⁵³, dando nova redação ao § 5º, do Art. 3º, trocando a palavra “somente” por “preferencialmente”, com isto liberando a possibilidade do Estado expandir a sua rede. Tal atitude demonstra uma nova percepção do papel do Estado ao expressar que a “expansão da educação profissional e tecnológica integra-se à agenda pública que prevê a presença do Estado na consolidação de políticas educacionais no campo da escolarização e da profissionalização”

⁵³Lei nº 11.195/2005, Art. 3º § 5º - A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, *preferencialmente*, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. [HTTP://WWW.planalto.gov.br /ccivi l_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivi/l_03/).

(BRASIL, Instituto Federal Concepção e Diretrizes, 2008, p. 16). Entende-se, dessa forma, a educação profissional como possibilidade de desenvolvimento local e regional, além de promover a inclusão social através da ampliação do número de vagas.

A primeira fase dessa expansão, iniciada em 2006, teve como objetivo implantar escolas federais de educação profissional e tecnológica em Estados ainda desprovidos dessas instituições, além de outras, preferencialmente, em periferias de metrópoles e em municípios interioranos distantes dos centros urbanos. Na segunda fase da expansão, iniciada em 2007, sob o tema — *Uma escola técnica em cada cidade-pólo do país*, a SETEC projeta uma rede federal de educação tecnológica para 500 mil matrículas até 2010.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia constituem a consolidação do projeto para educação profissional em todos os níveis. Inicia o processo de criação pela legislação a partir do Decreto nº 6.095/2007, que 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 - IF, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica (CEFET, EAF, ETVU). As características da nova instituição estão no § 2º do Art. 1º: “Os projetos de lei de criação dos IFs considerarão cada Instituto como instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas, nos termos do modelo estabelecido neste Decreto e das respectivas leis de criação. O novo passo legal foi a edição da Lei nº 11.892/2008, que ratifica o que já estava em outros documentos, destacando que os Institutos terão, na formação profissional, nas práticas científicas e tecnológicas e na inserção territorial os principais aspectos definidores de sua existência. Os cursos de educação superior ofertados pelos Institutos Federais (curso de tecnologia) são equiparados às universidades federais. O status de Universidade também aparece na organização em multicampi, com Reitoria como centro administrativo.

Os criadores do projeto tiveram a preocupação de reservar cinquenta por cento das vagas para a Instituição dedicar aos cursos de educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente em cursos e programas integrados ao ensino regular; cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação

profissional e tecnológica; no âmbito do PROEJA, ofertar cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional e técnica de nível médio integrado. Os Institutos Federais terão ainda cursos de tecnologia, licenciaturas e forte inserção na área de pesquisa e extensão.

A concepção que pauta os processos educacionais das instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e que, por conseguinte, orienta a definição dos seus currículos, tem como foco a formação do jovem na perspectiva de formar um ser ativo, ético e contextualizado, que seja capaz de compreender a realidade e intervir nela na direção de sua superação e também possa contribuir para as transformações políticas, econômicas, culturais e sociais, imprescindíveis para a construção de outro mundo possível (BRASIL, INSTITUTO FEDERAL CONCEPÇÃO E DIRETRIZES, 2008).

A documentação estabelece a relação que os mesmos deverão ter com a educação básica do território onde estão inseridos, particularmente na formação de docentes para atender à grande demanda nacional nas áreas de Química, Física, Matemática e Biologia; na extensão tecnológica, envolvendo o apoio às pequenas e médias empresas, cooperativas e organizações sociais sem fins lucrativos; e seu papel no fortalecimento do Programa Nacional de Integração da EPT com a Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Esse último é um desafio que vem sendo enfrentado atualmente pelas Instituições Federais, visto que se constitui em uma nova forma de pensar a EJA, integrando formação geral e educação profissional. Além disso, abre-se uma nova possibilidade de inclusão, visto que o atendimento aos jovens e adultos no Ensino Médio ainda é escasso (PENA, 2008).

A expansão e transformação da rede federal, no início do século XXI, coincidiu com o centenário da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, comemorado, no dia 23 de setembro, data da publicação do Decreto nº 7.566, no ano de 1909.

Na trajetória desses cem anos o sistema federal de educação profissional teve muitas alterações políticas, administrativas e pedagógicas. Vamos apresentar um quadro com os nomes que esta instituição já teve no decorrer das diferentes conjunturas.

Quadro 1. Marcos legal do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia.

PERÍODO	DENOMINAÇÃO	ATO LEGAL
1909 a 1936	Escola de Aprendizes Artífices (mais nome da unidade da federação)	Decreto nº 7.566/1909
1937 a 1941	Liceu industrial (mais nome da unidade da federação)	Lei nº 378/1937
1942	Escola Industrial (mais o nome da cidade sede)	Decreto-lei nº 4.073/1942
1942 a 1964	Escola Técnica (mais o nome da cidade sede)	Decreto-lei nº 4.127/1942
1965 a 1993	Escola Técnica Federal (mais o nome da unidade da federação)	Lei nº 4.759/1965
1994	Centro Federal de Educação Tecnológica (mais o nome da unidade da federação)	Lei nº 8.948/1994
2008	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (mais o nome do estado ou região).	Lei nº 11.892/2008

Fonte: adaptado de PEIXOTO, 2008, p.81.

A dualidade histórica presente no sistema educacional brasileiro tem sua origem num modelo econômico agroexportador e dependente em que trabalho e educação, exploração e analfabetismo estiveram a seu serviço. Isso nos faz entender o sentido da formação profissional que foi sendo adaptada às demandas do setor produtivo. A divisão social do trabalho que estabelece as distâncias entre os proprietários e os não proprietários dos meios de produção vai sendo reproduzida e reforçada na estrutura educacional. Portanto, a dualidade social e laboral vai estar presente em toda a história da sociedade brasileira permeando a questão educacional.

Tivemos algumas tentativas de romper com a dualidade: o movimento escolanovista, nas décadas de 1920/1930; a educação popular a partir dos anos 1950/1960; a LDB de 1971; a experiência do Integrar da CNM/CUT no período de 1980/2000; os cursos de nível médio integrado a formação profissional, incluídos na estrutura da educação nacional, a partir do Decreto 5.145/2004, e programas daí derivados como o PROEJA e o PROJOVEM. Mas a proposta hegemônica persiste em cursos de caráter puramente profissional (treinamento, capacitação) de caráter compensatório que fragmenta, encurta, superficializa e subjuga a educação ao mercado dominado pelo capital, em oposição à formação que ao mesmo tempo profissionaliza e amplia a escolaridade de forma integral.

Percebemos, pela rápida análise aqui realizada, que a educação profissional é portadora de discriminação e preconceitos. Caracteriza-se por elementos que a acompanham ao longo do tempo: a) a dualidade presente na separação entre educação profissional e formação geral na materialidade de dois sistemas de ensino distintos; b) o assistencialismo social e políticas de compensação; c) o embate entre publicistas, que entendem a educação profissional como parte integrante da formação de cidadãos e os privatistas que a entendem apenas como qualificação de mão de obra para o mercado; d) a interferência de órgãos externos de financiamento nos objetivos e concepções, embora venha reduzindo nos últimos anos;

2.2 Educação de Jovens e Adultos

Ao reconstituir a elaboração do PROEJA, percebemos a sua complexidade pelo fato de ter sido montado a partir da mescla do ensino médio propedêutico, com o ensino técnico profissional e com a educação de jovens e adultos. Princípios e normas de cada uma dessas modalidades estão presentes no novo programa. Por isso, vamos discorrer sobre a estruturação da Educação de Jovens e Adultos (EJA) com vistas a estabelecer algumas relações com o PROEJA. Não é tarefa fácil, pelo fato de existir uma diversidade de terminologias, concepções e perspectivas presentes ao longo do tempo em suas diferentes conjunturas políticas e educacionais. Isso significa dizer que a educação está estreitamente ligada às transformações sociais, econômicas e políticas que caracterizaram os diferentes momentos históricos do país. A diversidade resulta, também, das diferentes origens que foram estruturando essa modalidade: teve grupos autônomos e específicos em diversos lugares e projetos; uma EJA que se fez na relação com a educação popular e de base; outra como uma EJA construída nos diversos movimentos sociais e culturais. Daí resultaram pressupostos que hoje se apresentam diluídos ou transfigurados em outras proposições presentes na atual política de EJA e no PROEJA (FREITAS, 2007).

Portanto, quando falamos em Educação de Jovens e Adultos, estamos pensando no público que teve o acesso à educação negado historicamente. Os cursos de EJA oferecidos pelo Estado às vezes são confundidos com a educação popular pela conotação classista de seletividade do nosso sistema de ensino, fazendo com que coincida o público-alvo de uma e de outra.

No Brasil, a educação de jovens e adultos está relacionada essencialmente com a

educação básica compensatória, mais especificamente no que diz respeito à alfabetização e à integração profissional e social dos jovens fora da escola. No sentido de entendermos a caminhada desta modalidade, faremos uma análise da legislação, destacando os momentos em que a educação para adultos esteve presente. É importante destacar que os aspectos da educação profissional que envolveram jovens e adultos já foram referidos no item anterior (2.1 educação profissional).

Nossa modernidade não valorizava a escola. No Brasil, a motivação para o trabalho foi anterior à motivação para o estudo, pois a existência tão precária do povo isolado do mundo não tinha expectativas em relação a uma escola elitista, que negava toda cultura e experiência daqueles indivíduos. Quando tinha escola, prevalecia a repressão cultural e a exclusão social. Por não representar um direito legal, o ensino nem sempre foi assumido pelo Estado, muitas vezes era atendido por pessoas de boa vontade, voluntários sem preparação para docência.

Ao olharmos para a história de nosso país, vamos encontrar as primeiras preocupações com a educação de jovens e adultos por ocasião da chegada dos padres jesuítas, que se encarregaram da doutrinação dos povos da América recém-conquistada por espanhóis e portugueses. A igreja católica inicia uma catequese de conversão à fé cristã, sem maiores preocupações com outros conhecimentos para a classe trabalhadora, uma vez que as atividades produtivas eram artesanais, de tecnologias simples, e ensinadas na prática pelo mestre artesão.

Durante todo o Império e por longo período republicano brasileiro, a educação continuou estagnada, com poucas escolas, e o número de pessoas sem formação escolar era crescente. Enquanto os filhos dos senhores de posse iam estudar no exterior, a grande maioria dos cidadãos não sentia a necessidade de escolarização pela vida simples que viviam. Considerando que, enquanto tivemos o regime de escravidão, a educação não era responsável pelo aumento da produtividade, pois esta se dava a partir do aumento do número de escravos, o que refletia o descaso dos dirigentes com a educação.

A educação de adultos começou a delimitar seu lugar na história a partir da década de 30, associado ao processo incipiente de industrialização e crescimento populacional em centros urbanos. A Constituição de 1934 estabeleceu a criação de um Plano Nacional de Educação, o qual indicava, pela primeira vez, a educação de adultos como dever do Estado, incluindo em suas normas a oferta do ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensiva para

adultos.

Mas só após o ano de 1945, no governo de Eurico Gaspar Dutra, é que surgem com mais vigor as campanhas de educação para jovens e adultos, coordenada por Lourenço Filho (signatário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932). Algumas iniciativas políticas e pedagógicas ampliaram a educação de jovens e adultos: a criação e a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP); a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP); e o surgimento das primeiras obras dedicadas ao ensino supletivo possibilitou a ampliação das ações educacionais. Em 1946, com a instalação do Estado Nacional Desenvolvimentista, houve um deslocamento do projeto político do Brasil, passando do modelo agrícola e rural para um modelo industrial e urbano, que gerou a necessidade de mão de obra qualificada e alfabetizada.

Em 1947, as ações no âmbito da EJA referem-se à realização das grandes campanhas nacionais de iniciativa oficial, como a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) promovida pelo MEC. A campanha possuía duas estratégias: os planos de ação extensiva (alfabetização de grande parte da população) e os planos de ação em profundidade (capacitação profissional e atuação junto à comunidade). O objetivo não era apenas alfabetizar, mas aprofundar o trabalho educativo - numa primeira etapa de três meses, previa-se a alfabetização e, depois a implantação do curso primário em duas etapas de sete meses cada uma. Posteriormente, viria a capacitação profissional e o desenvolvimento comunitário. No meio urbano, visava à preparação de mão de obra alfabetizada para atender às necessidades do contexto urbano-industrial e assim, incrementar a produção, pois vigorava a concepção de que a educação estava diretamente associada ao crescimento econômico. Na zona rural, visava fixar o homem no campo, além de integrar os imigrantes e seus descendentes nos Estados do Sul. Sob a liderança do educador Lourenço Filho, essa campanha se tornou um amplo movimento em favor da alfabetização de adultos, objetivando o resgate do cidadão popular para que deixasse o *marginalismo social* (ANJOS, 2007).

Após a segunda guerra mundial, são criados organismos internacionais para reconstruir e reorganizar o mundo atingido pela catástrofe. Uma dessas instituições é a Organização das Nações Unidas - ONU (fundada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial para substituir a Liga das Nações), com vários Departamentos, como a Organização das Nações Unidas para a

Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO - fundada em 16 de novembro de 1945 com o objetivo de contribuir para a paz pela educação. Nesse órgão, a educação de jovens e adultos ganha destaque e passa a ter a finalidade de contribuir para o resgate do respeito aos direitos humanos e para a construção da cidadania com dignidade. Essa organização exerceu influência positiva, reconhecendo os trabalhos que vinham sendo realizados no Brasil e estimulando a criação de programas nacionais de educação de adultos analfabetos. A UNESCO, para divulgar e mobilizar o mundo para seus propósitos se utiliza de Conferências Internacionais periódicas sobre as diferentes etapas da Educação. A primeira Conferência Internacional de Educação de Adultos - CONFINTEA - foi realizada na Dinamarca, no ano de 1949; desde então, com crescente grau de importância, vem influenciando os governos associados em suas políticas educacionais. Após a I Conferência a Educação de Adultos, do ponto de vista dos países industrializados, buscou fazer um *paralelo* fora da escola, tendo como finalidade principal contribuir para o resgate do respeito aos direitos humanos e para a construção da paz duradoura.

Os países signatários da ONU passam a assinar os acordos, tratados, convenções e relatórios resultantes das reuniões temáticas internacionais que adquirem força de lei. A Constituição brasileira, no § 3º, do Art. 5º, afirma que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, 1988).

Na década de 1950, no contexto da euforia democrática e do surto desenvolvimentista brasileiro, o analfabetismo é apontado como causa da pobreza e marginalização. Então, novas campanhas e propostas de escolarização de adultos são empreendidas, como a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, em 1958.

A partir dos anos 1960, na efervescência do debate político característico da época, os movimentos educacionais passam a refletir o contexto, voltando-se para as classes populares. A preocupação é com os métodos, os conteúdos e a linguagem que se aproximassem da cultura do povo, para escolarizar e politizar os educandos e, ao mesmo tempo, refletir sobre a sua situação socioeconômica.

Com isso, surgem, no final dos anos 1950, duas tendências significativas na Educação de

Adultos:

1- a Educação de Adultos entendida como educação funcional (o fortalecimento e ampliação da estrutura de formação profissional empresarial, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) (ANJOS, 2007). Assim, expressava a importância desse aspecto o educador Lourenço Filho em 1949:

Entre essas outras funções, a de reajustar o homem às novas condições de trabalho apresenta-se como das mais importantes. A educação de adultos deve ter, na verdade, este outro objetivo, *o profissional*, de interesse tanto aos indivíduos como à coletividade. Aos indivíduos, porquanto lhes dá novas oportunidades para reajustamento econômico e social, e, assim, para melhoria de vida e progresso; à coletividade, para que a produção se torne mais organizada e eficiente. (LOURENÇO FILHO, 2000, p.119).

2- para a outra tendência, a Educação de Adultos era entendida como uma educação libertadora (conscientizadora) pontificada por Paulo Freire. Esta concepção que tem como referência as experiências de educação e cultura popular mobilizou a participação popular, por meio de um conjunto de iniciativas oficiais e não oficiais, na conjuntura anterior ao golpe civil-militar de 1964 (VENTURA, 2010).

Foi o período em que se estabeleceu uma forte relação entre educação popular e a EJA. A união da alfabetização com a educação popular dá origem à EJA. A alfabetização passa por diversas concepções até chegar à década de 1950/1960, quando se pensa em grandes quantidades e em um conteúdo que vai além da simples leitura e adquire um caráter mais amplo de *ler o mundo* politicamente (FREITAS, 2007).

Neste momento se aproxima da educação popular concebida como um instrumento de libertação das classes subalternas, exploradas e expulsas da mínima condição de sobrevivência digna e humana. Esta aproximação se realiza pelo método de alfabetização do educador Paulo Freire. Da educação popular se aproveita o processo de discussão, análise e reflexão que potencializa a participação destas pessoas, que passam a entender em uma perspectiva política as razões e os porquês delas estarem vivendo em tais condições desumanas e de exploração (FREITAS, 2007, p. 6).

Essa politização da alfabetização faz com que os setores populares reivindiquem seus direitos básicos e fundamentais. Alguns exemplos são: a experiência acontecida no Rio Grande do Norte, denominada "De Pé no Chão também se aprende a ler"; Movimentos de Educação de

Base (MEB), que recebem o apoio da Igreja Católica para a realização de suas atividades; os Movimentos de Cultura Popular (MCP), gestados pelos grupos de profissionais liberais preocupados com a criação e preservação de uma cultura nacional e autóctone; os Centros Populares de Cultura (CPC) da União Nacional de Estudantes (UNE) e das Uniões Estaduais dos Estudantes (UEEs), que expressavam um movimento universitário e secundarista nacional. Como resultado desta mobilização, acontece, em 1963, no Recife, o I Encontro Nacional de Alfabetização e Cultura Popular (FREITAS, 2007).

Neste contexto, o educador pernambucano Paulo Freire ganha notoriedade com seu método de alfabetização junto aos pobres do nordeste apresentando uma nova visão sobre o problema do analfabetismo e trazendo para o debate um novo modelo pedagógico para a educação de adultos. Agora, a educação de adultos deixa de ser tratada como uma extensão da educação formal para todos e passa a ser considerada uma modalidade com características próprias que pode interferir no cotidiano comunitário. Na relação entre a problemática social e a problemática educacional, o analfabetismo foi interpretado como efeito da situação de pobreza gerada por uma estrutura social não igualitária e não mais como causa do subdesenvolvimento e atraso do país. Por sua participação diferenciada, Paulo Freire é convidado, em 1963, a fazer parte da equipe do MEC e coordenar um programa nacional de alfabetização.

Um dos aspectos que se pode destacar do vasto pensamento pedagógico de Paulo Freire é sua visão sobre educação de adultos. Sua formação de educador ocorreu pela reflexão da própria prática, elaborada no diálogo com os estudantes, colegas e o pensamento pedagógico da academia. Nesta relação, vai aprimorar essa teorização e, por consequência, vem o aprimoramento da própria prática. Teoria e prática mutuamente se fertilizam. Hoje se identifica educação de adultos com educação popular. Mas para Freire não é a idade dos estudantes, mas a concepção política e a prática política assumida na prática educativa, que define o tipo de educação que está acontecendo (FREIRE, 1967). Para saber se é popular, precisamos responder à pergunta: a que segmento da sociedade serve a educação? Aqui se define a posição política do educador. Nesse sentido, a sua contribuição é filosófica e pedagógica e não apenas metodológica. O que Paulo Freire construiu não foi um método de alfabetização, mas um sistema de pensar o fenômeno educativo.

Ao observarmos os princípios pedagógicos da EJA e, por conseguinte, do PROEJA, percebemos a presença de muitos elementos vindos da pedagogia freireana, tais como: o educando tem conhecimentos que não podem ser esquecidos no ato de Aprender; o conhecimento forma-se na relação com a realidade; conhece-se o desconhecido a partir do já conhecido; o já conhecido do adulto está centrado em sua própria realidade; não há educação sem conteúdos; o conhecimento do adulto não deve esgotar-se no conhecimento da própria realidade; uma relação educativa que alicerça uma relação democrática; não se supera o autoritarismo através do discurso, mas pelo exercício de uma prática não autoritária; educadores e educandos possuem saberes diferentes; a diferença de saber entre educando e educador permite a troca ou diálogo.

As exigências pedagógicas de Paulo Freire o levaram a assumir uma posição política e não ao contrário, pois não pode haver uma renovação pedagógica sem que haja uma transformação da sociedade toda⁵⁴. Sua intenção é fazer uma educação que proporcione liberdade de todas as formas de opressão sofrida pelas pessoas. Daí o livro Educação como Prática da Liberdade. Como nos diz literalmente:

A educação das massas se faz, assim, algo de absolutamente fundamental entre nós. Educação que, desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação. A opção, por isso, teria de ser também, entre uma “educação” para a “domesticação”, para a alienação, e uma educação para a liberdade. “Educação” para o homem-objeto ou educação para o homem-sujeito (FREIRE, 1967, p. 36).

Seu trabalho, no Brasil, foi interrompido pelo golpe civil-militar que, em março de 1964, derrubou o governo institucional e instalou um regime ditatorial que mudou os rumos político e educacional do Brasil.

Em 1960, ocorre a II Conferência Internacional de Educação de Adultos em Montreal, Canadá, que não levará em conta o que está acontecendo no terceiro mundo em relação à educação de jovens e adultos. Com uma rápida análise da conjuntura política e econômica da época, é possível relacionar com suas recomendações finais.

Em termos econômicos, prevalece, nos anos de 1951-1960, o Estado do Bem-estar-social, nos países ocidentais (Itália, França, Inglaterra, EUA), com a presença de um estado que investe forte em setores sociais, em políticas contra o desemprego, saúde e educação. No campo político

⁵⁴ Pierre Furter no prefácio do livro Educação como Prática da Liberdade de Paulo Freire (1967).

se deu continuidade da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a URSS, já que o mundo estava dividido e polarizado nas duas superpotências. No terceiro mundo, os movimentos sociais estão presentes e são os responsáveis pela independência de vários países da África e da Ásia, e pela Revolução Cubana em 1959. Os EUA buscavam manter a sua supremacia sobre o mundo por meio de uma acirrada campanha anticomunista. Para realizar este domínio utilizava-se de campanhas de ajuda humanitária e também das empresas multinacionais que marcavam presença econômica e política nos países periféricos onde se instalavam. No início dos anos 1960, o estado de bem estar social dos países desenvolvidos está sendo questionado pelo neoliberalismo, portanto já se percebem sinais de desoneração das políticas sociais mantidas pelo Estado, dando mais atenção aos interesses privados que aos interesses públicos. Isso aparece no relatório quando incentiva o apoio a entidades privadas, favorecendo organizações particulares e ONGs para trabalhar com a Educação de Adultos e também seu chamado ao voluntarismo, como uma das soluções para a eliminação do analfabetismo (UNESCO, II CONFINTEA, 1960. RELATÓRIO FINAL).

Esse contexto se reflete na discussão sobre a educação de adultos que está ocorrendo na II CONFINTEA. A Educação de Adultos passa a ser vista como parte integrante de todo sistema educativo, não como um apêndice, mas como parte integrante de seus sistemas nacionais de educação formal. Neste sentido, a Educação de Adultos transcende a educação geral e a educação profissional, colocando-a em estreita relação com a cultura, típico de países em que a educação básica está resolvida. A preocupação com a educação e com a cultura está evidente no relatório, quando recomenda o estímulo e o favorecimento das atividades de criação, em seu domínio da arte, da cultura, da ciência e da técnica; para utilizar os diversos gêneros das artes dramáticas para a Educação de Adultos; um chamamento a todos os intelectuais e artistas do mundo a engajar-se na Educação de Adultos (UNESCO, II CONFINTEA, 1960. RELATÓRIO FINAL).

O documento destaca, ainda, com ênfase, a necessária cooperação internacional com a troca de experiências entre Estados-membros e que se torna necessário para compreender grandes ideias da humanidade para que a própria Educação de Adultos possa usufruir e utilizar dessas ideias, tudo com o apoio do programa de assistência técnica das Nações Unidas. Tal preocupação mostra intenção de levar a cultura e a ideologia do grupo hegemônico participante do encontro para se contrapor aos movimentos sociopolíticos nacionalistas de orientação socialista.

Os documentos produzidos pelas CONFINTEAS nem sempre correspondem à realidade vivenciada pelos jovens e adultos na maior parte do mundo, principalmente nos países menos desenvolvidos, seja da África, Ásia ou América Latina. A miséria e o atraso desses países não apareceram nas discussões desta Conferência. Constatou-se também que as populações excluídas dos sistemas de ensino foram as menos beneficiadas pelas políticas educacionais propostas, priorizando os grupos já escolarizados.

Por outro lado, a II CONFINTEA apresenta a Educação de Adultos ao mundo pelo fato de ser debatida, discutida, valorizada pela primeira vez, possibilitando que a Educação de Jovens e Adultos saia do ostracismo e passe a buscar seu espaço.

No Brasil, o período que vai de 1964 a 1985 tem como marco os movimentos implementados a partir da ditadura civil-militar, como a Cruzada Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), o Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral, o Ensino Supletivo, além do Programa de Preparação de Mão de Obra (Pipmo⁵⁵). Após o golpe de estado, o governo só permitia a realização de programas de educação de adultos assistencialistas e conservadores. Em 1967, ele mesmo assumiu o controle da alfabetização, lançando o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBREAL, mas esvaziado de todo sentido crítico e problematizador presente na pedagogia de Paulo Freire. O sistema apresenta uma pedagogia que leva ao conformismo e acomodação a realidade socioeconômica. Na década de 1970, o novo regime opta, então, pela corrente que considera a educação de adultos como não formal e como suplência da mesma e de caráter exclusivamente funcional.

O Mobral entra em atividade em 1969, funcionando com uma estrutura paralela e autônoma em relação ao Ministério da Educação, na forma de campanha em âmbito nacional e conclama a população a fazer a sua parte⁵⁶. Está presente o voluntarismo apregoado pela UNESCO na II CONFINTEA. Para executar o programa, são recrutados alfabetizadores leigos, sem muitas exigências, qualquer um que saiba ler e escrever pode também ensinar. Refletindo, assim, a despreocupação com o fazer e o saber docentes, qualquer um, de qualquer forma e ganhando qualquer coisa pode dar sua contribuição para acabar com o analfabetismo (GALVÃO;

⁵⁵Foi elaborado um convênio com a PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra com a Fundação Gaúcha do Trabalho, para realizar cursos de formação profissional depois de alfabetizados.

⁵⁶Trecho da letra da música de Tom e Ravel que se tornou o hino do MOBREAL: “você também é responsável, então me ensine a escrever, eu tenho a minha mão domável, eu sinto a sede do saber”.

SOARES, 2004, p. 45-46). Assim se confirmou o entendimento histórico de que para EJA *qualquer coisa serve*. Esta prática está acontecendo ainda hoje com o programa Brasil Alfabetizado. O Mobral foi extinto em 1985, surgindo depois a Fundação Educar, que desempenhou um papel relevante na atuação do Ministério da Educação junto a Prefeituras municipais e organizações da sociedade civil, com destaque nos movimentos sociais e populares.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº. 5.692/1971, (da ditadura civil militar), atribui um capítulo para o ensino supletivo e recomenda aos Estados da federação atender jovens e adultos fora do sistema escolar. No seu Art. 24, estabelece a finalidade do ensino supletivo: a) Suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não tenham seguido ou concluído na idade própria; b) Proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte. Parágrafo único – O ensino supletivo abrangerá cursos e exames a serem organizados nos vários sistemas... (BRASIL, 1971).

A estrutura de Ensino Supletivo seguiu a orientação expressa na legislação de procurar suprir a escolarização regular daqueles que não tiveram oportunidade anteriormente na idade própria. As formas iniciais de atendimento a essa prerrogativa foram os exames e os cursos. O que até então era a *madureza*⁵⁷ passou ao controle do Estado e se transformou em Exames Supletivos. A novidade trazida pelo Parecer nº 699/1972/CFE estava em implantar cursos que dessem outro tratamento ao atendimento da população que se encontrava fora da escola, a partir da utilização de novas metodologias (ANJOS, 2007). A flexibilidade e autonomia dada aos Conselhos Estaduais de Educação para normatizarem o tipo de oferta de cursos supletivos permitiu atender as especificidades de acordo com o público e as condições materiais locais.

Os anos 1960 foram marcados por grandes transformações: rápido crescimento econômico, pós-independência para muitos países, especialmente da África; muitos golpes de Estado instalam ditaduras militares, principalmente na América Latina; os movimentos sociais de

⁵⁷Nome do curso de educação de jovens e adultos – e também do exame final de aprovação do curso - que ministrava disciplinas dos antigos ginásios (16 anos) e colegial (19 anos), a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1961. Os cursos eram transmitidos por rádio e TV da rede TV Cultura - Fundação Padre Anchieta. Na LDB/1971, o Curso de Madureza foi substituído pelo Projeto Minerva e, posteriormente, pelo curso Supletivo. MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil.

Disponível em <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=293>. Acesso em 2/1/2012.

operários e de estudantes tiveram intensa participação, como a revolta de maio de 1968, na França, que se espalhou pelo mundo – no Brasil resultou na luta armada contra o regime civil militar; um mundo com grande movimento migratório de trabalhadores no sentido periferia centro, barateando os salários; guerras localizadas no contexto da Guerra Fria; mudanças significativas na igreja com o Concílio Vaticano II, que modernizou a igreja católica; grande desenvolvimento da Comunidade Econômica Europeia; o Estado continuava interferindo com forte inserção econômica e social (MARTINS, 2009).

Com esse panorama de fundo que acontece a III Conferência Internacional de Educação de Adultos em Tóquio, no ano de 1972. Nesse encontro foram trabalhadas as temáticas de Educação de Adultos e Alfabetização, Mídia e Cultura. Apostaram nas premissas de que a Educação de Adultos deveria realizar esforços para fortalecer a democracia e preparar o enfrentamento mundial da não diminuição das taxas de analfabetismo. O documento final – Relatório Faure – concluiu que a educação de adultos é um fator crucial no processo de democratização e no desenvolvimento da educação, da economia e da cultura das nações, sendo parte integral do sistema educacional na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida.

O contexto sócio-econômico-cultural que vai dos anos de 1973, após a III CONFITEA em Tóquio, até a IV CONFITEA em Paris/1985, é o de um mundo de instabilidade e crise. A depressão iniciada na década de 1970 e continuada nos anos 1980 aparece na queda do PIB, na maioria dos países, ricos e pobres. A recessão dos anos 1970/1980 registrou aumentos nos índices de desemprego, principalmente nas indústrias tradicionais, aumentando significativamente a pobreza e a miséria (MARTINS, 2009). Os neoliberais aproveitavam a crise para tentar colocar suas ideias em prática, a qualquer custo, sem nenhuma preocupação com o social e o coletivo. Os defensores da economia de mercado radical atribuíam à recessão econômica e suas consequências ao Estado sobrecarregado com as políticas sociais, fazendo uma violenta crítica ao *estado de bem estar social* que acusava o golpe ao ser alterado pelos governantes do período. Essa política faz uma forte defesa da liberdade individual em detrimento do comportamento coletivo. O individualismo encontra na teoria do capital humano a justificativa para o esforço pessoal como solução para os problemas de cunho econômico que afetam as pessoas em consequência das mudanças neoliberais que estão ocorrendo. A UNESCO levou para a conferência internacional de Educação de Adultos, principalmente a IV

CONFINTEA, esse discurso da Teoria do Capital Humano, de que a educação seria capaz de promover a paz e o desenvolvimento pessoal e social, aliviando as desigualdades existentes (MARTINS, 2009). A IV Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada em Paris, em 1985, caracterizou-se pela pluralidade de conceitos. Esse encontro salientou a importância do reconhecimento do direito de aprender como o maior desafio para a humanidade, entendendo por direito o aprender a ler e escrever, o questionar e analisar, imaginar e criar, ler o próprio mundo e escrever a história e ter acesso aos recursos educacionais das novas tecnologias da informação. Trinta e seis anos depois da primeira Conferência, ainda são discutidas questões levantadas em 1949. No relatório final de 1985, na parte III, das recomendações é lembrada a necessidade da “criação de condições financeiras, materiais e sociais, além de legislações próprias que favoreçam a Educação de Adultos” (MARTINS, 2009, p. 84).

Nos anos 1980, já se tem clara a necessidade de elevados níveis de escolaridade para possibilitar um enfrentamento adequado às novas características que o capitalismo estava adquirindo. O desenvolvimento dessa percepção faz com que, nos anos 1990, a preocupação não seja mais como a educação contribui para o desenvolvimento econômico e, sim, pensar como tornar a aprendizagem adequada para responder a um mundo cada vez mais complexo. Contrapondo-se à teoria do *capital humano*, surge no debate um grupo de intelectuais que reinterpreta uma nova visão da relação entre trabalho e educação.

Segundo Ventura:

Nesse horizonte, sob a ótica marxista de abordagem dos fenômenos educacionais, apontando o trabalho como categoria central e na perspectiva de uma escola unitária, surgem propostas, como a da teoria histórico-crítica e da educação politécnica. Pode-se afirmar que de uma forma geral, buscava-se uma educação voltada para a formação do cidadão crítico numa perspectiva omnilateral: expressava-se a luta contra-hegemônica no debate educacional e a influência do pensamento progressista, não tanto no âmbito da prática educativa, mas, principalmente, no campo das discussões teóricas, ao longo da década de 1980 (VENTURA, 2006, p.19).

As experiências que colocaram essa concepção em prática foram as iniciativas educacionais da classe trabalhadora representada pelos sindicatos e suas centrais, com destaque para a CNM/CUT, no programa Integrar e, depois, a CUT com o programa Integração. Os

princípios da politécnica e a experiência do Integrar viriam a inspirar o PROEJA, programa incluído no sistema educacional profissional nacional no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

A concepção que apreze nos planos dos governos deste período é inspirada nas orientações dos organismos internacionais pela atuação da UNESCO. As Conferências de Educação de Adultos foram formando conceitos padronizados na área de educação de jovens e adultos pelo mundo. Suas Conferências e Relatórios vão definindo termos como este conceito de educação de adultos extraído da Conferência de Nairóbi (1976):

Denota o conjunto de processos educacionais organizados, seja qual for o conteúdo, nível e método, quer sejam formais ou não, quer prolonguem ou substituam a educação inicial nas escolas, faculdades e universidades, bem como estágios profissionais, por meio dos quais pessoas consideradas adultas pela sociedade a que pertencem desenvolvem suas habilidades, enriquecem seus conhecimentos, melhoram suas qualificações técnicas ou profissionais ou tomam uma nova direção e provocam mudanças em suas atitudes e comportamentos na dupla perspectiva de desenvolvimento pessoal e participação plena na vida social, econômica e cultural, equilibrada e independente; contudo, a educação de adultos não deve ser considerada como um fim em si, ela é uma subdivisão e uma parte integrante de um esquema global para a educação e a aprendizagem ao longo da vida. (Extraído da Recomendação de Nairóbi sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos, UNESCO, 1976, p. 2) (UNESCO, 2010, p.13).

Os conceitos, sendo uma construção histórico-social, têm mudado ao longo do tempo sob influência de experiências nos países de sua jurisdição. São mudanças na terminologia sem alterar o conteúdo ideológico da concepção. A mudança do termo *educação ao longo da vida*, do relatório Faure (1972)⁵⁸, para *aprendizagem ao longo da vida*, no relatório Delors (1996), ocorre pela nova concepção de aprendizagem dos anos 1990, que a relaciona com reciclagem, no sentido de aquisição de novas competências para se adaptar às rápidas mudanças no local de trabalho. E também o foco em relação à educação passa das estruturas e instituições para o maior protagonismo aos indivíduos, que passam a ser responsabilizados pela sua competência ou falta dela. Nesse contexto, a teoria do capital humano se torna a sustentação teórica desta concepção. “As pessoas têm que participar ativamente na construção de seus próprios destinos, e não serem

⁵⁸Relatório final da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, convocada pela UNESCO e presidida por Edgar Faure.

alvos passivos de programas de desenvolvimento” (UNESCO, 2010, p. 23. Relatório Global).

Os principais documentos de divulgação e orientação do tema são: o Relatório Faure (1972) e o Relatório Delors (1996). Esses relatórios mostram que o campo da educação de adultos é altamente diversificado, e vai da alfabetização, cursos de formação profissional e programas de capacitação para a vida para os já escolarizados. A ocorrência de um ou de outro depende do país e seu grau de desenvolvimento. Nos países industrializados, a educação de adultos ocorre na perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, pois a escolaridade é completa. Em países pobres, a educação de adultos acontece no âmbito da alfabetização, do ensino fundamental e da formação profissional. Mesmo assim é raro uma situação bem estruturada – o normal é a falta de financiamento suficiente acompanhado de falta de vontade política das elites locais (UNESCO, 2010).

Em 1985, ocorre no Brasil a eleição, por via indireta, de um presidente civil, marcando o fim do regime ditatorial civil militar. Com a morte do candidato eleito, Tancredo Neves, assume o vice-presidente José Sarney. A ânsia de mudanças no campo político atinge também o campo da educação. O programa MOBREAL é extinto e substituído pela Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos – Educar, que passa para a competência do MEC. O governo federal atua como órgão de fomento e apoio técnico mediante a assinatura de convênios com órgãos estaduais e municipais de ensino, com empresas, organizações não governamentais e entidades comunitárias aos quais cabia a execução dos projetos. Promovia a realização de cursos de alfabetização e também de educação básica, possibilitando experiências inovadoras que tinham como princípios filosóficos os postulados freireanos (MOREIRA, 2009).

Alguns fatos de grande significação que marcaram o Brasil nos anos 1980 foram: o fim do regime ditatorial civil militar, a fundação das centrais sindicais, a liberação do multipartidarismo, a eleição direta para Presidência da República e a convocação de um Congresso Constituinte que promulgou a nova Constituição em 1988.

Pretendemos destacar aqui alguns aspectos da Constituição relacionados a EJA, tendo em vista que já fizemos referência a esse documento em outros capítulos. A Constituição declara a educação como direito de todos e dever do Estado, inclusive aos jovens e adultos que não completaram os estudos, estabelecendo prazos para a erradicação do analfabetismo e

universalização da educação básica. Define, no Art. 6º⁵⁹, que “São direitos sociais a educação,...” e, no Art. 206, que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, incluindo a EJA. E destaca as obrigações do poder público no Art. 208, “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita *para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria*; 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”⁶⁰ (BRASIL, 1988). O atendimento referido é de fundamental importância em se tratando do público de EJA, visto que são, em sua maioria, carentes em todos os aspectos sociais e econômicos.

A atual Constituição confere à educação um papel de qualificação para o trabalho como parte do preparo para a cidadania. Porém, é uma formação profissional fragmentada em teoria (propedêutica) e prática (técnica), na qual ocorre uma preparação para o trabalho simples, bem exercido pelo sistema S. A LDB/1996 abriu a possibilidade para cursos integrados, como o PROEJA.

Assim, apesar da ótica do direito à educação a milhões de brasileiros com baixa escolaridade, o total de matrículas na educação de jovens e adultos nos dois segmentos do ensino básico (fundamental e médio) é demasiado tímido.

O mesmo acontece em outros países, mesmo com o esforço da UNESCO. Em 1990, realiza-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, quando se chegou ao entendimento que a alfabetização de Jovens e Adultos é a 1ª etapa da Educação Básica, consagrando a ideia de que a alfabetização não pode ser separada da pós-alfabetização. A partir dessa conclusão, foram estabelecidas diretrizes planetárias para educação de crianças, jovens e adultos (ANJOS, 2007).

O contexto sócio-econômico-político da década de 1990 foi marcado pela continuação das políticas neoliberais, com predominância quase absoluta dos governantes que adotaram essa

⁵⁹ Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000 e Artigo com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010.

⁶⁰ Incisos com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

política. No segundo momento das políticas neoliberais com os danos sociais já evidenciados, “os vilões do atraso econômico passam a ser os sindicatos e junto com eles, as conquistas sociais e tudo o que tenha a ver com a igualdade, com a equidade e a justiça social” (MARTINS, p.108). Nessa conjuntura, as experiências empreendidas no processo de democratização brasileira sinalizam um momento de ausência de ações governamentais no âmbito da Educação de Jovens e Adultos. No ano de 1990, sendo este ano Internacional da Alfabetização, ao invés do Governo de Fernando Collor de Mello dar prioridade à Educação, aboliu a Fundação Educar e criou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC – que previa promover ações de alfabetização, através de comissões municipais, estaduais e nacional, envolvendo setores da sociedade civil em geral. Desta forma, a partir deste ano o Governo ausenta-se como articulador e indutor de uma política de educação de jovens e adultos no Brasil, incumbindo os municípios e estados desta tarefa. Tal programa teve pouca duração e nenhuma efetividade por falta de verba e de vontade política do Ministro da Educação.

A segunda metade da década de 1990, ganha novas características com a eleição do Ministro Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República. No âmbito da educação de jovens e adultos, diminui a responsabilidade do poder público, tendo como fundamentação legal a emenda constitucional nº 233/1996 e a LDB/1996. A Emenda altera o Art. 208 da Constituição Federal, dando a seguinte redação ao inciso I: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, *assegurada* inclusive sua oferta gratuita para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, passa a ser caracterizada, principalmente, pela fragmentação de ações na área, pela fraca coordenação da política para EJA, no Ministério da Educação, focalização de recursos em alguns subgrupos sociais e regionais. A fragmentação ocorre na origem da oferta, a exemplo da implementação de programas federais, como: o Programa Alfabetização Solidária - PAS, ligado à Presidência da República; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA - vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Federal Fundiária e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR -, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego (VENTURA, 2010).

De 1995 a 2002, o Brasil assumiu sua opção político-ideológica, de que a EJA só existe pelo fracasso da escola básica de crianças, portanto, poderá ser resolvido universalizando o nível

fundamental. E, por isso mesmo, apostou tão somente no Ensino Fundamental de crianças, como *prevenção* à educação de adultos. Desconsideravam a condição de aprendizes por toda a vida dos sujeitos adultos; assim, o direito foi substituído por um programa assistencialista e compensatório, o Programa de Alfabetização Solidária – PAS. Essa concepção, até 2002, desconsidera o texto constitucional e da LDB, que definem a educação fundamental como direito subjetivo de todos, demonstrando o pouco compromisso do Ministério da Educação com a EJA (VENTURA, 2010). Este período, segundo VENTURA:

Apesar dos compromissos assumidos, principalmente desde a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien/Tailândia, e de ter ocorrido, ao longo dos anos 90, uma série de encontros nacionais e internacionais, estimulados ou convocados pela ONU e UNICEF, em que o MEC, em nome do governo brasileiro, firmou acordos e compromissos para a ampliação da oferta do ensino fundamental para toda a população, na prática, têm-se verificado o descumprimento desses acordos e o incentivo a programas compensatórios, no campo da filantropia ou a cargo, predominantemente, de entidades empresariais (VENTURA, 2006, p. 24).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 dedica dois artigos (Arts. 37 e 38)⁶¹, no Capítulo da Educação Básica, Seção V, para reafirmar a obrigatoriedade e a gratuidade da oferta da educação para todos que não tiveram acesso na idade própria, ampliando o direito dos que não puderam frequentar a escola na infância e na adolescência. Essa lei produziu o capítulo IV específico para a educação de jovens e adultos, algo até então inédito. Passou a reconhecer a educação de adultos como direito, representando avanços para a educação brasileira.

A flexibilidade e a autonomia escolar (quando respeitadas pelos sistemas) são mecanismos da Lei que favorecem a inserção da população nos programas de escolarização básica. Tais princípios estão no Art. 3º da LDB que estabelece: a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; a garantia de padrão de qualidade; a valorização da experiência extraescolar e a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (LDB, 1996). Tais princípios estimularam a criação de propostas alternativas na área de EJA. A nova lei substituiu o nome de Ensino Supletivo por Educação de Jovens e Adultos, o qual pode ser ministrado de forma presencial, mas manteve o *exame supletivo* como uma das formas de oferta.

⁶¹ Com o 3º parágrafo acrescido pela Lei nº 11.741, de 16-7-2008.

O Decreto 2.208/1997 trouxe alterações também para o campo da EJA. A educação profissional, objeto do decreto, foi tomada como uma necessidade de atender o mercado produtivo reestruturado que exige constantes atualizações do profissional para acompanhar as mudanças tecnológicas e, assim, manter-se no mercado de trabalho. Para isso, a qualificação profissional deve ser permanente e aberta aos egressos da escola formal e aos trabalhadores em geral, independente da escolaridade. Quanto à organização, o Decreto estabelece três níveis, dos quais o nível básico, destinado aos trabalhadores independente da escolarização, pretendia atender os jovens e adultos com poucos anos de estudos. No final dos cursos de curta duração, os concluintes recebem um certificado de qualificação profissional sem elevação da escolaridade. Essa normatização vinha acompanhada da ideia mistificadora de que esses cursos garantiriam o emprego aos portadores do certificado. Tal política forjou uma EJA, submetida à lógica do mercado, de caráter fragmentado, descontínuo e compensatório, pois não tinha preocupação com a elevação da escolaridade.

A LDB estipula a incumbência da União de definir competências e diretrizes para nortear os currículos e conteúdos mínimos das três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), o que, por força de outra lei (nº 9.131, de 1995), cabe à Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Nacional de Educação (CNE), a partir de propostas do MEC. No cumprimento desse preceito, o MEC solicitou ao Conselho Nacional de Educação as Diretrizes para a EJA. Com a contribuição de educadores e dos Fóruns de EJA a CEB/CNE, elaborou o Parecer nº. 11/2000 e a Resolução nº. 01/2000, que regulamentam a Educação de Jovens e de Adultos, colocando, assim, a EJA no plano do direito. O Parecer reafirma determinações da Constituição Federal e da nova LDB que compreendem a educação de jovens e adultos como direito público subjetivo⁶² dos cidadãos e modalidade da educação básica, cuja oferta gratuita é dever do poder público. A visão compensatória é substituída por uma concepção de educação continuada ao longo da vida, que cumpre simultaneamente as funções reparadora (que devolve a escolarização não conseguida quando criança), equalizadora (que cuida de pensar politicamente a necessidade de oferta maior para quem é mais desigual do ponto de vista da escolarização) e qualificadora (entendida esta como o verdadeiro sentido da EJA, por possibilitar

⁶²tal direito se diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte da pessoa, de exigir a defesa ou proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável” (FAVERO, 1969, p. 67).

o aprender por toda a vida, em processos de educação continuada). O Parecer esclarece que as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação em 1998, configuram a base comum nacional do currículo, sendo, pois, referência também para a educação de jovens e adultos. O que muda para a EJA é o modo de se encarar e de se propor estes conteúdos. O documento chama a atenção para o perfil diferenciado dos educandos dessa modalidade. Eles devem ser tratados enquanto tais e não como uma extensão de crianças e de adolescentes. O Parecer recomenda a contextualização do currículo, o emprego de metodologias de ensino adequadas e a formação específica dos educadores para atuarem na educação de jovens e adultos (PAIVA, 2004). Os Parâmetros Curriculares Nacionais para a EJA evidenciam que a política pública de EJA não pode mais ser considerada uma política de migalha, para a qual não se preveem nem metas compatíveis com o dever do Estado; nem recursos orçamentários dignos; nem espaço próprio nas escolas, ao tempo em que no mundo todo a educação é tratada como direito humano fundamental (MEC/CNE, 2000).

Na década de 1990, o governo se desobrigou de articular a política nacional de EJA, transferindo esta responsabilidade aos estados, municípios e outras instituições que atuam no campo da EJA. Nesse contexto, surgem os Fóruns de EJA, como espaços de encontros e ações em parceria entre os diversos segmentos envolvidos com a área: administrações públicas municipais, estaduais e federais, as universidades, sistemas S, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, grupos populares, educadores e educandos. Os Fóruns têm como objetivo, dentre outros, a troca de experiências, o diálogo entre as instituições, intervenção na elaboração de políticas. De acordo com SOARES (2004), os Fóruns são movimentos que articulam instituições, socializam iniciativas e intervêm na elaboração de políticas e ações da área de EJA. Estes ocorrem num movimento nacional, com o objetivo de interlocução com organismos governamentais para intervir na elaboração de políticas públicas.

Em 1996, ocorreu uma intensa mobilização, incentivada pelo MEC e pela UNESCO, como forma de preparação para a V CONFINTEA a realizar-se em 1997. O MEC instituiu, então, uma Comissão Nacional de EJA, para coordenar essa mobilização. A recomendação dada foi que cada Estado realizasse um encontro para diagnosticar metas e ações de EJA. Em 1997, a UNESCO convocou Secretarias Estaduais de Educação, Secretarias Municipais de Educação, Universidades e ONGs para a preparação da V CONFITEA, através da discussão e da

reelaboração de um documento nacional com diagnóstico, princípios, compromissos e planos de ação. Esses eventos de intercâmbio marcaram o ressurgimento da área de EJA. Seguindo essa corrente de intercâmbios, Curitiba realizou um encontro, patrocinado pela UNESCO, para a socialização da V CONFINTEA. Como consequência desse Encontro, veio a decisão de se realizar um Encontro Nacional de EJA (ENEJA), agendado para o ano de 1999, no Rio de Janeiro. Desde então, as instituições envolvidas decidiram dar prosseguimento a esses encontros na forma regional e nacional. Os encontros nacionais se destacam por ser espaço político sintonizado com o momento histórico, de diálogo e de interlocução, no sentido de afirmar e consolidar estratégias, posições e compreensões acerca de políticas públicas nacionais, com vista a interferir em tais políticas, em defesa do direito de todos à educação. De caráter propositivo, a participação nesse evento faz-se por meio de delegações, segundo critérios de representação, por segmentos, nos fóruns estaduais. O Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos tem representado um esforço de articulação dos Fóruns com múltiplos parceiros de nível nacional e internacional.

Assim, os Fóruns de EJA, tanto em nível municipal, quanto estadual ou nacional têm possibilitado discussões e questionamentos que poderão contribuir para o avanço teórico e prático nesse campo. Os Fóruns passam a marcar presença: nas audiências do CNE, por ocasião da discussão dos parâmetros curriculares; como interlocutores legítimos das instâncias ministeriais; na elaboração e socialização de práticas pedagógicas; podem ajudar na construção da identidade política e participativa dos educadores; análise e avaliação de programas e projetos dos governos para a EJA; nas políticas locais pela interferência dos educadores conscientes de seu papel.

A luta do Fórum pela EJA ocorre em diversas frentes: para que o Estado garanta o direito de todos à educação; por políticas públicas permanentes com orçamento suficiente; pela inclusão da alfabetização de adultos à modalidade de EJA, que começa na alfabetização, mas não para aí, na perspectiva da educação por toda vida; pela emergência de focar nos sujeitos e nos saberes produzidos na cultura e na relação entre classes e grupos sociais, entre outras.

Os Fóruns, como movimentos sociais, resultam do esforço político coletivo de várias pessoas e entidades que acreditaram na ideia e na possibilidade de gestão compartilhada e cooperativa para tomar decisões e propor alternativas. Significa dizer que ali o poder circula, não está centralizado, não é hierárquico (PAIVA, 2003, Um Salto para o Futuro).

Retomando o contexto sócio-econômico-político da década de 1990, para situar a V Conferência Internacional sobre Educação de Jovens e Adultos, que ocorreu em Hamburgo, Alemanha, no ano de 1997. O período foi marcado pela continuação das políticas neoliberais nos países desenvolvidos e, na América Latina, se intensifica com o pretexto de barrar a hiperinflação que assolava suas economias. No Brasil as políticas neoliberais encontram facilidade devido ao processo de dilapidação do estado iniciado pelos militares e continuado no governo democrático com o discurso de um Estado desperdiçador que consumia os recursos e não sobrava para as políticas sociais, como a educação. As políticas neoliberais, nos países pobres da América Latina e da África, resultaram em mais pobreza e atraso social, alto índice de desemprego, ou empregos informais, o social deixado em plano inferior, gerando aumento de exclusão, marginalidade e violência (MARTINS, 2009). É nesse quadro de crise, de ações neoliberais e aumento da pobreza, que aconteceu a V CONFINTEA em Hamburgo, com o tema *Aprender em Idade Adulta: uma chave para o século XXI*. Essa conjuntura fez com que a comunidade internacional reconhecesse a estreita relação entre educação, pobreza crítica, democratização política e inclusão. A Conferência representou um marco significativo pela grande representatividade e também por reafirmar compromissos anteriores agora em documentos formais assinados pelos países signatários: a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro.

Na Declaração de Hamburgo, encontra-se a garantia do direito universal à alfabetização e à educação básica, a democratização de cultura, a garantia aos meios de comunicação e às novas tecnologias da informação. A igualdade entre homens e mulheres na formação para o trabalho, na preservação ambiental e da saúde, além de contribuir no estímulo à participação criativa e consciente dos cidadãos (MARTINS, 2009).

Na Conferência de Hamburgo, especialmente, o sentido da educação de adultos alargou-se para absorver a ideia do aprender por toda a vida, como condição indispensável à vida adulta, porque os sujeitos se humanizam e se formam em processos continuados de aprendizagem, não representados necessariamente pela escola, mas pelos múltiplos espaços sociais em que interagem, como o do mundo do trabalho, das relações familiares, sociais, religiosas, de sindicatos, partidos políticos, associações etc. Metas foram estabelecidas e também foi reconhecido o direito de sujeitos jovens integrarem a modalidade educação de adultos, conforme vinha acontecendo, na prática educacional de muitos países do mundo, ao longo do intervalo de tempo entre as duas últimas conferências (PAIVA, 2003, Salto para o Futuro, p. 23).

A V CONFINTEA reforça a educação de jovens e adultos na perspectiva de um contexto de aprendizagem ao longo da vida, independente da educação formal: “O marco para o futuro reside no conceito de aprendizagem ao longo da vida – aqui entendida como um marco geral que realmente integre os objetivos e o escopo específicos da educação de adultos dentro de um quadro global de referência que engloba todo o continuum, desde a alfabetização básica até a educação profissional continuada, valorizando o desenvolvimento pessoal e social, bem como a formação profissional e o desenvolvimento de recursos humanos” (UNESCO, Relatório Global, 2010, p. 40.).

A aprendizagem continuada, conceito adotado pelo setor progressista que trata da EJA, não o faz no sentido restrito da requalificação profissional para se adaptar ao mundo produtivo e garantir a sobrevivência material. Essa aprendizagem ao longo da vida inicia com a garantia imediata da educação básica:

Educação básica para todos significa dar às pessoas, independentemente da idade, a oportunidade de desenvolver seu potencial, coletiva ou individualmente. Não é apenas um direito, mas também um dever e uma responsabilidade para com os outros e com toda a sociedade. É fundamental que o reconhecimento do direito à educação continuada durante a vida seja acompanhado de medidas que garantam as condições necessárias para o exercício desse direito (UNESCO, 1997, Declaração de Hamburgo, Art. 9).

As Conferências Internacionais ao tratar de temas em nível mundial têm dificuldades de expressar em documentos gerais as realidades específicas de cada região. Por outro lado, permitem aos governos locais adotarem interpretações das recomendações segundo suas convicções políticas. No caso brasileiro, o governo do PSDB e a burguesia nacional encaminharam a educação de jovens e adultos de acordo com o ideário neoliberal. Valorizaram aspectos da descentralização administrativa, busca de parcerias com sociedade, financiamento terceirizado, resultando em programas fragmentados e desconectados. Optaram por políticas universais com destaque para o ensino fundamental, apoiadas e financiadas pelo Banco Mundial que defendia essa modalidade como prioridade. Na educação profissional, seguiu o ideário das *competências* com enfoque na teoria do *capital humano*. A V CONFINTEA, em momento algum, discutiu a questão da pobreza, provocada pelas políticas neoliberais, no contexto do capitalismo.

Nos documentos oficiais da EJA, o discurso utiliza a linguagem e terminologia presente nos acordos internacionais assinados com a UNESCO e também segue a Constituição e a LDB. Se observarmos o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172/2001), documento em que deve constar o planejamento decenal da educação brasileira, encontraremos todos os princípios legais articulados com ações e metas a serem implantadas segundo o dever constitucional e as necessidades sociais. Mas na hora de pôr em prática, ficam claras as preferências políticas e metodológicas, como aparece nas diretrizes do PNE para EJA:

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental... Assim, as metas que se seguem, imprescindíveis à construção da cidadania no País, requerem um esforço nacional, com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade organizada (Diretrizes de EJA, PNE, 2001, 5.2).

O Plano parece mais uma carta de intenções. Os objetivos e metas são um aglomerado de promessas impossíveis de cumprir, tanto pela quantidade de itens, como pela ambição das proposições colocadas e pelo fato da não correspondência de financiamento.

Em 2002, o Partido Social Democrático Brasileiro – PSDB, perde as eleições presidenciais para o Partido dos Trabalhadores – PT. A gestão do novo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, caminhou no mesmo sentido da anterior em alguns aspectos da EJA, como a descentralização e a parceria com a sociedade civil organizada através de programas de governos, pontuais, sem garantia de continuidade e não cumprindo o direito subjetivo de todos à educação.

Alguns acontecimentos contribuem para melhorar o sentido da EJA no novo contexto político. No âmbito internacional, a convocação da UNESCO, chamando os signatários para um balanço das metas estabelecidas na V CONFINTEA, e reafirmar os objetivos estabelecidos em 1997, uma vez que os dados revelavam o pequeno avanço alcançado. Nessa Conferência, denominada CONFINTEA Mid Term (meio termo), realizada em Bancoc, Tailândia, os representantes presentes à Conferência reafirmaram que:

Hoje, mais que nunca, a educação e a aprendizagem dos adultos constituem a chave indispensável para liberar as forças criativas das pessoas, dos movimentos sociais e das nações. A paz, a justiça, a autoconfiança, o desenvolvimento econômico, a coesão social e a solidariedade continuam a serem metas e obrigações indispensáveis que terão de ser perseguidas, reforçadas por meio da educação e da aprendizagem dos adultos (BALANCE INTERMÉDIO, CONFINTEA V+6, BANCOC, 2003, p. 22).

A Conferência emergencial promoveu uma reativação da educação de jovens e adultos pela chamada à responsabilização para os estados membros implementarem a agenda de Hamburgo. Os governos haviam sido desestimulados pela proposta do Banco Mundial de investir na universalização do nível fundamental, mas agora reconhece que é necessário atuar também na EJA.

A partir de 2003, ocorreu uma ampliação do acesso, mas ainda por meio de programas e projetos focalizados em beneficiários específicos, com ênfase nos jovens e vinculados à escolarização ou algum tipo de educação profissional. Dentre as várias iniciativas, destacam-se: Programa Brasil Alfabetizado – PBA; Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – PROJOVEM; o Plano Nacional de Qualificação – PNQ; Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Como esses programas estão distribuídos em vários ministérios e secretarias, a fragmentação e a superposição continuam ocorrendo (VENTURA 2010).

Os novos atores da administração, recrutados entre educadores progressistas e sindicalistas comprometidos com a educação popular, acreditam que a EJA é uma estratégia capaz de responder às necessidades educacionais da população **em defasagem** e assim contribuir para o desenvolvimento local, regional e nacional. Nesse sentido, foi criado em 2004, no MEC, a Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão – SECADI, com uma Diretoria encarregada de planejar e organizar as políticas de educação de jovens e adultos com problemas de acesso e permanência à educação escolar. “O objetivo da SECAD é contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos em políticas públicas que assegurem a ampliação do acesso à educação” (PORTAL do MEC/SECADI). Por um lado, o governo mostra interesse em garantir uma estrutura administrativa para maior apoio a EJA, por outro, aprofunda a separação entre as diferentes modalidades e mantém a dualidade entre educação propedêutica e ensino profissional.

A função profissional na educação de adultos tem despertado variadas iniciativas, nos últimos tempos no país. Uma tentativa de unir a profissionalização com a EJA foi a criação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Este programa tem em vista uma formação para o desenvolvimento amplo do ser humano, tanto para o mundo do trabalho, como também para viver em sociedade como sujeito participativo.

No que diz respeito à educação básica do nível médio, a EJA sofre um descaso geral pelos órgãos responsáveis. Não existem ações significativas baseadas em metodologias adequadas que respeitem as dimensões específicas do adulto em situação de aprendizagem escolar (DANTE, 2006). É no ensino médio que ocorre o maior número de evasão escolar dos estudantes em idade *própria*, os quais se tornam candidatos à EJA. Além do que, não há vagas para todos os jovens que concluem o ensino fundamental.

A importância da existência da modalidade EJA também pode ser percebida pelos dados levantados em pesquisas educacionais. Usaremos aqui apenas algumas informações das análises feitas com base nas informações levantadas pelo PNAD/IBGE⁶³ em 2007. A taxa de analfabetismo na população com 15 anos ou mais é de 10%, cerca de 14 milhões de pessoas. Nessa mesma faixa etária, 62,2 milhões de jovens e adultos não completaram o ensino fundamental, dos quais 29,3 milhões têm menos de quatro anos de estudo. É estimado em 34 milhões de brasileiros, na população entre 15 e 24 anos, que não concluíram o ensino médio. Das cerca de oito milhões de pessoas que passaram pela EJA antes de 2007, 42,7% não concluíram o curso, alegando problemas financeiros como principal motivo da desistência. Os dados nos informam a grande quantidade de pessoas com escolarização incompleta, tanto no primeiro segmento como no segundo, que formam a demanda por EJA.

Na ocasião do levantamento (2007), aproximadamente três milhões de pessoas frequentavam curso de EJA, enquanto cerca de 41 milhões estudavam na rede regular de ensino fundamental e médio. O número total de matrícula na EJA em cursos presenciais com avaliação no processo passou de 4.403.436, em 2003, para apenas 4.861.390, em 2006. No entanto, a relação entre as matrículas e uma estimativa da demanda potencial revela uma situação de baixo

⁶³Destaques do estudo “Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional”, suplemento da Pnad 2007 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), realizado pelo IBGE, em convênio como Ministério da Educação. Disponível em www.ibge.gov.br.

atendimento. Não só é reduzida, mas também bastante concentrada e desigual em relação ao território.

A mesma pesquisa perguntou sobre o motivo de retorno à escola, e mostrou algumas razões para optarem pela EJA: objetivo de retomar os estudos – 43,7%; conseguir melhores oportunidades de trabalho – 19,4%; adiantar os estudos – 17,5%; conseguir diploma – 13,7%. A EJA desponta, então, como uma importante esperança para a população e também pode melhorar os índices de educação, de tal modo que seus resultados refletirão no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), já que o alfabetismo-analfabetismo compõe um dos fatores relevantes no cálculo desse fator de qualidade e dignidade de vida (FREITAS, 2007).

Os dados acerca da escolaridade expressam a cronicidade que a distorção idade/série alcança no Brasil e a grande incidência de jovens e adultos apenas com o ensino fundamental concluído ou inconcluso. Embora se tenha equacionado praticamente o acesso para todas as crianças, não se conseguiu conferir qualidade às redes para garantir que essas crianças permaneçam e aprendam.

A escassez de recursos públicos atribuídos à modalidade de educação de jovens e adultos pelos três níveis administrativos (federal, estadual e municipal) mantém-se muito baixo em comparação a outros níveis e modalidades de ensino, fato que dificulta o atendimento. Mas a transformação da realidade educacional não está circunscrita apenas ao sistema escolar:

Além disso, a sociedade brasileira não conseguiu reduzir as desigualdades socioeconômicas e as famílias são obrigadas a buscar no trabalho das crianças uma alternativa para a composição de renda mínima, roubando o tempo da infância e o tempo da escola. Assim, mais tarde esses jovens retornam, via EJA, convictos da falta que faz a escolaridade em suas vidas, acreditando que a negativa em postos de trabalho e lugares de emprego se associa exclusivamente à baixa escolaridade, desobrigando o sistema capitalista da responsabilidade que lhe cabe pelo desemprego estrutural (DOCUMENTO BASE PROEJA, 2007, p.11).

A escolarização dos jovens e adultos que não tiveram acesso ou permanência no sistema formal de ensino na idade prescrita pela lei constitui um enorme desafio para os governos das diferentes esferas, assim como para a sociedade. Da mesma forma que, se queremos influenciar nas políticas educativas que temos, é preciso ter claro que há que influir nas políticas sociais e econômicas, há que trabalhar no campo da luta política. A negação do direito à educação, inscrita

em um processo mais amplo de negação de outros direitos, impede a oferta igualitária de educação de qualidade socialmente referenciada para todos (VENTURA 2010).

A partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 e pela LDB/1996, depois complementado por outras normas, a educação para todos é um direito público subjetivo. A Educação de Jovens e Adultos representa, hoje, uma nova possibilidade de acesso a esse direito que está garantido, tanto pelo respeito à dignidade de cada um, quanto por uma documentação legal. Porém sabemos que, do campo legal para a efetivação do princípio, há um longo caminho a ser percorrido.

A luta pela Educação de Jovens e Adultos tem, como uma de suas vertentes, a formação profissional, representada pela possibilidade da efetivação do PROEJA.

2. 3 Programa INTEGRAR da CNM/CUT

O PROEJA é apresentado para a agenda governamental como parte da política social de inclusão que permeia o discurso do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), empossado no ano de 2003. Um programa da área educacional direcionado a um público específico, os jovens e adultos que, 'por dificuldades estruturais no sistema educacional e no mercado de trabalho, foram postos fora dos ritmos normais de escolarização⁶⁴. É um segmento que faz parte da legião de desempregados pela crise do capital que busca saída na reestruturação produtiva e esta, por sua vez, causa o desemprego estrutural. O programa de qualificação profissional elaborado pela Central única dos Trabalhadores – CUT - é diferente em sua concepção política e pedagógica, do que vinha sendo feito em educação profissional para jovens e adultos na esfera governamental. Embora não altere a concepção geral de educação, pois mantém todas as outras prerrogativas e modalidades escolares, vai trazer algo novo. O PROEJA, por sua forma integrada, é diferente da formação profissional dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e do sistema S, que realizam um treinamento rápido para o

⁶⁴Expressão no documento com sugestões ao governo: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E TRABALHO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS. (Lima, Fernandes, Moraes, Ferretti, Frigotto, Arelaro, Franco, Fisher, Angelim, Ramos, Franzoni, Veras, Camargo, Castioni, Miyashiro, Garcia, Lopes Neto, Marmitt) São Paulo, 01/2011.

trabalhador considerando apenas a parte específica da formação para uma função determinada dentro da cadeia produtiva.

O objetivo deste capítulo é mostrar de onde vem esta nova concepção de educação para os trabalhadores. O novo governo ao assumir levou para a burocracia governamental pessoas que, em sua trajetória de vida profissional, têm um currículo de lutas populares, em sindicatos, em política partidária e/ou educacionais no âmbito da classe trabalhadora, com experiências educacionais na área da qualificação profissional ou na Educação de Jovens e Adultos – EJA. Essas pessoas foram convidadas a trabalhar em vários setores do governo e também no Ministério da Educação em cargos de diversos escalões, conseguindo, assim, levar suas ideologias e convicções para o poder e aí realizar seu sonho de transformar em política pública as experiências localizadas. É no movimento de educação popular e no movimento sindical que vamos encontrar as origens da concepção de educação com a preocupação voltada para a formação integral dos trabalhadores.

Neste item, nosso foco será a experiência realizada pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM/CUT, em meados da década de 1990. Este programa traz os principais elementos das experiências da educação popular do período da redemocratização dos anos 1950 até meados de 1960, no pós segunda guerra e retomado nos anos 1980. Naquele período, em que houve um pouco mais de liberdade de manifestação, surgiram novas experiências na área da educação, no campo não governamental, surgindo a chamada Educação Popular. Nesse período, educadores, partidos políticos, sindicatos, organizações sociais e religiosas ousaram em experiências novas de inspiração radical.

A educação popular dos anos 1960 tinha uma forte carga ideológica e religiosa:

O atendimento dos setores populares, ao longo da história, podemos dizer, realiza-se sob duas perspectivas: de um lado, de forma assistencialista desenvolvida por entidades sociais conservadoras, principalmente, àquelas vinculadas à igreja tradicionalista e de outro, no bojo das organizações de base nas lutas populares, no campo e na cidade, realizada por militantes marxistas ou de grupos progressistas de base da igreja, ligados à teologia da libertação (MIYASHIRO, 2008. p. 97).

São denominados movimentos populares porque estão desvinculados de órgãos públicos governamentais. Não fazem parte da política educacional oficial, embora algum governo estadual

ou municipal apoia, dependendo de suas convicções políticas. Na época, um dos grandes entraves da educação brasileira era o analfabetismo, por isso os primeiros movimentos populares atuam na modalidade de alfabetização de adultos. Mais tarde seus princípios metodológicos serão aproveitados em programas da educação de adultos.

Entre muitos movimentos que aconteceram tanto na alfabetização como na qualificação profissional, citamos o Movimento de Educação de Base – MEB - ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB; o Movimento Cultural do Recife – MCP. A experiência mais notável foi a realizada pelo educador Paulo Freire, que elaborou um movimento de alfabetização que incluía a conscientização da realidade social, política e econômica relacionada com a vida concreta dos educandos. Sua concepção de educação e sua metodologia influenciaram fortemente todos os projetos de educação popular até o golpe civil militar ocorrido no Brasil em 1964. Seu método ficou conhecido em vários países, principalmente na América Latina e África.

Nesta linha há outra experiência diretamente ligada ao Integrar e que se assemelha pedagogicamente a ele. São os Ginásios Estaduais Vocacionais Noturnos, experiência que existiu de 1961 a 1969, quando foi destruído pelo regime civil militar de 1964. A pessoa responsável pela criação e coordenação deste programa foi a educadora Maria Nilde Mascellani, que sempre esteve ligada às iniciativas educacionais do movimento popular dedicado aos jovens e adultos, muitos deles ligados aos sindicatos dos trabalhadores. A experiência do INTEGRAR da CNM/CUT é apresentada em sua tese de doutorado defendida em dezembro de 1999 e publicada em 2010. Já, na introdução, ao escrever sobre sua trajetória profissional, conta que, enquanto organizava uma pesquisa sobre os Ginásios Vocacionais foi convidada para mais um projeto de formação profissional dos trabalhadores, pela Central Sindical Única dos Trabalhadores (CUT):

Entretanto, em meio a esse trabalho, em 1995, vi-me confrontada pela necessidade de criar um programa de capacitação profissional para trabalhadores desempregados. Tratava-se de uma questão social que exigia resposta rápida e, assim, como docente da PUC, iniciei a orientação curricular e pedagógica desse projeto que posteriormente recebeu o nome de “Programa Integrar” e que, hoje, funciona em 24 núcleos da capital e no interior do Estado. Este trabalho, pela sua dimensão social e pela especificidade da população abrangida, se mostrou muito semelhante ao que eu mesma orientei na década de 60 nos Ginásios Vocacionais (MASCELLANI, 2010, p. 21).

Tomamos o programa Integrar da Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM, filiada à CUT como exemplo de projeto educacional que absorveu elementos da metodologia de experiências anteriores e passou para contextos posteriores, influenciando políticas públicas para a educação de jovens e adultos, entre elas o PROEJA.

Em outubro de 1996, a CNM/CUT, entidade sindical filiada e vinculada organicamente à CUT, inaugurou o Programa Integrar – Programa de Formação e Requalificação Profissional e Certificação do 1º Grau, em convênio com a PUC/SP, COPPE/UFRJ, CESIT/Unicamp, Escola Técnica Federal/SP e DIEESE e com o apoio da Secretaria das Relações de Trabalho do Estado de São Paulo, Ministério do Trabalho e FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. O Programa destinou-se a trabalhadores desempregados ou em vias de perder o emprego, preferencialmente metalúrgicos, maiores de 25 anos e com escolaridade inferior ao ensino fundamental (RODRIGUES, 2000, p. 84).

Indagamos aqui o que levou um Sindicato a participar da educação profissional dos trabalhadores? Podemos buscar uma explicação a partir da situação econômica reinante nos anos de 1990 e suas consequências para a classe trabalhadora em geral. Dizia-se, então, que o Brasil tinha um enorme obstáculo a vencer – qualificar os trabalhadores para assegurar empregos de qualidade e garantir o sucesso do processo de modernização produtiva. Essa necessidade de qualificação tinha sua origem nas mudanças que o capital estava implantando para sair da crise e retomar a produção em outras bases de organização produtiva, gerencial e do trabalho.

Esse processo se inicia no Japão, nos anos 1950, na fábrica de carros Toyota, com o desenvolvimento de novas formas de organização da produção e da organização do trabalho. Com a crise do capital dos 1970, o toyotismo se universaliza para os países capitalistas avançados e, na década de 1980, chega ao Brasil. Cada país adapta aspectos do modelo conforme sua realidade. Dentre as inovações presentes na nova organização, **está** a técnica de gestão, baseada no Controle Total de Qualidade por meio dos processos CEP, Just-in-time, Kanban, CCQS, KEISEN, entre outros⁶⁵. Visa à qualidade dos produtos, à contínua inovação, à maior

⁶⁵CEP- Controle estatístico do processo; Just-in-time – o fluxo da produção é determinado pela demanda eliminando-se os estoques; o Kanban- um cartão de sinalização que controla os fluxos de produção em uma indústria sinalizando a quantidade a ser produzida e o tempo de entrega; CCQS - círculos de controle de qualidade; Keisen-técnica dos 5.

produtividade e competitividade. Esses elementos da reorganização permitem aumentar a produção sem aumentar o número de trabalhadores. Procurou-se cooptar o empregado, integrando os interesses da empresa aos do trabalhador. A administração participativa ganha destaque neste cenário, cujo foco está no compartilhar das decisões que afetam a empresa com os funcionários.

Com a reestruturação produtiva, a empresa busca maior produtividade e competitividade para enfrentar a concorrência em nível mundial. As mudanças profundas no universo fabril, com um grande salto tecnológico pela automação, robótica e microeletrônica, provoca grande transformação no mundo do trabalho. Surgem novas formas de gerenciamento, como a flexibilização e a terceirização, levando a uma precarização da mão de obra.

O que retardou a implantação da plataforma neoliberal no Brasil foi a transição democrática que estava em andamento e o fracasso dos planos de combate à inflação a exemplo do plano cruzado. O novo modelo de organização da economia chega a meados dos anos 1980 e se intensifica na década de 1990, quando são adotadas medidas de orientação neoliberal via reforma do Estado. O cenário que se apresenta tem características especiais,

As mudanças na política econômica (com rápida abertura comercial num contexto de crise de crescimento e retração do mercado interno), ao lado da redefinição na forma de intervenção do Estado (menos proteção a partir de mecanismos regulatórios diversos em especial fiscais e financeiros), obrigaram as empresas a reorientar seus objetivos e estratégias. Destacam-se as múltiplas medidas de contenção de custos conducentes a concentrar esforços na renovação de práticas organizacionais, na adoção de novas formas de gestão da mão de obra, que lograssem compatibilizar as medidas de redução de efetivos e flexibilização do trabalho com as necessidades de envolvimento dos trabalhadores num contexto mais competitivo e regido por novas formas (econômicas e políticas) (GUIMARÃES, 2004, p.62).

Com essas mudanças nas formas de gestão da mão de obra, novos temas entram em cena, tais como: qualificação da mão de obra, a simplificação das estruturas de cargos e de salários, a diminuição cargos hierárquicos e a obtenção do compromisso ativo dos trabalhadores, direcionando para a subjetividade do trabalhador, que passa a ser chamado de colaborador da empresa em vez de empregado, na tentativa de camuflar os conflitos da relação capital trabalho (GUIMARÃES, 2004).

A mundialização da economia, a reestruturação produtiva (aumento intensivo e extensivo da mecanização e da automação), as novas relações de mercado, a nova organização do trabalho, a privatização do Estado e as inovações tecnológicas trazem como um dos seus efeitos o desemprego estrutural. Na atividade industrial, o segmento que primeiro sentiu o impacto das transformações foi o de metal mecânico e metalurgia e refletiu na organização sindical.

O desemprego estrutural é mais profundo que o desemprego conjuntural,⁶⁶ pois a própria estrutura econômica é responsável pelo seu surgimento, implicando a extinção de postos de trabalho, sem perspectiva de retorno. Essas mudanças profundas e permanentes, citadas no parágrafo anterior, passam a fazer parte da lógica do sistema econômico a partir do modelo de desenvolvimento adotado, nesse caso, o toyotismo de orientação neoliberal.

Outro efeito desse fenômeno é a desqualificação de grande parte da mão de obra:

Verifica-se que no âmbito da base produtiva, a adoção de novas tecnologias, aliada as novas formas de organização e gestão da produção, têm se convertido em uma drástica redução do contingente de trabalhadores empregados no sistema formal de trabalho, juntamente com a destruição da qualificação profissional de trabalhadores vinculados a algumas funções tradicionais (DOMINGUES, 2000, p. 33).

A reestruturação econômica implantada pelas empresas, com o objetivo de reduzir custos e aumentar a competitividade, cria um núcleo estável de trabalhadores, com certa polivalência e plurifuncionalidade, que fica responsável pela produção nas novas empresas, enquanto um número expressivo de trabalhadores desqualificados fica numa situação precarizada e subempregada.

Os processos de internacionalização do capital, ao trazer para os países periféricos a aplicação maciça da ciência e da tecnologia aos processos produtivos, afetam toda sociedade e, de modo especial, os trabalhadores e as organizações sindicais que se deparam com uma nova situação.

⁶⁶No paradigma fordista/taylorista, nos países de bem estar social, o desemprego era conjuntural causado por crises cíclicas ocasionadas por desequilíbrios na relação entre a produção de bens e serviços e o consumo, podendo ser superado pela retomada da demanda, pelo aquecimento da economia.

O novo sindicalismo, estruturado após a abertura política no final dos anos 1970, já tem imensos desafios diante da nova conjuntura que se apresenta. Segundo Antunes,

Os sindicatos foram forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, cada vez mais atada a mediatidade. Gradativamente foram abandonando seus traços anticapitalistas, visando a preservar a jornada de trabalho regulamentada, os demais direitos sociais já conquistados e, quanto à 'revolução técnica' do capital avançava, lutavam para manter o mais elementar e defensivo dos direitos da classe trabalhadora, sem os quais sua sobrevivência está ameaçada: o direito ao trabalho, ao emprego (ANTUNES, 2003, p. 150).

Essa conjuntura, provocada pela reestruturação das empresas e do trabalho, causa grave crise no meio sindical, colocando frente a frente as correntes de pensamento que buscam, de formas diferentes, enfrentar os novos problemas. Nos anos de 1990, os debates se intensificam. Uma das constatações que surgem das análises é que as transformações que ocorreram no mundo do trabalho alteraram as relações entre trabalho e educação. A administração participativa que caracteriza esse momento, em que os funcionários devem compartilhar das decisões que afetam a empresa, exige dos trabalhadores uma formação adequada, conforme dizeres da autora,

[...] a exigência de trabalhadores polivalentes, cooperativos e capazes de desenvolver toda sua potencialidade de aprendizagem e de trabalho, bem como a eleição do conhecimento como mola propulsora desta etapa recente de reorganização do capitalismo, constituíram o caldo cultural que vem permeando as mudanças operadas no conceito da educação necessária para a formação dessa mão de obra (MARTINS, 2002, p. 86).

Essa nova situação passa a exigir dos trabalhadores novas atribuições educacionais, em especial, a escolarização formal e a requalificação para as novas funções trazidas pela inovação tecnológica. O nível de escolaridade passa a ser um dos pré-requisitos para a entrada de trabalhadores no mercado de trabalho formal. Assim, a empresa faz uso desta artimanha para justificar a falta de emprego, ao mesmo tempo em que coloca no trabalhador a culpa por não atender as necessidades do mercado de trabalho, embora as exigências de escolaridade para determinadas funções sejam incompatíveis com elas mesmas, como a requisição de ensino médio para funções de apoio, limpeza, etc. Também a certificação ISO considera o nível de instrução dos trabalhadores da empresa ao atribuir a pontuação.

O sindicalismo na década de 1990 está em crise, resultante das transformações do processo produtivo, nas questões macroeconômicas de inflação, dívida externa, elevadas taxas de juros, má distribuição de renda, elevada taxa de desemprego; e das questões políticas de repressão por parte do Estado. Tudo isso afasta os trabalhadores do sindicato e prejudica sua organização, uma vez que só empregados fazem parte do sindicato. A própria direção da CUT está percebendo os novos tempos e se manifesta em seus documentos:

Vivemos com uma estrutura sindical arcaica, corporativista e baseada na estrutura fascista da unicidade, das taxas compulsórias, das datas bases, do poder normativo da Justiça do Trabalho, etc. Por outro lado, enfrentando as transformações do mundo do trabalho com novas formas de gerenciamento, terceirização, globalização da economia, privatização do Estado, inovações tecnológicas etc. Um núcleo estável de trabalhadores multiquificados responsável pela produção nas novas empresas enquanto um número expressivo de trabalhadores desqualificados fica numa situação precarizada e subempregada (Sétima Plenária Nacional da CUT /1995, p. 3).

Nesse contexto, os sindicatos buscam uma forma de se reaproximar da base desestruturada e desempregada. Compreender as transformações e buscar a relação com a educação dos trabalhadores passa a ser uma preocupação para as centrais sindicais e os sindicatos que passam a discutir as mudanças no mundo do trabalho e seu impacto sobre as condições de trabalho dos trabalhadores e sobre a organização sindical. Entre as conclusões dessas reflexões, está a mudança na forma de luta e a decisão de investir em um projeto de educação profissional para os trabalhadores.

A Confederação Nacional dos Metalúrgicos no seu processo de análise da conjuntura faz uma consulta aos desempregados (ver detalhes) e constata que a maioria dos trabalhadores tinha qualificação profissional, mas o nível de escolaridade era baixo. Então se propõe a participar da educação profissional com cursos com o objetivo elevar a escolaridade dos trabalhadores desempregados, requalificar os empregados e também investir na formação de lideranças sindicais.

Domingues (2000) em sua dissertação, nos mostra com clareza o que levou CNM/CUT a elaborar e implementar um projeto de educação dos trabalhadores:

O fenômeno do desemprego, dado os elevados níveis que alcançou no país, afetando particularmente o ramo metal-mecânico, bem como suas causas imediatamente percebidas, ou seja, de um lado as transformações em curso na base produtiva e de outro lado, as políticas econômicas adotadas no Brasil. O segundo aspecto ou campo de interesse parece-me vinculado à crise institucional do sindicalismo, interna e externa, oriunda de fatores econômicos com impactos na organização do trabalho no âmbito da produção, que tendem a perdurar e a se aprofundar, advindos do modelo de acumulação flexível do capital e que pressupõe novas estratégias de organização sindical. O terceiro aspecto no campo de interesse advém das mudanças culturais e valorativas que atingem tanto os trabalhadores quanto sindicalistas, tanto os indivíduos como os coletivos e as instituições, pautados pela hegemonia crescente da ideologia neoliberal (DOMINGUES, 2000, p. 41).

Esses três aspectos interligados entre si levam o sindicato a tomar uma decisão estratégica para manter o embate com o capital que se reorganiza. Até então, a qualificação dos trabalhadores era feita em cursos específicos para treinamento em desempenhar com habilidade alguma função prática. Esse modelo de formação profissional era adotado pelo governo da época e pelo sistema S.

A política de qualificação profissional do governo de Fernando Henrique Cardoso é instituída pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR em 1995/1996. Fazia parte da política de trabalho e renda, organizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 1999, p.6). Para colocar o programa em funcionamento, o governo tornou-se parceiro de empresários, de organizações de trabalhadores, universidades, ONGs, tornando as entidades corresponsáveis pela participação tripartite no Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT⁶⁷. Os grandes parceiros da implementação acabaram sendo os Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, cuja gestão ficaria a cargo das Secretarias Estaduais de Trabalho com supervisão a cargo das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego (QUERUBIN, 2008).

Segundo Prestes (2006), essa qualificação não assegurava a inserção e permanência do trabalhador no mercado de trabalho, contribuía para formar cidadãos passivos, e era ineficaz na

⁶⁷CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT: órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, será o gestor do FAT. Criado pela lei 7.998/90. O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um Fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado ao custeio do Programa de Seguro Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. O dinheiro deste fundo movimentou o setor de qualificação profissional em todo o país (BRASIL, 2008, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT). Disponível em www.mte.gov.br/fat/historico.asp. Acesso em 10 ag. 2011.

forma como eram conduzidas e articuladas suas atividades de qualificação profissional com outras políticas de educação formal e ainda mantinha seu foco na lógica empresarial. Pela Resolução 333, de julho de 2003, no governo Lula, o PLANFOR passa a chamar-se Plano Nacional de Qualificação. Esse modelo não agradava a Secretaria Nacional de Formação da CUT, pois os cursos tinham uma concepção político pedagógica diferente do Curso Integrar da CNM/CUT.

Em 1995, o debate sobre formação e qualificação dos trabalhadores e a possibilidade dos sindicatos fazerem qualificação profissional chega aos fóruns de decisão da CUT e da Confederação Nacional dos Metalúrgicos.

No interior do debate sobre a formação dos trabalhadores, havia um grupo que defendia a educação como sendo papel do Estado e não função do sindicato. Enquanto outra parte, embora concordasse com isso, ia além. Como o Estado não tinha projetos que servissem aos trabalhadores, o sindicato deveria fazer experiências educacionais para ter uma contraproposta a apresentar como outra política educacional dos trabalhadores e para os trabalhadores. A corrente que defende o sindicalismo tipo europeu, propositivo e de negociação, consegue aprovar algumas decisões no 4º Congresso Nacional da CUT – 4º CONCUR, realizado na cidade de São Paulo em 1991. No capítulo sobre educação, reafirma o papel do Estado e faz sugestões sobre a escola que interessa aos trabalhadores (MIYASHIRO, 2008).

O 5º CONCUR, realizado em São Paulo, no ano de 1994, é considerado marco decisório quanto ao debate sobre qualificação profissional, ganhando peso os estudos desenvolvidos, principalmente na CNM/CUT, e que aparecem nas resoluções do evento:

A formação profissional é patrimônio social e deve estar integrada ao sistema regular de ensino, na luta mais geral por uma escola pública, gratuita, laica e unitária, em contraposição à histórica dualidade escolar do sistema educacional brasileiro. Pública e gratuita com o Estado assumindo as suas responsabilidades, porém, com a efetiva participação da sociedade na sua gestão pedagógica e administrativa (5º CONCUR, 1994, p. 52).

Como se vê, já estão bem demarcados os traços do tipo de formação que os trabalhadores querem, segundo as direções sindicais, com destaque à formação integral que visava contribuir para a formação de um cidadão criativo, crítico, autônomo e com capacidade de intervir na sociedade.

Uma decisão que vai exigir ações concretas saiu do 3º Congresso dos Metalúrgicos da CUT, de 1995, em São Paulo, quando aprovou o que seria o início do Programa Integrar. Define que a nova executiva terá a tarefa de avaliar, revisar e reorganizar os cursos de reciclagem que eram feitos por sindicatos da CUT. A intenção era fazer um projeto piloto concreto para mostrar a metodologia proposta e chegar a um consenso em meio à discussão conceitual existente. O primeiro passo foi encontrar pessoas dispostas e convictas de tais concepções. Para a coordenação geral, foi convidada a professora Mascellani, que aceita e inicia a formação da equipe com outros professores da PUC.

Uma preocupação inicial foi com o financiamento do projeto, que foi conseguido pela CNM/CUT, junto ao FAT, do Ministério do Trabalho. Buscou-se também criar vínculos com entidades não sindicais que servissem de apoio e assessoria. Nesse sentido, foram assinados convênios entre a CNM/CUT com PUC/SP, com Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, com a Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, com a Escola Técnica Federal de São Paulo e com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE.

Outro marco importante para decidir os rumos que o programa iria tomar foram as entrevistas feitas junto aos trabalhadores desempregados no Largo 13 de Maio, em Santo Amaro, e no entorno da estação rodoviárias e ferroviária do ABC. Foi constatado que a maioria dos desempregados eram qualificados, tinham cursos ou experiência em alguma profissão, mas muitos não tinham o ensino fundamental completo, o que os impedia até de fazer testes admissionais. E os entrevistados perguntavam: por que formação profissional se não tem emprego? A partir desta constatação, reflexo das transformações no mundo do trabalho contemporâneo, decidiu-se por uma qualificação que incluísse também a elevação da escolaridade, em nível fundamental. Nessa fase de preparação do programa, foram estabelecidos os princípios, fundamentos ou pilares que iriam orientar o projeto, já tendo as equipes escolhidas. Ficou definido que teria um coordenador e um orientador pedagógico para cada três núcleos; em cada núcleo um professor da área das ciências humanas para ministrar os conhecimentos gerais, um instrutor, ao qual caberia o desenvolvimento dos conteúdos das áreas técnicas e uma responsável local. Depois de uma criteriosa seleção, todos passaram por um intenso processo de qualificação pedagógica, política e sindical. Também foi instituída uma equipe curricular que articulava a capacitação, a produção de materiais didáticos e planejavam o currículo

(MASCELLANI, 2010). O Projeto de Capacitação e Requalificação de Trabalhadores Metalúrgicos Desempregados, quando recebeu o nome de Programa Integrar adotou a sigla PID.

A discussão metodológica em torno da elaboração da proposta curricular se deu por meio de seminários e oficinas regionais e nacionais e foi a tônica dos debates e formulações nesse período.

Os princípios ou pilares que orientam, desde o início, o Programa Integrar decorrem da concepção de sociedade, de homem, de trabalho, de educação e podem ser assim sintetizados:

1. É dever do Estado garantir educação pública e de qualidade para todos.
2. Os recursos públicos devem ser direcionados para ações que venham ao encontro dos interesses da classe trabalhadora com gestão tripartite.
3. O desemprego é uma questão político-econômica, fruto do atual modelo de desenvolvimento e não um problema pessoal ou falta de formação.
4. Articulação entre formação/ação/construção da cidadania/fortalecimento do movimento sindical. Envolve, portanto, ação sindical, ação de cidadania e ação pedagógica.
5. Integração da formação profissional com a certificação do ensino básico.
6. Resgate e valorização do saber do trabalhador, inclusive com vistas à equivalência ao ensino formal.
7. Formação profissional não restrita ao domínio da máquina, isto é, uma qualificação técnica articulada com a cultura geral.
8. Formação desenvolvida de maneira interdisciplinar, articulada por um eixo/fio condutor, criando um percurso formativo em que o saber não seja construído de forma compartimentada.
9. O trabalhador como ser integral que considere as dimensões subjetivas, sociais, políticas e profissionais.
10. Desenvolver essa proposta é pôr em prática uma luta política baseada na crença nestes princípios (MASCELLANI, 2010).

Os documentos da CUT, que também expressam os fundamentos que balizam os conteúdos e práticas da formação sindical, são declarados em seu Plano Nacional de Formação, destacando que a formação deve ser classista e de massas; indelegável; democrática, plural e unitária; unificada e descentralizada; deve considerar a integralidade do ser humano; deve constituir-se como instrumento de reflexão crítica e de libertação; contra as discriminações; deve incorporar as dimensões ideológicas, política e técnica; deve se efetivar de maneira processual, permanente, planejada e sistematizada (MIYASHIRO, 2008).

O caráter classista está no fato da educação propiciada pelas classes dominantes não se voltar para os interesses concretos dos trabalhadores, enquanto o projeto Integrar concebido,

organizado e implementado na perspectiva dos trabalhadores, tem o objetivo de despertar a consciência de classe possível devido aos princípios e metodologias adotados.

O programa Integrar procurou romper a lógica dos programas anteriormente oferecidos tanto públicos como privados, rompendo radicalmente o currículo fragmentado e compartimentado que separava formação geral de formação profissional, pois se pretende integrar as experiências de vida com as experiências educativas para promover a compreensão do real a partir das relações sociais que o constituem.

As diretrizes do programa colocam o trabalho como princípio educativo. O conhecimento se dá pela capacidade do homem de pensar, projetar e fazer, estabelecendo relações com a natureza e com os outros, resultando daí diversas formas de construção e distribuição do saber. Assim, tomar o trabalho como princípio é optar por uma educação que busca a transformação social, política, econômica e pessoal pelas alterações na base produtiva de um modo de produção. É diferente da forma histórica do trabalho que, no processo de produção do capitalismo, é denominado de emprego e se torna mão de obra para ser vendida e comprada como uma mercadoria. Segundo Maria Nilde Mascellani, o trabalho é parte constitutiva do ser humano:

Entendemos que o trabalho é a categoria que fundamenta o processo de elaboração do conhecimento, pois a produção do saber é fruto da atividade prática dos homens, sendo, portanto, um processo social e histórico determinado, resultado das relações sociais em que os homens se encontram envolvidos. A partir desta compreensão, a escola deve ser vista apenas como parte do conjunto das relações responsáveis pela produção e distribuição do conhecimento. Mas ele constitui um ponto estratégico, na medida em que é também o lugar onde o conhecimento é sistematizado, transformado em teoria e distribuído de forma desigual (MASCELLANI, 2010, p. 55).

Assim sendo, em uma sociedade socialmente hierarquizada, a educação fragmentada serve à classe que detêm o saber científico e tecnológico de ponta e que controla a distribuição do conhecimento da forma que lhe convém. Mas tomando-se a qualificação profissional como relação social, as análises de conjuntura do novo modelo de acumulação do capitalismo e as transformações no mundo do trabalho vão aparecer articuladamente nos processos formativos.

A integração se concretiza na organização curricular que, no caso do Integrar, terá uma ideia central e mobilizadora, o *cuore curriculum*, para a qual convergem os conceitos das demais áreas de conhecimento, dando coerência ao conjunto do currículo. Inicialmente foi usado o

fenômeno da reestruturação produtiva e, mais tarde, em outros cursos, mudou para o tema trabalho. Os conhecimentos gerais são articulados a partir das áreas técnicas, promovendo a interdisciplinaridade (MASCELLANI, 2010).

Os cursos são divididos em quatro módulos: a) Trabalho e Tecnologia com a questão desencadeadora – Trabalho e relações sociais; b) Matemática com a questão desencadeadora – Os sujeitos se constroem e transformam a natureza; c) Leitura e interpretação de desenho com a questão desencadeadora – a cidade como espaço de intervenção do cidadão; 4) Gestão e Planejamento com a questão desencadeadora – ação no mundo do trabalho e na sociedade.

Essa organização dos chamados cursos regulares era complementada com outras ações: os laboratórios pedagógicos, onde se dá o aprofundamento de conteúdos e temas tratados no curso regular; as oficinas pedagógicas, para propiciar o debate entre os educandos e a comunidade, com a realização de eventos sociais e culturais, mas desenvolvendo também, na comunidade local, alternativas de geração de renda. Uma das oficinas pedagógicas é específica de formação sindical, denominada Formação de Formadores que fica a cargo da Secretaria Nacional de Formação da CUT. A construção da Política Nacional de Formação - PNF tem como um dos suportes fundamentais a Rede Nacional de Formação, constituída basicamente pelos Agentes da Formação, reunindo as sete escolas sindicais da CUT, as Secretarias Nacionais e Estaduais e os Departamentos de Formação dos Sindicatos. Essa estrutura permite ouvir as bases e com essas informações elaborar os programas gerais de formação (SNF/CUT, 1999).

Outro pilar deste curso é a unidocência. Nos cursos atuam sistematicamente um metalúrgico desempregado de reconhecida capacidade profissional, que seria qualificado para a área de educação e um professor da rede pública, a ser requalificado para a área de formação profissional. A intenção desse procedimento é a possibilidade de desafiar os professores para uma prática pedagógica integral. No ensino fundamental foi possível praticar a unidocência com mais segurança, mas, no Ensino Médio houve a necessidade de adaptações devido às dificuldades de execução (MIYASHIRO, 2008).

A legalidade dos Cursos Integrar veio com o reconhecimento da Secretaria de Educação Média e Tecnológica SEMTEC/MEC, dando equivalência de escolaridade em nível de ensino fundamental e credenciou a, então, Escola Técnica Federal de São Paulo a certificar e supervisionar o projeto. Com esta 'oficialidade' legal e com o financiamento público (FAT), o

programa perde a possibilidade de certificar os conhecimentos adquiridos anteriormente, informal ou formalmente. O reconhecimento dos saberes da experiência permanece como metodologia em sala de aula.

Em 1997, a CNM/CUT apresenta ao CODEFAT e ao MTE o primeiro projeto nacional de uma entidade vinculada à CUT, ampliando as ações do Programa Integrar. A partir daí, surgem vários projetos em diversas regiões, com denominações diferentes, mas mantendo os mesmos princípios gerais, pedagógicos e metodológicos, como é o caso do Programa Integração, o qual foi organizado para o ensino de nível médio⁶⁸. Observa-se hoje que, tanto no âmbito das políticas de Educação Profissional do Ministério da Educação como do Ministério do Trabalho, contem uma série de formulações expressas nos documentos da CUT e nos relatórios das demais experiências do movimento sindical ligado a esta concepção de qualificação profissional. Por exemplo, na proposta do governo de educação integral para os trabalhadores, e a articulação da educação básica de Jovens e Adultos à educação profissional presentes no Decreto do PROEJA. Essas contribuições, que já apareciam nos movimentos de educação popular, chegaram até o PROEJA via projeto Integrar e Integração da Central Única dos Trabalhadores. Essa influência é destacada também pela colaboradora E1 em seu depoimento:

Do ponto de vista histórico, penso que a experiência da CUT em formação dos trabalhadores dos anos 1990, sobretudo o projeto Integrar, foi a grande referência para que esse tema entrasse na agenda do Ministério da Educação, e claro, no contexto do primeiro governo Lula (E1, BRASILIA, 2011).

O Programa INTEGRAÇÃO, desenvolvido no período de 1999 a 2002, pela CUT, foi coordenado diretamente pela Secretaria Nacional de Formação da central. Propunha uma educação *do* trabalhador e *pelo* trabalhador, não feita por alguém *para* o trabalhador. Priorizou a qualificação com elevação de escolaridade de nível médio. Sua importância está em seus objetivos estratégicos, na abrangência nacional e na diversidade de entidades sindicais participantes. Outra característica que também havia no Integrar está no projeto político pedagógico de educação integral dos trabalhadores, juntando formação geral e ensino profissional

⁶⁸O Programa Integração de ensino médio fez parte do Projeto Nacional de Qualificação Profissional - CUT (PNQP-CUT), desenvolvido no período de 1999 a 2002, com recursos do FAT. Foi coordenado diretamente pela Secretaria Nacional de Formação da CUT. Não detalharemos este projeto, pois segue os mesmos princípios do Integrar e que são retomados em parte no PROEJA.

no mesmo projeto. Outro elemento desta experiência foi a utilização de recursos públicos (FAT) pelos sindicatos, o que estabeleceu alguns limites nas estratégias e no conteúdo pelas condições legais e burocráticas exigidas pelo financiador.

Uma questão fundamental para o desenvolvimento dessa concepção de educação foi definir o conceito de qualificação profissional em seus pressupostos teórico-metodológicos:

Processa-se no meio acadêmico nesse período, um forte debate em torno da necessidade de dar maior precisão aos termos qualificação profissional, educação profissional, capacitação profissional, formação profissional. Velhas e novas noções se superpõem no debate como a questão das habilidades, das competências, da empregabilidade (MIYASHIRO, 2008, p.88).

A secretaria de formação da CUT adotará a perspectiva que trata a Qualificação como construção social, complexa, contraditória e multideterminada. Essa posição resultou de experiências da educação popular amparada pela pedagogia do oprimido de Paulo Freire e sua proposta de educação libertadora e transformadora. Contém em sua base matrizes marxistas de análise, colocando o problema da qualificação como elemento de classe.

Para o PROEJA, as principais contribuições dos programas apresentados foram: as formulações teórica-metodológicas que trazem a centralidade do trabalho como eixo principal da proposta; a visão histórico-dialética de construção e apropriação do conhecimento; a valorização de uma postura crítica diante das concepções socialmente hegemônicas que dão suporte à exclusão social; a valorização da trajetória e dos processos coletivos de construção de experiências pedagógicas trazidas pelos educandos (MIYASHIRO, 2008).

As experiências dos projetos Integrar e Integração realizadas no Sindicato de Trabalhadores será levada para o âmbito do Estado, como uma possibilidade de oferecer formação profissional com elevação da escolaridade aos jovens e adultos, pelo programa denominado PROEJA, o qual será analisado no próximo capítulo.

CAPITULO III

O PROEJA

Nos últimos anos, principalmente a partir do governo Lula (2003), há um número considerável de Programas educacionais voltados à profissionalização de trabalhadores. Por um lado, se reconhece a necessidade de políticas voltadas principalmente à formação de jovens e adultos precariamente escolarizados, por outro, é preciso desvendar como estas políticas são estabelecidas e quais os princípios que alicerçam a sua proposição. Esses programas suscitaram a necessidade de pesquisas e análises para a compreensão dos pressupostos teóricos e práticos que norteiam estas ofertas educacionais. Tais iniciativas vêm sendo objeto da pesquisa educacional com vistas à produção de conhecimento sobre os pressupostos políticos e normativos que possibilitaram a criação de políticas, programas e projetos.

No capítulo sobre Educação Profissional, traçamos um panorama geral, cronologicamente organizado, para contextualizar o programa que iremos analisar aqui, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), a partir do Decreto que o instituiu. O lançamento do PROEJA, em 2006, colocou novas demandas para a pesquisa pelas novidades que traz, tanto na formulação e construção, como no fato da educação de adultos, no Brasil, historicamente ter se dedicado ao nível de alfabetização e fundamental. Por ser um programa que trata da educação média e profissional integradas para jovens e adultos, coloca desafios políticos, epistemológicos, pedagógicos e de infraestrutura para uma experiência ainda pouco conhecida.

Analisar o PROEJA como parte da construção da política pública de ensino médio integrado à educação profissional na modalidade de educação de jovens e adultos, nos exigiu considerar os condicionantes históricos da formação profissional e da educação de jovens e adultos para melhor entender a realidade presente e suas reais condições e possibilidades. Ao considerar o cenário político, social e educacional, discutimos aspectos gerais deste programa, relativos à sua concepção e estruturação. Interessa-nos as ações tomadas pelo novo governo, no sentido da elaboração de políticas para o setor da educação profissional dos jovens e adultos e verificar até que ponto a legislação avançou no sentido de propiciar aos trabalhadores, uma

educação emancipatória⁶⁹.

O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos surge na história da educação brasileira depois de um longo caminho de descaso com esta modalidade, ocorrendo várias edições de programas compensatórios, tendo como centro a alfabetização de adultos, o que é compreensível diante do grande número de não alfabetizados no Brasil. Em alguns momentos da história, apareceram iniciativas definidas a partir das demandas imediatas do mercado produtivo tornando a qualificação meramente funcional. Hoje se fala em educação continuada, em formação humana integral dos sujeitos, indo além da alfabetização e propondo universalizar a escolarização básica. Atualmente, as políticas públicas se preocupam com educação profissional acompanhada de elevação da escolaridade dos jovens e adultos que, por dificuldades estruturais no sistema educacional e no mercado de trabalho, foram postos fora dos ritmos normais de escolarização. É o segmento da sociedade mais atingido na conjuntura atual de crise do capital que levou a uma reestruturação produtiva, alterando as relações sociais permeadas pela inovação tecnológica e administrativa, a qual diz ser necessário maior conhecimento e que sejam mais flexíveis para acompanhar os novos processos produtivos.

Na história do Brasil, com mais evidências a partir da Segunda Guerra Mundial, temos visto uma disputa societária entre dois segmentos políticos com distinta concepção de mundo – os liberais conservadores e os liberais progressistas. Uma terceira corrente que propõe mudanças estruturais no sistema socioeconômico, formada por alguns intelectuais, pesquisadores, educadores e pequenos partidos políticos que ainda não têm participação significativa nas decisões de governo. Esse embate tem se evidenciado mais claramente a partir da campanha eleitoral para presidência da República de 1994. Estes projetos de sociedade são representados por dois partidos políticos, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), que governou o país de 1995 a 2002 e o PT (Partido dos Trabalhadores), que governa desde 2003, cada um liderando um grupo de agremiações aliadas. Embora ambos não pretendessem mexer radicalmente na estrutura do modelo socioeconômico vigente, o PSDB dá mais ênfase à participação do Estado necessária ao capital, enquanto o PT propõe um Estado mais atuante com

⁶⁹Conceito polêmico. Tomaremos no sentido de uma educação que viabilize a libertação dos sujeitos na perspectiva de transformação radical da realidade social capitalista pelos trabalhadores, como classe.

intervenção favorável ao trabalho. Temos, então, um projeto que se assenta no ajuste à nova ordem mundial, que atribui à escola básica profissional uma função de formação técnico-profissional pragmática vinculada à ideologia da empregabilidade, e outro que busca uma alternativa autônoma e sustentável de desenvolvimento, tendo a escola o compromisso com a formação educacional unitária. Tal disputa reflete-se nas políticas educacionais para a formação profissional.

O programa de governo vitorioso no pleito eleitoral de 2002 assume o compromisso com a redução das desigualdades sociais existentes no país, com um projeto de desenvolvimento justo, igualitário e sustentável, que se articula com o compromisso por um modelo de desenvolvimento alternativo, econômico e cultural. Esse pressupõe a revitalização do sistema produtivo nacional pela produção de conhecimentos nas diversas áreas, bem como pela absorção e pela produção de tecnologia, que se conjuga com a ampliação do mercado interno. Faz parte deste discurso a intenção de tornar a educação básica (fundamental e média) um direito garantido pela oferta pública e gratuita (BRASIL, MEC, 2003, PROEP).

Assim, a concepção de educação do PT, para o PROEJA, encontra suas bases nos estudos da relação entre trabalho e educação com influência do pensamento de Gramsci como contestação aos princípios fragmentadores presentes na educação profissional formulada a partir da LDB/1996 e regulamentada com o Decreto 2.208/1997, confirmadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino técnico e o ensino médio do CNE (COELHO, 2008).

Para os formuladores de políticas desta gestão, inúmeros desafios se apresentam quando tratam de criar ações inovadoras e comprometidas com a consolidação de um sistema público de ensino de qualidade, principalmente numa estrutura social e econômica injusta e desigual como a brasileira. A intenção é fazer do ensino profissional e tecnológico, junto com outras políticas públicas, uma ferramenta para amenizar as desigualdades no campo social, econômico, cultural e político. Entendem que cabe ao Estado organizar, regular e ofertar formação para o conjunto da sociedade, atuando através do diálogo constante entre o governo e os diferentes setores (universidades, escolas técnicas, entes federativos, organizações sociais, conselhos de representações, intelectuais, sindicatos, setor produtivo) portadores de interesses, muitas vezes antagônicos, mas legítimos num país de diversidades como o Brasil. Trazer milhões de jovens e adultos para o mundo da cultura, pela formação integral, é propósito deste governo. Conforme

declaração da Diretora de Políticas e Articulação Institucional na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica de 2005 a 2007:

Dediquei-me à tentativa de construir políticas públicas que pudessem romper com descontinuidades e assegurar aos jovens e adultos deste país acesso público, gratuito e de qualidade a *oportunidades educativas sérias* que (re)compusessem trajetórias escolares, interrompidas pelo quadro crônico de fracasso da escola pública e, ao mesmo tempo, que oportunizassem *formação profissional e tecnológica plena* na perspectiva de uma *inclusão social emancipatória* (MOLL, 2010, p. 19. Grifos no original).

O programa para jovens e adultos de formação profissional integrada à formação geral se insere nas políticas educacionais que visam à universalização da educação básica, embora o nível básico só se torne obrigatório até os 17 anos, em 2009, pela Lei nº 12.061. Acredita-se que essa aproximação entre campos historicamente de itinerários formativos próprios – a educação de jovens e adultos, a educação profissional e tecnológica e a educação básica propedêutica - vai contribuir para a construção de uma política pública educacional de Estado, vencendo os tradicionais e instáveis programas e projetos de governos. Além do que, vai gerar um novo campo epistemológico, pedagógico e curricular que exigirá de todas as instituições envolvidas muita reflexão, pesquisa e análise para manter em construção este novo campo. Esse novo público que chegará às escolas vai provocar o redimensionamento de muitos padrões cristalizados na relação escola-estudante. Deverá ser repensado, por exemplo, os modos de acesso às instituições de ensino; os mecanismos de permanência; a organização curricular pela integração, tempo e perfil; a relação do ensino com o sucesso escolar e a garantia da aprendizagem com novas metodologias de ensino e de avaliação. Esses são alguns desafios para a concretização do PROEJA (MOLL, 2010).

Entre o primeiro decreto e o segundo, ocorreu a mudança de alguns nomes na esfera da gestão do MEC e na SETEC. A nova equipe desencadeia um processo de diálogo, abrindo o debate com muitos setores da sociedade envolvidos através de várias ações: conferências, seminários, encontros, audiências e reuniões. Este modo de ver a gestão fica claro no depoimento abaixo:

Tal postura nos ensinou a cerca de novas *concertações* que possam trazer a esfera pública gestores, professores, estudantes, comunidades que envolvem escolas e que, pela sua voz, superemos o ranço de uma racionalidade estratégica

que ignora o outro, subsumindo-o ao papel de “consumidor” de pensamentos e práticas que, em geral, pouco dizem de sua inserção e compromissos sociais e laborais. Esse diálogo evoca uma racionalidade comunicativa que tira de seus lugares tradicionais os agentes públicos (MOLL, 2010, p. 138).

A proposta dos novos gestores, como o grupo de 2003, também acredita que o ensino médio precisa superar a dualidade⁷⁰ entre formação específica e formação geral. Uma intelectual que vai nesta linha é Marise Ramos que, ao falar do sentido do ensino médio, nos diz:

É preciso, então, construir um projeto de ensino médio que supere a dualidade entre formação específica e formação geral e que desloque o foco de seus objetivos do mercado de trabalho para a pessoa humana. Assim, sua identidade como última etapa da educação básica deve ser definida mediante um projeto que, conquanto seja unitário em seus princípios e objetivos, desenvolva possibilidades formativas que contemple as múltiplas necessidades socioculturais e econômicas dos sujeitos que o constituem – adolescentes, jovens e adultos (RAMOS, 2010, p.48).

Os gestores do novo governo que assumem as funções no MEC são pessoas com uma concepção de educação diferente do governo anterior, quanto às bases da relação educação e trabalho. Esse grupo vai reorientar as políticas educacionais, embora dentro dos limites das negociações com outros atores de peso. A redefinição das orientações passa por questões epistemológicas, pedagógicas, estruturais e socioeconômicas.

No documento Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica, assinado pelo Diretor e pelo Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, no item concepções, explicita o que seja educação para a secretaria:

Primeiramente, entende-se por educação o referencial permanente de formação geral que encerra como objetivo fundamental o desenvolvimento integral do ser humano informado por valores éticos, sociais e políticos, de maneira a preservar a sua dignidade e a desenvolver ações junto à sociedade com base nos mesmos valores. A educação é dinâmica e histórica, pois é convidada a fazer uma leitura do mundo moderno marcado por dimensões econômicas, culturais e científico-tecnológicas. Essa compreensão ampla da educação difere da tradição da formação profissional, que, desde suas origens, é conduzida a se vincular demasiadamente aos fins e valores do mercado, ao domínio de métodos e técnicas, aos critérios de produtividade, eficácia e eficiência dos processos. É exigido do trabalhador certo número de qualificações e, mais recentemente, a aquisição de competências laborais (FERREIRA; RUIZ, 2004, p.11).

⁷⁰Tema apresentado ao longo do capítulo da educação profissional neste trabalho.

Portanto, difere da perspectiva educacional apresentada pela corrente hegemônica tradicional que pensam a educação como *capital humano*, que relaciona linearmente trabalho e educação. Assim, a função dada à escola sempre foi a de atender às necessidades impostas pelo mercado de trabalho. Por outro lado, a perspectiva, buscada aqui, retoma o sentido da formação integral do homem, a chamada educação politécnica e omnilateral. Nessa perspectiva, o trabalho é colocado como categoria central para obter uma educação não fragmentada, ao mesmo tempo que proporciona uma formação crítico-reflexiva (MACHADO, 2010).

A partir desta percepção, destacam a necessidade de pensar o ensino profissional dos trabalhadores para além da formação que atenda apenas as condições impostas pelo mercado de trabalho. Tal iniciativa ocorre no contexto em que se anuncia a retomada da oferta pública do ensino médio integrado à educação profissional técnica e também no contexto de valorização e ampliação da Educação de Jovens e Adultos como política de garantia do direito à educação básica. (LIMA FILHO, 2010).

Por outro lado, se percebem elementos de continuidade quando usam como justificativa fatores de subjunção da educação ao mercado de trabalho, como no texto abaixo:

As grandes transformações das últimas décadas no campo da economia, mediante a globalização dos mercados; a reestruturação produtiva efetivada no mundo do trabalho; a intensificação da ciência e da técnica como força produtiva e a revolução no campo da informação e das comunicações exigem de cada Governo uma atenção profunda e especial com a educação e qualificação de seus cidadãos e trabalhadores (FERREIRA; RUIZ, 2004, p.15).

Nesta direção, diversos programas que buscam a qualificação profissional com vistas a inserir os sujeitos no mercado de trabalho são implementados, tais como o PROEP, o PNQ, o PROFAE, o Soldado Cidadão, entre outros. Alguns são continuações da reforma anterior com alguma adaptação para adequar a nova política. As novidades surgem no campo da articulação da educação profissional com outras modalidades a partir do Decreto 5.154/2004.

A conformação do PROEJA vai sendo construída nas relações entre as correntes políticas, cada uma com seu projeto societário e educacional. Uma vez no poder, o novo partido político organizará sua burocracia administrativa (formada por militantes de movimentos da educação popular, intelectuais da área de pesquisa educacional e sindicalistas provenientes dos projetos

educacionais de sindicatos da CUT), nos diversos escalões da hierarquia política e administrativa, os quais apresentarão seus projetos para concretizar a ideologia orientadora. Os projetos e programas são confrontados no campo teórico com os intelectuais e políticos de diferentes concepções. Quando chegam à agenda para se tornarem leis e normas, ocorrem as negociações entre os atores políticos e atores sociais, sofrendo críticas e limitações ideológicas, teóricas e estruturais.

Estamos analisando a trajetória percorrida pelo PROEJA. Situamos as questões políticas com a subida de um novo partido ao governo federal, destacamos o embate teórico e faltam ver as pressões sociais que atuaram e o roteiro legal que permitiu sua elaboração.

Dos movimentos sociais que atuaram na abertura do diálogo com os movimentos populares, proporcionado pelo novo governo, destacamos a atuação da educação de jovens e adultos por meio dos seus fóruns regionais e nacional de grande atuação política e pedagógica. Sua trajetória e influência ficaram evidenciadas no item 2.2 deste trabalho. Também contribuiu o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, que irão atuar com suas experiências em educação do campo.

No contexto de ampliação da educação profissional, numa perspectiva de inclusão, o PROEJA foi apresentado como um programa governamental que pretende transformar-se em política pública inovadora e de caráter estratégico para a redução das desigualdades sociais e fortalecimento da cidadania na sociedade brasileira, mediante ações voltadas para a elevação dos níveis de escolarização com profissionalização da população, sobretudo do amplo contingente da população de jovens e adultos que em sua idade correspondente não concluiu a educação básica (BRASIL, MEC, 2007). É a primeira vez que um projeto com tais princípios estruturais e pedagógicos será ofertado pelas redes públicas de educação, inserindo-se, assim, no âmbito do Sistema Nacional de Educação e com o objetivo de contribuir para a universalização dos direitos à educação. Sobre o ineditismo deste evento falou E1:

Assim, no início do primeiro governo Lula, no segundo ano, com a vinda do ministro Tarso Genro, o grande mérito do ministério foi trazer para o debate esse tema, profissionalização com escolarização e ousar. O que consta, enfim nos anais, aqui dos corredores do ministério, é que o PROEJA nasce em diálogo entre o então secretário executivo do ministério, Fernando Haddad e o Ministro. Nada fácil para o ministério

porque nunca tinham tratado dos dois temas juntos e tão pouco tinha o apoio, o respaldo, da academia para isso. Então, um tema que era um desafio não só do ponto de vista da política pública, do investimento, mas era um desafio do ponto de vista conceitual. Como pensar o currículo? Aquilo que já se ensaiava para o ensino médio integrado, que é a profissionalização com formação geral, como acrescentar a isso um terceiro tema que é a educação de jovens e adultos, com toda sua especificidade? (E1, BRASÍLIA, 2011).

Na nossa busca de elementos para entender a gênese do Decreto que instituiu o PROEJA, entrevistamos um pesquisador que faz parte de um projeto que pesquisa educação profissional e tecnológica, coordenando um grupo que analisa a implantação do programa em um estado brasileiro. Em relação ao surgimento do programa, assim se manifestou:

O PROEJA nasce, com o primeiro Decreto de 2005, a partir de uma reflexão que se construiu dentro da Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação, mas numa interlocução com vários grupos de pesquisas que vinham trabalhando com a educação profissional. Qual era a questão que estava posta ali em 2005 quando se inicia o programa? Primeiro, uma necessidade de fazer com que o um percentual enorme de trabalhadores brasileiros que não tiveram possibilidade de concluir a educação básica na sua idade certa estavam fora da escola. Segundo, a necessidade de trazer as instituições de educação federal para um campo mais próximo das demandas sociais. Terceiro, eu creio que a origem do PROEJA está ligado a três movimentos: uma é a valorização da educação de jovens e adultos como direito subjetivo, uma política que foi assumida pelo governo; uma segunda é a própria valorização da educação profissional, que, a partir dos anos 1990, a demanda por políticas de formação e qualificação profissional é uma demanda mundial; e terceiro é essa política de atendimento geral de direitos que bem ou mal permeou na sociedade brasileira a partir do início do governo Lula da Silva. Aliando-se a isso, as pressões internas existentes dentro da Rede de Instituições Federais de Educação Profissional fizeram com que o Ministério da Educação e a CAPES passassem a pensar esse projeto e, a partir de 2006, lançaram um edital induzindo a pesquisa em educação de jovens e adultos, aliando a essa indução da pesquisa a própria oferta da educação de jovens e adultos aliada à formação profissional inicialmente na rede federal. Então esse foi o marco inicial do projeto (E3, Curitiba, 2011).

Este governo, para justificar a importância de sua ação e sensibilizar a sociedade para sua política profissional, em especial a educação integrada para jovens e adultos, faz uso dos dados estatísticos que mostram a realidade educacional brasileira. Já detalhamos os números no capítulo dois, que trata das políticas públicas, apenas vamos comentar os índices que tratam diretamente à

educação de jovens e adultos e sua relação com o mundo do trabalho.

O quadro da educação brasileira, explicitado nos dados levantados pelos diversos órgãos oficiais de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística – IBGE, as diversas avaliações e censos escolares em conjunto com outros órgãos que fazem a análise e interpretação dos dados como o IPEA, mostram uma situação de calamidade. Observaremos alguns dados elaborados nos anos de 2003 a 2007, período em que o PROEJA estava sendo pensado.

No caso brasileiro, existem muitas análises em cima das pesquisas do IBGE, dos Exames de Avaliação e dos censos escolares, além de pesquisas setoriais e particulares. Como existe uma grande variação de metodologia de análise que mudam conforme o foco da elaboração dos dados utilizaremos, principalmente, os Comunicados do IPEA. O Comunicado do IPEA nº 66, do ano 2010, faz uma análise comparativa de dados sobre educação do ano 1992 até 2009. Uma variável analisada pelos órgãos de pesquisa é *a distribuição das pessoas por anos de estudo*, que mostra o grau de escolaridade da população de um país. A média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade tem melhorado lentamente, como mostram os números: em 2003, a quantidade de anos de estudo era 6,7, em 2004, 6,8 em 2005, 6,9 em 2006, 7,1 e 7,3 em 2007 (IPEA, nº66, 2010). Pessoas com 11 anos de estudos ou mais, em 2006, era de 28,8% da população brasileira (IBGE/PNAD/2006-2007)⁷¹. Está longe da escolarização média estabelecida originariamente na Constituição Federal, que é o ensino fundamental ou nove anos de estudo, etapa constituidora do direito constitucional de todos à educação.

Isso mostra o baixo nível de escolaridade dos brasileiros, quando chegam ao mercado de trabalho, dificultando seu acesso, pois a escolaridade é um critério que está sendo adotado pelas empresas para selecionar os postos de trabalho, mesmo que o nível exigido esteja bem acima da necessidade da função. Os índices da escolarização incompleta dos cidadãos brasileiros revelam o contingente de candidatos à modalidade de educação para jovens e adultos. Com base em dados da PNAD/2004, era estimado, grosso modo, um mínimo de 15 milhões os jovens com idades entre 15 e 25 anos fora da escola. Pessoas dessa faixa etária se enquadram no critério idade para ingressar na educação de jovens e adultos, que é 15 anos para o ensino fundamental.

⁷¹FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006-2007. Inclusive as pessoas com anos de estudo não-determinados ou sem declaração.

Outra variável de indicativos que revela a baixa qualidade do ensino público é a categoria *analfabetismo funcional* que, entre nós, atingia, em 2006, 23,6% de pessoas com 10 anos ou mais de idade (IBGE, 2007)⁷². O analfabetismo funcional é fruto da baixa qualidade das nossas escolas que não garantem a aprendizagem prevista. Apesar da alta demanda potencial da EJA, os dados revelam uma situação de baixo atendimento. Em 2005, apenas 10,9% desta demanda potencial foi atendida (INEP/MEC). Em 2007, apenas 7,7% da população com 15 anos ou mais de idade frequentava a EJA. Essa população não só é reduzida, mas também bastante concentrada e desigual considerando-se as regiões do país e as condições de classe, de etnia e de sexo.

Quanto à educação profissional, vamos ver alguns índices que revelam a situação e as necessidades dessa modalidade de ensino. Segundo os dados da PNAD 2007, no Brasil, havia 159,4 milhões de pessoas com 10 anos ou mais de idade, e 6,0 milhões, 3,8% desta população, frequentavam algum curso de educação profissional. A distribuição entre os níveis mostrava que 81,1% estavam no segmento da qualificação profissional; 18,2% no curso técnico de nível médio; e 0,7% na graduação tecnológica. Esses dados demonstram que as instituições escolares preferem trabalhar com cursos mais simples, rápidos e de menor custo.

Os problemas financeiros foram declarados como motivo para a não conclusão do curso. Daqueles que frequentaram, 10,2% não concluíram. Dessas, 25,5% apontou o problema financeiro como o principal motivo para não finalizar o curso. Já, no curso técnico de nível médio, 24,5% das 775 mil pessoas que cursaram anteriormente a 2007, não concluíram o curso que iniciaram.

Se analisarmos, considerando a natureza da instituição da realização do curso, vamos perceber que a rede privada de ensino atende a maioria dos alunos da educação profissional no país com a seguinte distribuição: das pessoas com 10 anos ou mais, que frequentavam em 2007, ou haviam frequentado anteriormente cursos desse tipo, foram atendidas: 53,1% por instituições particulares de ensino; 22,4% por instituições públicas de ensino; e 20,6% pelo Sistema S de ensino (SENAI, SENAC, SEBRAE etc., com algum custo) (IBGE/PNAD, 2007). Estes dados

⁷² IBGE/PNAD, 2007 Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional, Rio de Janeiro 2009. <http://www.iibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/pdf>.

revelam uma situação preocupante, posto que, para muitos jovens que concluem o ensino médio, o sonho de cursar uma universidade não está assegurado pela falta de vagas. Com efeito, os cursos técnicos, quando de qualidade, constituem valiosa oportunidade de preparação para sua inserção no mundo do trabalho.

Quando se observam esses indicadores educacionais, temos que levar em consideração algumas características da população que diferenciam o maior ou menor grau de escolarização. Como bem expressa Lima Filho (2010):

Os dados da exclusão se acentuam à medida que os anos de idade avançam e se agravam quando estratificados para se observar a situação das populações de baixa renda, de mulheres, negros, indígenas, moradores de zonas rurais e de periferias urbanas (LIMA FILHO, 2010, p. 110).

Essa situação é confirmada pelas pesquisas. Por exemplo, na categoria localização, a população urbana e/ou metropolitana tem, na média, 3,9 anos de estudo a mais que a população rural, atingindo 8,7 anos de estudo. No quesito cor e/ou raça, observa-se que os negros têm menos 1,7 anos de estudo, em média, que os brancos (IBGE/PNAD, 2009).

As informações acima confirmam a importância do programa PROEJA e também revelam sua insignificância diante da grandiosidade da demanda. O atual governo, pela legislação e pelo discurso que aparece em seus documentos, parece sensibilizado com a questão e fala em garantir uma educação de qualidade para todos, a partir das ações de democratização do acesso e garantia de permanência em todos os níveis de ensino, na criação e promoção de políticas públicas abrangentes voltadas para a melhoria progressiva da educação.

Vamos estabelecer o fio condutor da legislação para destacar os momentos que foram abrindo caminho e criando condições para formalizar um programa com os fundamentos do PROEJA. Iniciando pela Constituição Federal de 1988, passando pela LDB de 1996, pelo Decreto 5.174 de 2004, até chegar ao Decreto 5.840 de 2006 e ao Documento Base em 2007. A trajetória legal do PROEJA tem como vertente a própria legislação da educação profissional, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio, pois todas forneceram elementos que compõe o programa de educação profissional para jovens e adultos integrado ao nível médio. Esta relação direta com estas modalidades deve ser considerada e aplicada pelas instituições que se dispuserem a

implantar cursos do PROEJA, conforme explicado no parecer 39/2004 do Conselho Nacional da Educação - CNE – que recomenda:

Observar tanto as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio pelo Parecer CNE/CEB 15/98 e Resolução CNE/CEB 3/98, quanto as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para a Educação Profissional Técnica de nível médio, pelo Parecer CNE/CEB 16/99 e Resolução CNE/CEB 4/99, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para a Educação de Jovens e Adultos, pelo Parecer CNE/CEB 11/2000 e Resolução CNE/CEB 1/2000 (BRASIL, MEC/CNE, 2004).

Portanto, essa legislação mais geral será descrita, neste trabalho, destacando os preceitos que diretamente possibilitam um projeto de curso da EJA profissionalizante integrado.

No seu Art. 1º, a Constituição Federal inicia dizendo que para o pleno desenvolvimento da pessoa, é preciso desenvolver a “II- cidadania; III- a dignidade da pessoa humana e IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. Para que essas prerrogativas aconteçam em melhores condições, na conjuntura atual, a escolaridade contribui muito, desde que seja de qualidade. O Art. 5º é fundamental ao determinar que todos são iguais perante a lei em direitos e obrigações, incluindo o direito à educação como é explicitado no Art. 6º: “São direitos sociais a *educação*, a saúde, a alimentação, o *trabalho* (...)”. E ainda se completa no Art. 205: “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” (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

Pelos dados que vimos, são direitos distantes de se efetivarem de fato. Também evidencia a dualidade entre cidadania, tarefa da formação geral e qualificação, tarefa da educação profissional. Quanto à dualidade, o PROEJA, se propõe a superá-la adotando o princípio da integração da formação geral com a educação profissional. No Art. 206, um dos preceitos estabelecidos é “I - a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “VII- garantia de padrão de qualidade”. O acesso se faz pela democratização e pelo aumento de vagas nas instituições escolares - por exemplo, a expansão dos Institutos Federais – IF -, com obrigatoriedade de oferecer uma quantidade mínima de vagas para jovens e adultos em cursos integrados de ensino fundamental e médio profissionalizante. A escolha dos IF para executores do programa também tem a intenção de garantir o padrão de qualidade.

O Art.208 da Constituição Federal de 1988, fala diretamente ao público de EJA ao dizer que o dever do Estado se efetivará com “I- educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”⁷³. As pesquisas mostram que ainda está longe de atender a todos, portanto não se cumpre também o parágrafo segundo: “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. Poucas vezes essa responsabilidade é apurada.

O § 5º, do Art. 211, fez com que o Estado demorasse a atender o segmento de jovens e adultos, pois não sendo considerada uma modalidade regular não tinha prioridade: “A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular” (BRASIL, 1988)⁷⁴. Só mais tarde vai se tornar modalidade regular com a atualização da LDB. A Constituição Federal situa a educação profissional na confluência dos direitos do cidadão à educação e ao trabalho quando, em seu Art. 227, destaca o dever da família, da sociedade e do Estado em “assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à *educação*, ao lazer, à *profissionalização*, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 1988. Grifo nosso)⁷⁵.

Estes princípios constitucionais foram confirmados, ampliados e detalhados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, atualizada em 2008 pela LEI 11.741⁷⁶. A LDB também contém normas favoráveis à expansão da educação de jovens e adultos e da educação profissional, pois estende os direitos de quem não teve oportunidade na idade própria e amplia a concepção da educação profissional admitindo sua articulação com outras modalidades de ensino. A Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, trata o tema da Educação Profissional em um capítulo especial, o Capítulo III do Título V, “Da Educação Profissional”⁷⁷, Artigos 39 a 42, de forma associada e articulada com o § 2º do Artigo 36 da mesma Lei, na parte referente ao Ensino Médio, enquanto na seção V, Art. 37 e 38 está a Educação de Jovens e

⁷³ Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

⁷⁴ Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

⁷⁵ Caput do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

⁷⁶ A reforma da educação profissional e tecnológica vigente a partir do Decreto 5.154/2004 é incorporada a LDB pela lei 11.741/2008. Assim o que era um projeto de governo passa a compor, com outras formas de integração, uma política de Estado, segundo alguns autores.

⁷⁷ No Cap. II Da educação básica foi acrescida a Seção IV – A Da Educação Profissional e Tecnológica pela Lei nº 11.741, de 16-7-2008.

Adultos (BRASIL, 1997).

A LDB, em seu § 1º, do Art. 1º, diz: “Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. Essa determinação permitiu que a educação de adultos se tornasse uma modalidade de ensino regular e fosse para as escolas, mas não sem resistência dos sistemas escolares estabelecidos. E no § 2º “A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”, foi interpretado como possibilidade de articular a formação profissional com formação geral, viabilizando programas integrados como o PROEJA.

Dos princípios básicos apresentados no Art. 3º, destacamos o inciso III – “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”. Este princípio vai ser decisivo para a efetivação de cursos de PROEJA, pois a prática de ensinar e de aprender neste segmento é diferente do ensino regular, exigindo novas estruturas curriculares e metodologias adequadas ao perfil de jovens e adultos trabalhadores que não concluíram a educação básica na idade esperada.

Neste trabalho, estamos tratando do papel do Estado no que tange à legislação educacional. Está no Art. 4º da LDB a responsabilidade do setor público para jovens e adultos, quando estabelece no inciso I- “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”, e complementa, “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”.

Uma das ações do governo para cumprir essas determinações legais foi a criação da EJA e do PROEJA para ser executado pelos sistemas de ensino federal, estadual e municipal e rede do sistema S de acordo com seu respectivo nível de responsabilidade. Uma dificuldade foi atender as necessidades e disponibilidades dos trabalhadores que não se enquadram na rigidez da escola, tanto de horários, currículos e metodologias. Como consequência, vai ocorrer baixo atendimento e alto índice de abandono, assim, repetindo experiências frustrantes a esse público de jovens e adultos que tenta retornar à escola. Sobre essa questão, os governos costumam alegar que não é possível cumprir tantas obrigações devido à escassez de verbas, tendo que priorizar alguns setores. O governo do PT, entretanto, está dando mais atenção à educação de jovens e adultos, com projetos educacionais de qualificação profissional com elevação da

escolaridade, mas ainda está longe de resolver o problema.

Uma legislação bem elaborada não é suficiente para mobilizar a população; é preciso que o grupo beneficiado pelas ações seja informado. Nesse sentido, o legislador determina, no Art. 5º, parágrafo 1º, inciso I – que o poder público deve “recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso” e II – “fazer-lhes a chamada pública” (LDB, 1996). De nada valerá uma legislação favorável e disponibilidade de vagas se não houver conhecimento pelos demandantes e estabelecer contato com os mesmos por meio de campanhas de esclarecimento.

Quanto à organização da Educação Básica, a lei adota uma posição flexível do currículo, quando oferece várias opções para a estruturação do ensino, pelo que se depreende do que está escrito no Art. 23: “A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar” (LDB, 1996). O PROEJA como parte da modalidade EJA pertence à educação básica, por isso esse artigo da lei é tão importante para a modalidade em análise. São tantas as particularidades do perfil deste segmento que essa liberdade pedagógica de organizar os itinerários formativos é fundamental para atender suas necessidades. A flexibilidade vai reduzindo pelos muitos condicionantes que recebe por decretos, pareceres, resoluções, diretrizes curriculares, normas dos sistemas de ensino, condições da instituição escolar, critérios para financiamento (FUNDEB diz que tem que ser presencial), perfil no catálogo de cursos, os CREAS, leis trabalhistas, etc. Uma contradição aparece nos casos da exigência do modelo presencial com limites de frequência, nos ensinos fundamental (norma da LDB) e médio (regulamentação da lei).

A política de integração da educação profissional ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos é considerada como a retomada de princípios estabelecidos pela LDB que, no Art. 36, § 2º⁷⁸, no Art. 39 e seu parágrafo único⁷⁹, e no Art. 40⁸⁰, sintetizam as características da educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação

⁷⁸ Parágrafo revogado pela Lei no 11.741, de 16-7-2008 e passou para o parágrafo único do Art. 36-A.

⁷⁹ Artigo modificado pelo Decreto no 5.154, de 23-7-2004, e redação dada pela Lei no 11.741, de 2008.

⁸⁰ Artigo regulamentado pelo Decreto no 5.154, de 23-7-2004.

nacional, integrando-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. Esse combinado da legislação foi interpretado como condição legal para separar os cursos técnicos do ensino médio, quando foi regulamentado pelo Decreto 2.208/1997. Também permitiu a regulamentação dada pelo Decreto 5.154/2004, que reforma o anterior acrescentando a possibilidade de articulação integrada, fato que possibilitou cursos como o PROEJA. Como consta na Lei de Diretrizes e Base da Educação Brasileira: Art. 36 § 2º: “O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”; Art. 40 “A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho”; e Art. 39 “a educação profissional integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. Parágrafo Único: “O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional” (LDB, 1996).

Ao poder público, em seus diferentes níveis, é determinado que ‘deverá’ assegurar gratuitamente aos jovens e adultos, oportunidades educacionais apropriadas e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola (LDB, Art.37, §1º e § 2º), inclusive se utilizando da educação à distancia (Art. 87, § 3º)⁸¹. É nesse contexto legal da Constituição e da LDB, em sua dialética conservadora/progressista, que se ampara a legitimidade do direito à educação da população brasileira, em especial os jovens e adultos que estão fora da escolarização recomendada.

A Lei de Diretrizes e Bases necessitou de sucessivos instrumentos legais complementares para sua definição e implementação, o que gerou uma série de documentos, sendo denominados de reformas. Assim, teve a primeira reforma no governo de FHC, em relação à educação profissional, pelo Decreto 2.208/1997 e seus pareceres e resoluções. Essa reforma foi reformada, quando o novo governo, que assumiu em 2003, editou o decreto 5.174/2004. Na campanha para eleição em 2002, o Partido dos Trabalhadores e seu candidato Luiz Inácio Lula da Silva assumem as críticas à reforma de 1997. Em seu programa de campanha, já anunciava:

⁸¹ Parágrafo alterado pela redação da Lei no 11.330, de 25-7-2006.

A educação profissional ocupa, hoje, um espaço no capítulo da educação na Constituição Brasileira e na LDB. No entanto, foi promulgada uma legislação reguladora com equívocos conceituais de conteúdo e de gestão. Referimo-nos, especialmente ao Decreto 2.208/97 e aos instrumentos dele decorrentes, que desmontam todo o processo de aperfeiçoamento que tem vivido a rede de escolas técnicas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, P. 17. Uma Escola do Tamanho do Brasil. Programa de Campanha).

Esperava-se deste governo uma transformação mais estrutural da educação brasileira, pois o grupo de intelectuais educadores que apoiam essa candidatura defende um ensino médio unitário e politécnico, isto é, admite a profissionalização como complementar, mas acompanhada de uma formação que ensina os princípios da ciência, do trabalho e da cultura, pensando a emancipação dos trabalhadores. Mas negociaram com setores das forças conservadoras do Conselho Federal de Educação, do Congresso Nacional, das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e das Universidades, permitindo a manutenção do ensino vinculado aos ditames do mercado. Assim, permanece uma formação fragmentada do cidadão, por meio de cursos de aperfeiçoamento, requalificação, cursos técnicos com saídas intermediárias, destinados à inserção rápida dos cidadãos no mercado de trabalho (PEIXOTO, 2008).

As ações para uma reformulação na educação têm início logo que o novo governo toma posse em 2003. O MEC, por meio da SEMTEC (Secretaria da Educação Média e Tecnológica), organizou dois seminários nacionais em que foi discutida a integração. O primeiro denominado Ensino Médio: Construção Política, em Brasília, discutiu a realidade do ensino médio brasileiro e novas perspectivas políticas para esse nível de ensino. O segundo foi o Seminário Nacional de Educação Profissional – Concepções, Experiências, Problemas e Propostas - específicas da educação profissional e tecnológica. Interessante é que a integração inicia com reuniões separadas, como estão separadas em secretarias distintas no MEC: a educação tecnológica (SETEC) a educação básica (SEB) e a educação de jovens e adultos na SECAD.

Essa situação, as discussões e a disputa de projetos resultaram na edição do Decreto Federal nº. 5.154/2004, que regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da LDB, e revoga, em seu Art. 9º, parte do Decreto Federal nº. 2.208/1997. Foi instituído na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), e do ministro da educação Fernando Haddad. A nova Legislação contempla propostas curriculares considerando a articulação entre as

diferentes dimensões do trabalho de formação profissional do cidadão/aluno, na perspectiva da oferta pública da educação profissional técnica de nível médio, enfatizando o trabalho, a cultura, a ciência e a tecnologia, como princípios fundadores da organização curricular integrada ao ensino médio (BRASIL, 2004. Parecer, 39/2004).

O novo decreto não traz grandes mudanças na organização da educação profissional, pois manteve o conteúdo do anterior, como fica claro na manifestação do Conselho Nacional de Educação quando ressalta no Parecer CEB nº. 39/2004:

As Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação não deverão ser substituídas. Elas não perderam a sua validade e eficácia, uma vez que regulamentam dispositivos da LDB em plena vigência. O que será necessário fazer é uma ou outra alteração nas respectivas resoluções definidoras de Diretrizes Curriculares Nacionais, definindo orientação complementar referente a eventuais pontos de divergência de interpretação ou de organização entre as orientações básicas do revogado Decreto nº 2.208/1997 e do vigente Decreto nº 5.154/2004 (PARECER 39/2004 p. 399).

Ao determinar a permanência das diretrizes anteriores, ressalta o caráter incremental também da segunda reforma da educação profissional. Sendo o PROEJA obrigado a cumprir as diretrizes da educação profissional, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e do ensino médio técnico integrado ao ensino médio, as mudanças são poucas.

O Parecer 11/2000 mantém a possibilidade de cursos com matrículas independentes, mas admite a oferta de cursos profissionais integrados de nível médio – os chamados cursos técnicos integrados ao curso propedêutico – e também integrado ao nível fundamental, observadas as áreas previstas por resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Portanto, a articulação é a nova forma de relacionamento entre Educação Profissional, Ensino Médio e EJA. De acordo com o § 1º, do Artigo 4º, do Decreto nº 5.154/2004, as formas possíveis de concretização dessa articulação são as seguintes:

1. Integrada (inciso I do § 1º do Artigo 4º): “oferecida somente a quem já tenha concluído o Ensino Fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno”. Ressalta o Parecer CNE/CEB nº. 39/2004, que “é importante deixar claro que, na adoção da forma integrada, o estabelecimento de ensino não estará ofertando dois cursos

à sua *clientela*” (CORDÃO, CNE/CEB nº. 39/2004, p.169). A instituição de ensino, porém, deverá “ampliar a carga horária total do curso, a fim de assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas para a formação geral e as condições de preparação para o exercício de profissões técnicas” (§ 2º do art. 4º, Decreto 5.154/2004). No caso do PROEJA, o Decreto 5.840/2006 estabelecerá o tempo mínimo e cada instituição organizará a duração do curso de acordo com as especificidades locais;

2. Concomitante (inciso II do § 1º do Artigo 4º): “oferecida somente a quem já tenha concluído o Ensino Fundamental ou esteja cursando o Ensino Médio” e com “matrículas distintas para cada curso”, na própria escola ou em escolas distintas. Os dois cursos são desenvolvidos articuladamente, como um único curso, em decorrência do planejamento e desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados entre as escolas conveniadas. Trata-se de um único curso, com projeto pedagógico único, com proposta curricular única e com matrícula única. E quando acontece com projeto único, terá também um só diploma. O objetivo deste arranjo tem a finalidade de otimizar os recursos humanos e materiais, juntando o que tem a escola profissional com o que tem a escola propedêutica do ensino médio e da EJA. A Educação Profissional Técnica de nível médio, tanto na forma integrada, quanto na forma concomitante, na mesma instituição de ensino ou em instituições distintas, mas integradas por convênio de intercomplementaridade e projeto pedagógico unificado, poderá ocorrer em articulação com o Ensino Médio regular ou com os cursos de Educação de Jovens e Adultos de Ensino Médio, objetivando, simultaneamente, a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador (Artigo 3º, § 2º, Decreto 5.154/2004);

3. Subsequente⁸².

O reconhecimento legal da possibilidade de se ter a formação profissional integrada ao ensino médio na modalidade de EJA é um ganho político de grande importância histórica para esse segmento, pois significa o reconhecimento e a valorização social dessa modalidade da educação básica na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida (LIMA FILHO, 2010).

Dispõe o Decreto Federal 5.154/2004, no Art. 1º, que a educação profissional, prevista no Art. 39 da LDB, será desenvolvida por meio de cursos e programas especificando: formação

⁸² A forma subsequente ou sequencial não cabe no caso do PROEJA, pois exige o ensino médio completo, enquanto o PROEJA é para concluintes do ensino fundamental ou ensino médio incompleto.

inicial e continuada de trabalhadores – oferecida em todos os níveis de escolaridade, inclui a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, podendo ser ofertada segundo itinerários formativos, visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida social (FIC, antes denominado nível básico no Decreto 2.208/1997); educação profissional técnica de nível médio – oferecida em articulação com o ensino médio, podendo ser integrada, concomitante ou subsequente ao ensino médio⁸³. No artigo 3º, § 1º, sobre os cursos de FIC, define itinerário formativo como o “conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos” (BRASIL, 2004, Decreto 5.154/2004).

O referido Decreto, no seu Artigo 4º, define como premissas básicas a serem seguidas na organização da Educação Profissional Técnica de forma articulada com o Ensino Médio e PROEJA, que sejam observados “os objetivos contidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação; as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino; e as exigências de cada instituição de ensino, nos termos do seu projeto pedagógico” (incisos I, II e III do Artigo 4º) (Parecer 39/2004, p. 400). Esses pressupostos dão liberdade às instituições de ensino para fazer ou não cursos de EJA com qualificação profissional. A União vai induzir a implantação de cursos desta modalidade por meio de incentivo financeiro e apoio pedagógico.

O inciso II, § 1º, do Art. 4º mantém a possibilidade da manutenção, pelas instituições, de cursos independentes não integrados, ao permitir a matrícula em dois cursos. Portanto, o decreto não obriga por uma ou outra forma de estrutura dos cursos realizados pelos sistemas e instituições de ensino, cabendo a cada um, no uso de sua autonomia, decidir pela forma que melhor se coaduna com sua proposta político-pedagógica (ensino médio propedêutico, ensino técnico de nível médio, podendo ser integrado ao médio propedêutico ou à EJA ou concomitante). No caso da Rede Federal, ela terá que incluir, obrigatoriamente, em seu Plano Político Pedagógico, o PROEJA FIC e o PROEJA Técnico seguindo o decreto que o institui.

As instituições que ofertarem cursos articulados poderão estabelecer certificação

⁸³Educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação – regida pelas normas da educação superior e oferecida aos egressos do ensino médio e superior, respectivamente. Não tem relação com o PROEJA.

intermediária para quem concluir etapas ou módulos, desde que estas tenham caráter de terminalidade. “Considera-se etapa com terminalidade a conclusão intermediária de cursos de educação profissional técnica de nível médio que caracterize uma qualificação para o trabalho, claramente definida e com identidade própria” (§ 1º, do Art. 6º, Decreto 5.154/2004). Mas o diploma de técnico só será expedido para quem concluir todo o percurso formativo e não poderá ser apenas do ensino médio propedêutico.

O Conselho Nacional de Educação – CNE - é o órgão de consultoria do MEC, que é chamado para interpretar e fazer as regulamentações complementares relativas aos preceitos da Lei (LDB) e dos Decretos. O Parecer CNE/CEB nº. 39/2004 foi homologado para que realizasse a adequação das Diretrizes Curriculares Nacionais e permitisse orientar os sistemas de ensino e as escolas da Educação Profissional Técnica de nível médio na implantação do Decreto 5.154/2004, o qual aborda três alternativas de organização para esta modalidade de ensino, inclusive a forma integrada com o Ensino Médio, que não contemplava na Resolução 04/1999, que estabelecia a relação de “independência e articulação” (Inciso I do Artigo 3º da Resolução CNE/CEB 4/99). Na forma articulada se acrescentou a integração, como explicitado nos parágrafos anteriores deste trabalho. Este Parecer, que tem o mesmo conselheiro⁸⁴ relator das diretrizes para o decreto 2.208/1997 (o que já seria uma contradição), ao tratar da integração enfatiza que são duas coisas distintas a formação geral e o ensino profissional, cada um com sua carga horária, que deve ser ampliada para incluir os dois, como se não fosse possível integrar de forma a atingir o objetivo de uma formação completa, sem o rigor das horas. E mais adiante: “O conteúdo do Ensino Médio é pré-requisito para a obtenção do diploma de técnico e pode ser ministrado ‘simultaneamente’ com os conteúdos do ensino técnico relacionando teoria e prática no ensino de cada disciplina (Parecer 39/2004)”. Ora, simultaneamente relacionando teoria e prática, não supõe uma ação de integração efetiva em que desaparece a dualidade formação geral/formação específica. Esta concepção mantém o caráter disciplinar rigoroso que dificulta a possibilidade de integrar. Aspecto também percebido pelas pesquisadoras:

⁸⁴O Conselho Nacional de Educação manteve os mesmos membros depois da troca de Governo em 2003. O Conselheiro Francisco Aparecido Cordão foi o relator do parecer 04/1999 e do 39/2004 que definiu a Resolução 1/2005.

Se a relação teoria/prática não for explicitada no interior dos currículos, para além da aplicação da teoria à prática cotidiana, podemos reduzir o conhecimento a uma perspectiva utilitária, pragmática, gerando problemas como não ensinar/aprender o que não se irá utilizar. Devemos compreender que aliar teoria à prática, numa perspectiva de emancipação, é tornar a teoria um guia da ação e não simplesmente aplicar o que se aprende no processo de trabalho. (VIRIATO; GOTARDO, 2009, p. 224)

Outro documento que faz parte da mini reforma da educação profissional e repercutirá no PROEJA, é a Resolução CNE/CEB nº 1, de 03 de fevereiro de 2005. Instituída em conformidade com o Decreto nº. 5.154/2004 e com fundamento no Parecer CNE/CEB nº 39/2004, atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio. Os preceitos desta resolução foram analisados ao tratarmos do parecer que lhe deu fundamentação. Vale destacar o artigo 3º que dispõe sobre a nova nomenclatura dos cursos e programas que passará a ser atualizada nos seguintes termos: inciso I. “Educação Profissional de nível básico” passa a denominar-se “formação inicial e continuada de trabalhadores”, aqui se enquadram os cursos de FIC da EJA; inciso II. “Educação Profissional de nível técnico” passa a denominar-se “Educação Profissional Técnica de nível médio”, ao qual se junta, mais tarde, o PROEJA Técnico.

Este Parecer também reforça o caráter continuista da reforma ao definir, no Art. 8º, que ficam mantidas as Resoluções CNE/CEB nº 3/1998 e nº 4/1999, com as alterações introduzidas por esta resolução e, no Art. 9, que esta Resolução “engloba as orientações constantes do Parecer CNE/CEB nº. 39/2004 (BRASIL, 2005, Parecer, 1/2005). Assim, as DCNs, que regulamentam o PROEJA, em nível nacional, constituem-se como uma verdadeira *colcha de retalhos*, que propõem a integração curricular a partir de uma legislação que fragmenta educação profissional e formação geral.

Apesar das continuidades e semelhanças pela convivência de projetos contraditórios e dificuldades de execução, também existe, no campo das concepções alguns pontos de fundo que diferenciam as duas políticas. A entrevistada E1, ao ser questionada sobre a influência de organismos externos que haviam atuado na reforma da década de 1990 afirmou que na política educacional do MEC/SETEC não foram chamados a opinar,

Não, porque temos aqui uma diferença de concepção de mundo, de homem, de política pública, de concepção do papel do Estado em relação à educação pública. O Ministério da Educação trabalha hoje cada vez mais com a ampliação do direito à educação, e eu penso que é fundamental referir, entre outros decretos anteriores, a emenda constitucional 59, de dezembro de 2009, ela torna obrigatória a educação dos quatro aos 17 anos. Esse é o divisor de águas, o Brasil nunca tinha assumido isso antes, porque o foco dos atores dos anos 1990 era o ensino fundamental. O ensino médio era só uma passagem para quem conseguia ingressar na universidade, que eram poucos em relação ao conjunto dos jovens. Então, penso que tem que deixar isso bastante marcado. Porque há uma diferença total de compreensão de mundo (E1, Brasília, 2011).

Essa nova visão da política como ação para transformar a realidade de setores sociais até então esquecidos, transparece nos documentos que traçaram as diretrizes para a educação profissional média de jovens e adultos. O grupo que escreveu sobre diretrizes políticas, pedagógicas e curriculares para o PROEJA, manifesta um entusiasmo idealista contagiante na esperança de uma utopia próxima a se realizar, anunciando um *inédito provável*, expressada no Documento Base (2007). De acordo com este documento, o PROEJA constitui-se em:

Um desafio pedagógico e político para todos aqueles que desejam transformar este país dentro de uma perspectiva de desenvolvimento e justiça social. A implementação deste Programa compreende a construção de um projeto possível de sociedade mais igualitária e fundamenta-se nos eixos norteadores das políticas de educação profissional do atual governo: a expansão da oferta pública de educação profissional; o desenvolvimento de estratégias de financiamento público que permitam a obtenção de recursos para um atendimento de qualidade; a oferta de educação profissional dentro da concepção de formação integral do cidadão – formação esta que combine, na sua prática e nos seus fundamentos científico-tecnológicos e histórico-sociais – trabalho, ciência e cultura - e o papel estratégico da educação profissional nas políticas de inclusão social. (BRASIL, 2007, p. 4).

A parte institucional está bem elaborada, como veremos na análise da legislação que institui a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, com ênfase no ensino médio técnico e FIC. A política de educação profissional integrada à educação básica começa a ser regulamentada a partir da estrutura anterior, o Decreto 2.208/1997. Os novos princípios norteadores são acrescentados aos que já existem, sem revogá-los em sua totalidade. Assim, a nova proposta admite o ensino integrado, mas não rompe com a institucionalidade construída na primeira reforma, ao deixar livre para quem quiser continuar com a estrutura anterior. Isto é, sem

romper radicalmente com o passado, apenas incrementando uma nova possibilidade ao que já existia.

De qualquer forma, esta reforma representa uma etapa do embate mais amplo entre projetos societários e educacionais. A nova concepção está representando a vontade e a necessidade social de boa parte da sociedade, como aparece no Documento Base que resulta de um amplo debate nacional. A alteração do decreto anterior e a publicação do Decreto 5.154/2004 permitiram que se pudesse fazer uma educação integrada mais flexível, de acordo com a realidade de cada comunidade, instituição, segmento social ou educando.

Segundo seus formuladores, o PROEJA surge, no contexto do direito à educação como parte das políticas públicas de inclusão social com a dupla finalidade de enfrentar as discontinuidades e o voluntarismo que marcam a modalidade de EJA no âmbito do ensino médio. Além disso, integrar a formação geral com a qualificação profissional para levar esses coletivos a uma participação socioeconômica com qualidade (DANTE, 2006). Nessa linha, também pensa a colaboradora E1 ao falar das mudanças que estão ocorrendo na sociedade brasileira:

Precisamos reconhecer o avanço que nós tivemos. Não que o governo anterior não tenha feito nada. Eu acho que é meritório do governo Fernando Henrique Cardoso a quase universalização de 7 a 14 anos e a criação do FUNDEF. O Anísio Teixeira, na década de quarenta, fala da necessidade da criação de um fundo de financiamento, porque não havia nada garantido, se fixavam percentuais que jamais eram cumpridos. Neste sentido, eu penso que a sociedade brasileira está se afinando, na perspectiva dessa grande mudança rumo à inclusão social, no caso, pela ampliação do direito à educação, e o PROEJA se inscreve nesse esforço. Ele não é um programinha, ele se inscreve no esforço de uma inclusão real, e que hoje já se traduz no melhoramento financeiro da população (E1, BRASILIA, 2011).

Portanto, sabendo-se da valorização que a escola adquiriu na sociedade moderna e conhecendo a irregular trajetória da EJA e da EPT, entendemos as motivações para incluir a universalização da educação entre os direitos dos sujeitos envolvidos. Mesmo que inicialmente sejam programas específicos, focalizados, compensatórios, poderão ser inclusivos se a realização vier acompanhada de um caráter classista que leve os trabalhadores estudantes a compreender a sociedade em que vivem.

Depois do Decreto 5.174/2004, pode-se dizer que a primeira manifestação externa oficial

de educação profissional para jovens e adultos foi a Portaria nº 2.080, de 13 de junho de 2005, emitida pelo Ministro da Educação e Cultura, Senhor Tarso Genro, que estabelecia, “no âmbito dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, as diretrizes para a oferta de cursos de educação profissional de forma integrada aos cursos de ensino médio, na modalidade de jovens e adultos” (BRASIL, 2005). Como Programa, o PROEJA nasce pela promulgação do Decreto sob o nº 5.478, de 24 de junho de 2005, reeditando a portaria. Estabelece a normatização do ensino de formação geral integrado ao ensino técnico para jovens e adultos só para o nível médio e apenas para a rede federal de educação profissional. Prontamente, os atingidos pelo Decreto,⁸⁵ a própria Rede, as instituições parceiras, gestores educacionais, estudiosos do tema, passaram a questionar o programa, propondo alterações com relação à abrangência e ao aprofundamento em seus princípios epistemológicos. A própria Secretaria do MEC reconheceu que havia problemas, conforme nossa colaboradora E1:

A dificuldade que houve foi porque o tema era muito novo, nós não tínhamos caminho teórico construído, experiência prática tinha essa da CUT, que era uma pequena referência. Mas aquele decreto era insuficiente, porque ele só falava de ensino médio, porque ele só falava da rede federal, e era preciso ampliar esse esforço porque nos seus pressupostos se entedia também que faltavam elementos importantes. Então, nós começamos, no final de 2005, um movimento e conseguimos, em sete ou oito meses, fazer dois ou três bons debates com o ministro Haddad, com a sua assessoria jurídica, e encaminhar para a Casa Civil um novo Decreto do PROEJA. Então, com esse novo decreto, nós vamos enfim estabelecer um marco muito mais amplo para o debate do PROEJA. Bom, se foi fácil ou difícil fazer isso, foi bem difícil (E1, BRASÍLIA, 2011).

Um dos setores que se mobilizou imediatamente foi o “Sistema S” que, segundo o primeiro decreto, não está na abrangência de quem pode oferecer o programa. Chegou ao Conselho Nacional de Educação a solicitação do Ministério para que o Conselho desse um parecer sobre uma minuta-padrão celebrado entre o Ministério da Educação e as entidades do

⁸⁵ Participaram do debate: instituições estaduais e municipais; universidades federais e seus fóruns de representação; a ANPED; o Fórum Nacional de Educação; o Fórum Nacional de EJA; instituições educativas tecnológicas federais (CONDTEC, CONDEAF, CONDETUF); Fórum Institucional de Gestores Estaduais da Educação Profissional e Tecnológica; Secretarias do MEC – SETEC, SEB, SECAD; MTE; sindicatos da educação; o sistema S. (Informações constantes na página eletrônica da SETEC <http://portal.mec.gov.br/setec/>, Acesso em 02 abr. 2010).

chamado “Sistema S” para a oferta de Programas PROEJA.

Constitui objeto deste Instrumento a conjugação de esforços entre os Partícipes para a ampliação da oferta de vagas gratuitas, em estabelecimentos do SENAI e do Sesi (do SENAC e do SESC, do SENAT e do SEST, do SEBRAE, do SENAR e do SESCOOP) em cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores ou de educação profissional técnica de nível médio integradas ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos, com vistas à elevação da qualificação social e profissional dos trabalhadores e à promoção da inclusão social pela educação e pelo trabalho (PARECER CNE/CEB N° 29/2005, p. 2).

Esse Parecer mostra a intenção do governo em mudar a relação do sistema S com as políticas governamentais. Sobre recursos financeiros, consta no item 2.4 do acordo que “O presente Instrumento não envolve qualquer transferência de recursos financeiros entre os Partícipes”. Mas não fecha a possibilidade de vir a contribuir ao definir as condições se isso acontecer, conforme item 2.6, “Qualquer transferência de recursos entre os Partícipes deverá ser formalizada em instrumento jurídico próprio, legalmente hábil para tanto (PARECER CNE/CEB N° 29/2005).

Nesse contexto de manifestações em relação à novidade, a entrevistada E1 assume uma coordenadoria na SETEC e se depara com uma situação de insatisfação, incertezas e dúvidas na Rede Federal. Ela descreve o momento:

Então, em 2005 houve um primeiro esforço e sai um decreto, específico para a Rede Federal. Ele trazia algo muito diferente daquilo que a Rede vinha trabalhando, com base no Decreto de 1997. Quando assumi como Coordenadora geral de políticas, na então Diretoria de Articulação de Políticas de Educação Profissional, havia um grande embate com a Rede Federal. Quando eu cheguei, em setembro, o movimento foi o de organizar o diálogo. Na sequência, logo depois, assumi a própria diretoria, de Coordenadora passei a Diretora. O meu papel foi o que eu tenho desempenhado nesses anos todos (porque é nisso que acredito) chamar os diferentes atores desse debate para o diálogo. Esse grupo de trabalho tinha a representação (na época não tínhamos ainda os institutos), tanto das escolas técnicas vinculadas, das universidades, das escolas agrotécnicas e dos CEFET, e também tinha representante da ANPED, do fórum de Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, do sistema S (que sempre teve uma representação) e do ministério do trabalho (E1, BRASILIA, 2011).

Em resposta aos questionamentos e como resultado das discussões, houve a revogação do Decreto nº 5.478/2005 pela promulgação do Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, o qual trouxe diversas mudanças que introduz novas possibilidades para o programa. O novo decreto regulamenta a formação de jovens e adultos trabalhadores em nível inicial e continuado, articulado ao fundamental e ao médio (PROEJA FIC) e em nível de educação profissional técnica de nível médio, integrada ou concomitante (PROEJA TÉCNICO), instituído no âmbito federal, para a Rede Federal⁸⁶ de educação profissional (Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, Universidade Tecnológica do Paraná, Colégio Pedro II), e poderá ser adotada pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelo sistema S (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR, SESCOOP, SEBRAE, SESI, SESC e SEST), além de entidades sindicais e organizações sociais (Artigo 1º, § 1º). No Art.1º, § 4º, o Decreto define que os cursos e programas do PROEJA deverão ser oferecidos, em qualquer caso, a partir da construção prévia de projeto pedagógico integrado único, inclusive quando envolver articulações interinstitucionais ou intergovernamentais (Decreto nº 5.840/2006).

Para nosso colaborador E3, as mudanças foram o resultado de uma reflexão mais ampla e aprofundada no campo político:

Foi uma reflexão de que essa oferta tinha que ser na qualidade de política pública, ela não pode ser um programa. (...) Quando esse primeiro decreto saiu, houve uma reação tanto dos profissionais dos CEFET quanto de educadores que têm feito pesquisa e discutido a educação profissional, mostrando que era uma política pública menor em função do que se pretendia. Então, houve um período de mais ou menos seis meses, onde um grupo, organizado a partir da SETEC, revisou os documentos iniciais do PROEJA e elaborou um Documento Base dando esta concepção de educação integrada de qualidade e expandiu a abrangência do PROEJA, não só agora para Rede Federal, mas para redes estaduais e municipais e aumentou também o nível de atendimento, passando a ser a educação básica como um todo. (...) Mas, sobretudo, mudou essa concepção de ser um programa emergencial para ser um programa pleno com o foco dirigido a integração da relação trabalho, educação, cultura e tecnologia, que são os quatro eixos fundamentais do PROEJA (E3, CURITIBA, 2011).

⁸⁶Segundo consta na LDB em seu artigo 16: O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União. Quanto as categorias administrativas: I-públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II- as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Quanto aos níveis de ensino, passou para Educação Básica completa (fundamental e médio) e ampliou o universo em relação à origem das instituições que podem ser proponentes de cursos PROEJA. Com essas alterações, aumenta a quantidade de pessoas atendidas, pois a rede federal só trabalhava com ensino médio. Porém, a intenção política inicial de fazer educação pública e gratuita a todos mais uma vez foi abortada pela pressão de setores e entidades envolvidas com o mercado educacional. A ampliação de atendimento poderia ter sido efetivada no âmbito federal com maior investimento público e pela expansão das redes federais, estaduais e municipais. Outras análises chamam a atenção para essa situação:

Enfim, as possibilidades de formas de oferta e de organização curricular propostas no PROEJA parecem estar num contexto de embate político no interior do próprio MEC/SETEC, uma vez que tanto possibilita à iniciativa privada maneiras de inserir-se nessa forma de educação, garantindo os interesses do mercado, quanto oferece espaço para uma implantação/implementação de políticas governamentais comprometidas com a efetiva formação escolar/profissional dos sujeitos que ingressarão nos cursos do PROEJA (VIRIATO; GOTARDO, 2009 p. 224).

Outro equívoco do primeiro decreto era a determinação da carga horária máxima dos cursos de nível médio, quando o usual em Educação é estabelecer a carga horária mínima. Em relação a esta questão, Frigotto et al assim avaliou: "Limitar a carga horária dos cursos a mínimo é na verdade, admitir que aos jovens e adultos trabalhadores se pode oferecer uma formação mínima" (FRIGOTTO, RAMOS, CIAVATA, 2005, p.188).

No novo decreto, a distribuição da carga horária mudou. Os cursos de FIC terão carga mínima de 1.400 horas, sendo 1.200 horas destinadas à formação geral e 200 horas para educação profissional. Os cursos de educação técnica de nível médio terão a duração mínima de 2.400 horas, sendo 1.200 horas destinadas à formação geral mais a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional de nível técnico médio conforme diretrizes do CNE (Art. 3º, inciso I; II; e III). Quando o Decreto estabelece carga horária para cada área, num total específico de horas para cada instância, é no mínimo contraditório, pois uma formação integrada busca a unidade dos conhecimentos gerais e específicos, de forma que um conhecimento complementa e potencializa o outro. Os mesmos não ocorrem separadamente, de modo que cada projeto de curso definiria a carga horária de acordo com sua natureza.

Segundo Frigotto, cabe destacar:

Nessa perspectiva não procede delimitar o quanto se destina à formação geral e a específica, posto que, na formação em que o trabalho é princípio educativo, estas são indissociáveis e, portanto, não podem ser determinadas e recortadas quantitativamente (FRIGOTTO, 2005, p. 1099).

O argumento corrente na EJA em defesa da carga horária menor que no ensino regular se baseia no fato de que o educando está fora de seu tempo (a idade própria) e tem a emergência do trabalho para sustentar a família. Além disso, são sujeitos de conhecimento não formal, adquiridos na experiência da vida e do trabalho, elementos que se constituem como ponto de partida para elevação do conhecimento com mais rapidez. Nessa situação ganha importância fundamental uma metodologia adequada para fazer as relações pertinentes. A ideia de se aproveitar o conhecimento adquirido de maneira não formal aparece na Lei como “valorização da experiência extraescolar”. Esse princípio é reafirmado nos demais documentos de referência da EJA e do PROEJA, sempre destacando a importância de se validar os saberes, mediante verificação de aprendizagem e autorizando as instituições federais de ensino básico a aferir e reconhecer, mediante avaliação individual, conhecimentos e habilidades obtidas em processos formativos extraescolares.

Essa possibilidade de certificação por competências profissionais apresenta problemas graves de concepção e de definição sobre o quê, quem, e como seria a melhor forma de operacionalizar para a realidade brasileira. O aproveitamento de estudos com obtenção de certificação a qualquer tempo, previsto no Art. 6º, do Decreto 5.840/2006, bem como o reconhecimento de conhecimentos e habilidades obtidos fora da escola, amparado pelo Art.7º, do mesmo decreto, permitem uma gama variada de formas para se ofertar certificação. Por um lado, isso garante a autonomia por parte dos sistemas de ensino e, por outro, admite que a implantação do programa fique a critério daquilo que for mais conveniente a cada sistema educacional, seja estadual ou municipal, ou à iniciativa privada (VIRIATO; GOTARDO, 2009). A preocupação das autoridades em pôr em prática a validação da experiência se concretizou no programa CERTIFC⁸⁷ no ano de 2011, que regulamenta a certificação dos saberes não formal.

⁸⁷É um programa de reconhecimento e certificação dos saberes adquiridos pelos trabalhadores, jovens ou adultos, durante sua trajetória de vida com ou sem participação em cursos de formação profissional. Trata-se de legitimar os

O programa de educação profissional integrada ao ensino médio para jovens e adultos foi pensado, inicialmente, e, depois, preferencialmente, para a rede federal de educação profissional e tecnológica, incluindo tal modalidade no Sistema Nacional de Educação pela primeira vez.

O grupo de gestores que chegou ao MEC com o novo governo fez um diagnóstico e constatou que há uma baixa expectativa de inclusão de jovens de classes populares entre os atendidos pelo sistema público de educação profissional. A ausência de sujeitos educandos com o perfil típico dos encontrados na EJA fez repensar as ofertas até então existentes e propor uma política pública estável voltada para esse segmento, contemplando a elevação da escolaridade com profissionalização desse grande contingente de cidadãos cerceados do direito de concluir a educação básica e de ter acesso a uma formação profissional de qualidade.

Nesse contexto, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, convida a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para atuar como referência na oferta do ensino médio integrado à educação profissional na modalidade EJA (BRASIL, 2007). O programa é original no campo epistemológico e político e o público alvo também é inédito no CEFET. Na verdade, na sua origem, até a década de 1960 o atendimento da rede era aos *desvalidos da sorte* que agora retornam.

Tal convite é feito primeiramente pela portaria 2.080/2005, refeito no Decreto 5.478/2005 e, depois de muito debate, ratificado pelo Decreto 5.840/2006, não mais como único agente, mas ainda como referência para os demais sistemas educacionais. Segundo Moura (2006), na gênese do programa ocorre a centralização e o distanciamento na relação com as escolas por parte do ministério. Esse projeto deveria ter sido estudado, discutido e avaliado em espaços mais amplos antes de vir à tona, sob pena da não consecução dos objetivos explicitados. Da maneira que foi feito, caracterizou uma ingerência, uma intervenção, ferindo a autonomia das autarquias. Um dos entrevistados, ao comentar sobre o lançamento do programa para a Rede de Educação Tecnológica, assim se expressou:

conhecimentos do trabalhador. Esse reconhecimento dar-se-á após a participação desse trabalhador em diferentes atividades de reconhecimento de saberes (<http://certific.mec.gov.br>)

Todas as políticas que o MEC lançava, ele sempre apresentava para o Conselho, não como uma política fechada. Ela seria implantada, nós querendo ou não. Então sempre foi propositivo, e o CONCEFET recebia e analisava para ver o que precisava melhorar. É uma política do governo, para atender uma camada social da população necessitada, vamos então aceitar. É claro que nunca era aceito sem questionar. Sempre havia muita discussão e uma das maiores discussões, eu lembro muito bem, no CONCEFET foi “lá vem mais um programa para nós operacionalizarmos, mais um *pró*”, porque já tinha tantos programas (pro - funcionário pro - jovem, pro - cidadão *pro-eja*). Nesse sentido, o pessoal reclamava. Mas quando a gente vê que a política é boa, todos abraçam a causa, como abraçaram. Agora eu vejo assim, que muita coisa no começo não ficou muito clara e, quando se vai colocar em prática, ela não está como no papel. Então, muitas promessas, principalmente das condições de infraestrutura, de professores, muitas vezes a gente não consegue ver na prática o que está escrito no papel e não é dada essa condição (E2, FLORIANÓPOLIS, 2011).

Para alguns analistas, a autonomia dos CEFET foi desrespeitada ao determinar as vagas no processo seletivo, 10% das vagas oferecidas no ano anterior (autonomia administrativa), o programa exige gastos (autonomia financeira), define carga horária mínima, interferindo na estruturação dos cursos (autonomia pedagógica) (PEIXOTO, 2009).

A Rede não fez um movimento significativo no sentido de cumprir as determinações legais. Entre os motivos alegados, além dos já citados, existia um movimento de acomodação à reforma do governo anterior; a falta de recursos humanos preparada para atender a modalidade de jovens e adultos. Além disso, a transformação em Centros Federais de Tecnologia possibilitava a oferta de cursos superiores, que pareceu mais atrativo à boa parte dos funcionários, pois a cultura do trabalho simples e da baixa escolaridade dos trabalhadores, que esteve na origem dessas instituições, há muito havia sido superada pela preparação para o trabalho complexo, de base científico-tecnológica.

O provável apoio que se teria das comunidades das instituições federais, considerando os movimentos de luta pela revogação do Decreto 2.208/1997, que partiram especialmente de seus servidores e estudantes, não se confirmou de maneira significativa (FRIGOTTO, RAMOS, CIAVATTA, 2005).

O diálogo participativo, os novos documentos legais que o regem, materializadores das intenções, na condição de marcos referenciais da política governamental não acabaram com as resistências e dificuldades operacionais na implantação, criando um hiato entre o “proclamado e

o adotado” (PEIXOTO, 2009).

Temos a visão de um gestor sobre as dificuldades iniciais:

Eu vejo assim, nós do Instituto Federal, aqui em Santa Catarina, a gente teve bastante resistência dos professores e algumas dificuldades por querer fazer muito rápido. A gente tinha essa mania de querer que as coisas acontecessem. No início faltou muita capacitação. É aquilo que eu dizia, que muitas vezes o projeto, ele vinha contemplando tudo no papel, mas não eram dadas as condições materiais. Então os professores foram aprendendo por si só com a prática, com o dia a dia. Entre eles, em reuniões era discutido tudo. À vezes dava um pouquinho de controvérsias, mas eu acho que as divergências vêm para o crescimento. Olha, no meu entender, da maneira como veio, algo novo para as nossas instituições, acho que no geral a implantação foi rápida, talvez não no nível que o ministério esperava. Até porque tem muita resistência quando se implanta alguma coisa nova: tem a dúvida: será que vai dar certo? A acomodação: está tão bom como nós estamos, por que mudar agora? Eu penso que é um programa que veio para ficar (E2, FLORIANÓPOLIS, 2011).

Nesse ambiente de dúvida, acomodação e insegurança, aos poucos a Rede Federal foi implantando cursos de PROEJA. Mais por insistência dos diretores que, em contato com Ministério via Conselhos de Dirigentes, foram movidos pela obediência legal e estimulados com promessas de novos investimentos financeiros. Dessa forma, a mera retirada do impedimento legal, oportunizada pelo Decreto no 5.154/04, que revogou o anterior, não foi capaz de restituir plenamente nem tampouco de dinamizar a oferta do ensino integrado, seja pela ausência de políticas públicas consistentes dirigidas a este fim, seja pela resistência de diversas instituições escolares (LIMA FILHO, 2010).

Várias ações foram deflagradas pelo Ministério com o objetivo de preparar e convencer os gestores executores para a implantação do programa: a) Oficinas pedagógicas de capacitação para gestores acadêmicos de setembro a novembro de 2005, bem como a execução de 15 oficinas estaduais na segunda metade de 2005 com gestores da SETEC e equipes das escolas federais, para a compreensão da proposta; b) Criação do Grupo de Trabalho para elaborar o documento básico para o PROEJA (SETEC, 2005, art. 1º, portaria nº 208/12/2005).

No marco de referência denominado Documento Base do PROEJA/2007, consta uma retrospectiva histórica sobre a educação de jovens e adultos no Brasil; uma análise dos problemas de acesso, permanência e qualidade da educação básica no País, tanto para o público denominado regular, como na EJA. A partir daí, apresentam-se e discutem-se as concepções e os princípios do

Programa. Nele, também são discutidos os fundamentos dos projetos político-pedagógicos que justificam a aplicação do Programa, além de diretrizes gerais para a sua operacionalização. O documento aponta, também, para a urgente necessidade de promover a formação de profissionais para atuar nessa nova esfera educacional e fomentar a criação de linhas de pesquisa.

O Documento Base é elaborado por um Grupo de Trabalho especialmente nomeado para este fim. Expõe os princípios que fundamentam esta política: a) compromisso das entidades públicas com a inclusão da população nas ofertas educacionais; b) inserção orgânica na modalidade EJA integrada à educação profissional nos sistemas educacionais públicos; c) ampliação do direito à educação básica, pela universalização do ensino médio; d) a pesquisa como fundamento da formação dos educandos; e) consideração quanto às condições geracionais, de gênero, de relações étnico-raciais como fundamentos da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais; f) noção de Trabalho como princípio educativo (BRASIL, 2007, p. 37). Por esta síntese dos princípios fundantes do PROEJA fica clara sua semelhança com o Projeto Integrar da CNM/CUT.

Para pôr em prática esse modelo é preciso ter, por parte dos agentes, uma ideologia progressista com concepções de mundo, de sociedade, de homem e de educação muito diferente da visão hegemônica capitalista que vigora na maioria da sociedade. Estes princípios já deviam ser debatidos profundamente por ocasião da formação inicial dos professores com a análise das pedagogias e filosofias que apregoam para a sociedade bases inclusivas e igualitárias. É necessário que, pelo menos, a maioria dos professores e gestores tenham clareza de que essa ideologia exige um posicionamento político definido quanto a que lado a educação de trabalhadores deve servir.

A finalidade da formação integral é a superação da histórica dualidade estrutural presente na educação brasileira entre teoria e prática ou cultura geral versus cultura técnica. Essa dualidade não é fruto do acaso, mas sim da separação entre a educação proporcionada aos filhos das classes média e alta (acadêmicos/clássicos/científicos preparando para cursos superiores) e aquela permitida aos filhos dos trabalhadores (operacionais/práticos/instrumentais). No PROEJA, a integração se contrapõe à segmentação e fragmentação do conhecimento, que constituem estratégias da subordinação dos processos educativos ao capital, relação que toma formas e conteúdos diversos no capitalismo (FRIGOTTO, 2005).

As razões para integrar vêm de diferentes campos da ciência, da política, da economia, da sociologia, da pedagogia, da filosofia, cada um com sua contribuição. Não é nosso objetivo analisar estes campos, apenas aquilo que aparece nos documentos relacionados ao PROEJA. Como se trata de ensino profissional, o comportamento do setor produtivo está presente na justificativa da integração:

Ademais, o desenvolvimento das sociedades modernas, sob pressão pela democratização das relações sociais e do avanço científico e tecnológico, coloca em questão a divisão multissecular entre as funções instrumentais e intelectuais pelo progressivo reconhecimento de que todos desempenham, em certa medida, funções intelectuais e instrumentais no sistema produtivo e no conjunto das relações sociais. Assim, o técnico não é simplesmente um fazedor de ações, cumpridor relacionando-se com seu superior, com seu colega e com seu subordinado, na execução de suas tarefas. Ou seja, trata-se de um ser reflexivo e crítico que possui funções instrumentais e intelectuais, dependendo da ação a ser tomada (FERREIRA; RUIZ, 2004, p. 8).

Para esses autores, a integração é uma necessidade do mercado de trabalho atual, com suas características baseadas na reestruturação organizacional e produtiva, que exige uma mão de obra com *competências tecnológicas* e bom nível de escolaridade para o trabalhador se ajustar de forma mais flexível ao mercado e tecnologias em constante transformação. A própria formação deve ser tornada “mais abrangente, permitindo ao sujeito, além de conhecer os processos produtivos, constituir instrumentos para inserir-se de modos diversos no mundo do trabalho, inclusive gerando emprego e renda”. (COELHO, 2008, p.93). Essa posição é fortemente contestada pelos autores e defensores do PROEJA.

O argumento da integração entre trabalho, ciência, técnica, tecnologia, humanismo e cultura geral se justifica pela indissociabilidade dessas dimensões no mundo real. A educação integral contribui para o enriquecimento científico, cultural, político e profissional das populações, bem como para o efetivo exercício da cidadania. Nesse sentido, os cursos técnicos integrados devem “proporcionar educação básica sólida, em vínculo estreito com a formação profissional, ou seja, a formação integral do educando” (BRASIL, MEC, 2007, p. 39). Portanto, uma concepção de ensino e currículo em que o trabalho, a cultura, a ciência e a tecnologia constituem os fundamentos sobre os quais os conhecimentos escolares devem ser trabalhados e assegurados, na perspectiva de uma educação politécnica. Isto significa compreender as questões

econômicas, sociais, históricas, políticas e culturais da ciência, das artes e da tecnologia, não sendo possível fragmentar, de um lado, a educação profissional e, de outro, a formação geral (VIRIATO; GOTARDO, 2009).

Nessa perspectiva, as dimensões da Formação Humana superam a formação subordinada à lógica da produtividade preconizada no modelo de competências e empregabilidade, que relaciona trabalho a mera forma de venda de aptidões e saberes. A integração é uma forma especial de relação com o conhecimento:

Entendendo aqui a educação como processo social permanente de (re) construção dos conhecimentos, como é permanente o processo de construção dos próprios sujeitos. A totalidade do saber que temos em perspectiva não é a soma das várias disciplinas, nem tampouco a negação, pura e simples, dos seus conteúdos, mas uma nova relação e forma de construção do conhecimento. Muitas vezes, o processo de conhecimento nos impõe a delimitação de determinado problema para melhor compreendê-lo, porém delimitar um objeto para investigação não é fragmentá-lo ou limitá-lo arbitrariamente. Não significa, portanto, que tenhamos que abandonar as múltiplas determinações que o constituem. O fundamental é desencadear um processo dialético de análise, que não é linear, mas dinâmico e contraditório (MIYASHIRO, 2008, p. 109).

Ao considerarmos a educação um direito de todos, evidenciado pela Constituição Federal e pela LDB, o PROEJA é colocado no contexto das políticas públicas de caráter social, por direcionar-se para o atendimento de grupos socialmente excluídos. Nesse sentido, pode ser analisado nos aspectos da inclusão, da focalização e da universalização do direito à educação.

Ao reconhecer que o Estado tem uma dívida histórica com a população, em especial nesse segmento de jovens e adultos, que não lhes foram dadas condições de seguir uma trajetória educacional normal, esse programa é um esforço em reparar as falhas do sistema que não propiciou a escolarização na idade própria. Nesse sentido, o PROEJA estaria realizando a função reparadora.

A falta de escolaridade provoca uma desigualdade educacional que torna a competição por vagas no mercado injusta. Disso resulta a função equalizadora do programa. Outra função imputada ao projeto é a qualificadora. Com essa qualificação, o sujeito estaria se integrando socioeconomicamente à sociedade pelo emprego que conseguiria, reduzindo a pobreza no país, mas seria um tipo de formação especial:

A educação profissional e tecnológica comprometida com a formação de um sujeito com autonomia intelectual, ética, política e humana exige assumir uma política de educação e qualificação profissional não para adaptar o trabalhador e prepará-lo de forma passiva e subordinada ao processo de acumulação da economia capitalista, mas voltada para a perspectiva da vivência de um processo crítico, emancipador e fertilizador de outro mundo possível (BRASIL, 2007, p. 32).

A política de EJA, como um todo, tem uma função compensatória, característica das políticas sociais de sociedades dominadas pelo capital, resultado do embate entre trabalhadores e empregadores mediado pelo Estado. Essa política tem o caráter de compensação pela expropriação sofrida pelo trabalhador, cotidianamente, na relação do trabalho com o capital. Nesse sentido as políticas sociais

Representam uma conciliação dos interesses entre as classes sociais antagônicas, visto que para as classes dominantes as políticas sociais também trazem benefícios na medida em que perpetuam as desigualdades sociais, estimulam o consumo, mantêm os recursos humanos e aumentam a produtividade do trabalhador, colaborando para a reprodução do capital (HOTZ, 2011. p. 55).

Esses favores concedidos serão maiores ou menores, dependendo da força dos movimentos da classe que busca melhores condições de vida e da conjuntura socioeconômica da sociedade em geral. Deste modo, o PROEJA busca compensar um déficit do sistema educacional para reparar as carências educacionais dos jovens e adultos. Essa característica compensatória pode existir numa situação emergencial e depois de superado o problema, se tornaria uma política de educação continuada para adultos, mas isso só aconteceria se a estrutura socioeconômica fosse alterada a ponto de não mais fornecer sujeitos de escolaridade incompleta ao sistema educacional.

Nos setores da sociedade que discutem a educação, uma parte atribui a EJA um caráter temporário e transitório, visto que, uma vez universalizada a educação básica, não mais serão necessários tais programas. Portanto, programas instituídos por Decretos, em lugar de políticas de Estado, seriam suficientes para em pouco tempo escolarizar a população em defasagem educacional.

Pelos dados estatísticos disponíveis, porém, que mostram o tamanho da demanda nessas condições, por si só já seria o suficiente para termos políticas perenes para esta questão. Além

disso, uma política para jovens, adultos e idosos, na perspectiva da *educação continuada*, justificam uma política educacional de Estado para todos. Nesse sentido, concordamos com a reflexão do setor progressista, do campo da educação, quando afirma que devem ser programas perenes, políticas de Estado incorporadas pela legislação e pela sociedade, pois enquanto perdurar o sistema capitalista, no qual é intrínseca a geração de exclusão, serão necessárias políticas sociais para manter a reprodução da mão de obra sem o risco de convulsão social. Assim, passada a fase equalizadora, reparadora e qualificadora,⁸⁸ a política adquire o sentido de educação continuada em maior amplitude. Salientamos que os elaboradores do programa já o consideram uma política de Estado por fazer parte da legislação maior (CF e LDB) e pertencer ao sistema nacional de educação como modalidade de EJA.

Outro debate, quando se analisam políticas públicas sociais, é quanto à sua abrangência em relação ao público alvo. No caso do PROEJA, é caracterizado como política focalizada, pois atende especificamente ao público de jovens e adultos, a partir de 15 anos de idade, com escolaridade básica incompleta. Por outro lado há teorias que defendem a atuação governamental em políticas universais. Por exemplo, investir em educação fundamental, que atingiria indistintamente a toda a população em idade escolar. Os formuladores do programa, que mantêm uma visão abrangente da estrutura, admitem a “concomitância de várias formas de intervenção”, justificam as ações focalizadas “em nível estratégico e tático” em face da conjuntura:

Enquanto isso, torna-se indispensável criar condições materiais e culturais capazes de responder, em curto espaço de tempo, ao desafio histórico de implementar políticas globais e específicas que, no seu conjunto, ajudem a consolidar as bases para um projeto societário de caráter mais ético e humano. Neste sentido, é necessário construir um projeto de desenvolvimento nacional autossustentável e inclusivo que articule as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, de educação, de ciência e tecnologia, de cultura, de meio ambiente e de agricultura sustentável, identificadas e comprometidas com a maioria, para realizar a travessia possível em direção a outro mundo, reconceitualizando o sentido de nação, nação esta capaz de acolher modos de vida solidários, fraternos e éticos (BRASIL, 2007, p. 32).

Com base nos estudos de Frigotto (2005), o Documento Base para o PROEJA (2007) assimila a ideia de que uma política deve considerar ações imediatas emergenciais (política de

⁸⁸ Parecer CNE/CEB nº. 11/2000. Citado no Documento Base (ago. 2007).

inserção), e ações pensadas para médio e longo prazo (política de integração). No caso da educação, são necessárias ações de curto, médio e longo prazo para se atingir a universalização deste direito, conforme preceito constitucional, e, acima de tudo, um direito universal. Destacamos que, segundo alguns autores, não é possível efetivar os direitos universais do homem no interior do modelo capitalista de produção. O valor de programas como o PROEJA é relevante, se bem feito, na medida em que recrudescer a tensão ideológica entre capital e trabalho.

Vários programas educacionais, nos últimos anos, se voltam ao atendimento daqueles cerceados do processo de escolarização e formação profissional. Um dos princípios que está por trás desse movimento é o sentimento de inclusão no sentido de se realizar o direito à educação pela universalização do ensino básico. Já vimos, em outro capítulo desse trabalho, como este princípio se apresenta na Constituição, na LDB, e em outros documentos governamentais e também na Declaração de Hamburgo (1999) sobre a EJA.

Neste momento, vamos analisar como o Documento Básico trata a questão do princípio inclusivo. Ao se falar em inclusão, só se pode entendê-la no contexto de seu par, a exclusão. O entendimento e o enfrentamento do fenômeno – inclusão/exclusão – passam pelo conhecimento claro das razões concretas que o geram. Esperamos ter mostrado, ao longo deste trabalho, que os problemas da educação são estruturais no modelo socioeconômico dominado pelo capital. Essa reflexão nos leva a perceber que vivemos numa sociedade fundamentada na desigualdade produzida pela propriedade privada dos meios de produção. Nesse sentido, não se pode atribuir a razão da exclusão à escola, responsabilizando-a por não assegurar aos alunos a educação formal na idade apropriada e pela incapacidade de mantê-los no retorno, como dá a entender o Documento Base do PROEJA.

Ao se pensar em concretizar um programa focalizado, é preciso ter-se bem claro qual o perfil do grupo alvo. Os possíveis educandos de EJA, em geral, e do PROEJA em especial, fazem parte da população desfavorecida econômica, social e culturalmente com atributos sempre acentuados em consequência de alguns fatores, como raça/etnia, cor, gênero, idade: negros, quilombolas, índios, mulheres, camponeses, ribeirinhos, pescadores, jovens, idosos, subempregados, desempregados, empregados, distorção série/idade, mães, pais, outras orientações sexuais, privados da liberdade, rural, urbano, orientações religiosas definidas, movimentos culturais variados. Trata-se de um contingente extremamente plural de sujeitos que

exige um olhar atento de formuladores de políticas, das escolas e dos professores. Essas pessoas, quando chegam à escola com enormes expectativas, devem ser acolhidas considerando todos esses aspectos. E uma vez matriculados no programa, a tarefa da instituição escolar será garantir as condições para sua permanência e conclusão, com apoio de outros setores da sociedade (LIMA FILHO, 2010).

Nesse contexto, estratégias, dispensáveis à maioria dos alunos tradicionais, de assistência, como auxílio ao transporte, à alimentação, atendimento aos filhos, terão que ser providenciados, se realmente se pretende atuar com eficiência. Esse processo mexe com a escola inteira, toda rotina será alterada. Só por este aspecto já se percebe que um aluno desta modalidade não é mais barato que um estudante do ensino regular, no entanto, no FUNDEB, o educando da EJA tem um índice de valor inferior aos demais.

Se fôssemos falar de currículo, as diferenças seriam ainda maiores e mais complexas, mas não é nosso objetivo. Queremos destacar algo significativo a considerar ao pensarmos o roteiro formativo para uma demanda com o perfil descrito acima. Trata-se do tempo escolar, que deve considerar e organizar o tempo físico, o tempo vivido, o tempo pedagógico, tempo cognitivo, tempo social e tempo institucional.

Considerando que o tempo é um dos eixos articuladores da ação pedagógica e curricular, que varia conforme o perfil do grupo aprendiz, é fundamental considerar a especificidade dos alunos da EJA em relação ao tempo. Observando o perfil do trabalhador estudante da EJA, notamos que, muitos deles, têm seu tempo determinado pelo mundo do trabalho informal, não controlam o seu tempo, ou então têm que criar o seu tempo em função do ganho de cada dia, portanto não dispõem do tempo como bem querem. O tempo para eles é tão instável quanto a sua forma de trabalhar. Assim, não podem se ajustar aos horários rígidos instituídos na cultura escolar.

Queremos deixar claro, no entanto, que a questão da dos alunos de EJA variação de tempo não implica diminuição do roteiro formativo comum aos demais participantes da escolarização básica, apenas requer uma reorganização curricular. A LDB/1996 dá amplo campo de atuação em seu Art. 23 “A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o

processo de aprendizagem assim o recomendar”, e no § 2º “O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nessa lei” (Grifo nosso). Por ocasião de outra legislação (Decreto do PROEJA), a carga horária foi alterada, podendo ser menor.

Parece, à primeira vista, que há grande liberdade de ação para se organizar o tempo escolar, mas a frase *a critério do respectivo sistema de ensino* é o primeiro complicador. Outro limitador aparece no inciso VI, do Art. 24, da LDB “... exigida a frequência mínima de 75% do total de horas letivas para aprovação”. E o que acontece, na prática, é que os sistemas educacionais preferem padronizar tudo para facilitar o gerenciamento, incluindo a EJA. Assim, conforme mostram pesquisas sobre implantação da modalidade, à medida que vão sendo feitas as regulamentações e diretrizes, as possibilidades vão desaparecendo. Se a organização do tempo escolar seguisse a orientação da Lei, as metodologias e currículos seriam um meio e não um fim para se efetivar o processo educativo. A rigidez do tempo na EJA é a principal causa da evasão, pois os jovens e adultos que não dominam os seus tempos não poderão enquadrar-se em modelos rígidos. O Documento Base (2007) ratifica a ideia de que, para esse público, o tempo adquire um significado especial:

Outro aspecto indispensável de destacar é que a organização dos tempos na modalidade EJA é sempre do projeto de curso, cumprindo definições legais, mas cabendo ao sujeito aluno a possibilidade de permanecer no curso por tempo diverso do previsto, segundo seu ritmo e saberes prévios, desde que tenha alcançado os objetivos previstos para a série/fase/ etapa/ciclo de organização do currículo (BRASIL, 2007, p. 52).

Partimos da premissa de que a organização curricular integrada ao ensino médio profissional na modalidade da Educação de Jovens e Adultos deve primar por um modo de estruturação do espaço e do tempo escolar, de forma que todos tenham os mesmos direitos de oportunidades para adquirir os conhecimentos necessários à construção de um projeto societário no qual a justiça contribua para diminuição da desigualdade (VIRIATO; GOTARDO, 2009).

Historicamente, no país, não existem profissionais da educação formados para atuar na oferta de ensino profissional, devido à ausência de políticas públicas amplas e contínuas para a formação de docentes voltada para essa modalidade. E, com o PROEJA, tal situação se torna

ainda mais caótica, tendo em vista tratar-se de uma nova modalidade - a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional - o que demanda processos formativos que atendam a tais especificidades. Os formuladores do PROEJA sabiam dessa realidade e que seria necessário promover uma formação inicial e continuada de professores para que estes profissionais pudessem atuar com vistas à consecução dos objetivos do programa. Ressaltamos que o documento aponta para a urgente necessidade de se estabelecer ações imediatas, articulando propostas de especialização *lato sensu* com o fomento de linhas de pesquisa nesse campo:

A SETEC/MEC como gestora nacional do PROEJA será responsável pelo estabelecimento de programas especiais para a formação de formadores e para pesquisa em educação de jovens e adultos, por meio de: a) oferta de Programas de Especialização em educação de jovens e adultos como modalidade de atendimento no ensino médio integrado à educação profissional; b) articulação institucional com vista a cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) que incidam em áreas afins do PROEJA; c) fomento para linhas de pesquisa em educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional. (BRASIL, 2007, p. 60).

A proposta oficial da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação para formação de professores e gestores para atuar no PROEJA foi publicada no documento “Capacitação de Profissionais do Ensino Público para Atuar na Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos: Propostas Gerais para Elaboração de Projetos Pedagógicos de Curso de Especialização”. Esses cursos passaram a acontecer, a partir de 2006, planejados e executados pelos CEFET e Universidades, sob o financiamento da SETEC/MEC, voltados para professores das redes federais, estaduais e municipais.

O Documento traça um roteiro básico para a elaboração dos cursos de especialização a partir do documento Projeto Pedagógico de Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu – Roteiro Básico da comissão SESU/INEP. Portanto é um curso regulado por normatizações da Secretaria da Educação Superior (SESU), do Conselho Nacional da Educação (CNE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Espera-se que, com essa formação, ocorra a produção de novos conhecimentos teóricos e práticos que contribuam na implantação da proposta do PROEJA (MARON, 2001).

O documento orientador está coerente com os princípios apresentados no Documento Base do PROEJA (2007): compreensão do trabalho como princípio educativo; a pesquisa como opção metodológica para a formação do trabalhador; e a necessidade de se conhecer o público da EJA. Os resultados e efeitos desse programa estão sendo pesquisados, em vários Estados, pelos grupos de pesquisa PROEJA/CAPES/SETEC instituído, para analisar e elaborar conhecimentos acerca do programa integrado da educação profissional para jovens e adultos. O fomento para linhas de pesquisa neste campo se deu por meio de editais para selecionar os grupos de pesquisa sob responsabilidade das Universidades nos estados da federação. O chamado programa PROEJA/CAPES/SETEC articulou CEFET e Universidades em projetos interinstitucionais.

Um programa que faz parte de uma política pública social mais ampla precisa de fontes de financiamento consistentes, que permitam garantir a ampliação, perenidade e qualidade da oferta, bem como a garantia de condições aos educandos para o ingresso, permanência e conclusão do curso. Sobretudo, o PROEJA precisa de garantias de financiamento, pois depende da assistência ao educando para seu sucesso (LIMA FILHO, 2010). No lançamento do programa, foram liberadas verbas para preparar a implantação. Depois de aprovado o Projeto de Curso pela SETEC, iniciava-se um financiamento parcelado específico para o curso, direto da SETEC. Para os CEFET, a partir de 2010, foi incorporado ao orçamento da instituição, no total da verba vinculada à instituição que oferece o curso. O orçamento é feito com base no número de alunos do ano anterior e em cada modalidade o aluno tem um valor equivalência definido (ensino médio, técnico integrado, subsequente, PROEJA).

Com relação ao auxílio permanência, instituído com os cursos já em andamento tem acontecido de forma muito instável. Quando os estudantes passaram a receber uma bolsa, através de carta convite, o dinheiro vinha direto da SETEC, só para o PROEJA, e todos os alunos recebiam, apesar de entraves burocráticos que resultava em atrasos no repasse, causando transtorno na vida do trabalhador estudante. A partir de 2010 passou a vir na rubrica *assistência ao educando*, fazendo parte do montante do orçamento, incluindo todas as modalidades e cursos da instituição. Agora, todo semestre, o educando do PROEJA disputa o auxílio com toda a escola, concorrendo em edital, devendo preencher critérios socioeconômicos que definem também o valor a ser recebido.

Nesse sentido, pesquisadores e gestores que se preocupam com a efetivação de políticas

sociais afirmam que o financiamento é fundamental:

O adulto trabalhador que vem para escola deve ter condições de permanência, ou seja, uma política de assistência ao estudante. Uma bolsa para cobrir gastos de transporte, material escolar, alimentação. Eu faço a seguinte comparação, uma bolsa para um doutorando é de mil e oitocentos reais, o aluno do PROEJA vale cento e cinquenta reais. Isso mostra que a prioridade social não é atendida. Então o PROEJA anuncia no documento que vai atender a demanda, mas em termos práticos não coloca financiamento permanente para atender essa demanda, isso é uma contradição. O PROEJA avançou quase nada nas redes estaduais. É claro que o estado tem autonomia pra dizer sim ou não, mas o Governo Federal, se tratando de uma política de importância capital, teria que colocar financiamento federal no estado (E3, CURITIBA, 2011).

Apesar dos esforços e boa vontade dos formuladores, do programa de educação profissional integrada ao ensino médio para jovens e adultos, em estabelecer princípios educativos, curriculares e administrativos, elaborando documentos referenciais, constata-se a permanência de lacunas pela complexidade do fenômeno, pela confusão de conceitos e pelas condições materiais e humanas nos locais de execução do projeto, além da contradição entre as concepções do programa e a cultura educacional hegemônica vigente em nossa sociedade. Assim, “sob os marcos contraditórios de uma sociedade limitada estruturalmente pela fragmentação do ser e pela divisão social do trabalho e, por suposto, dos conhecimentos, que caracteriza o modo capitalista de produção” (LIMA FILHO, 2010, p. 122), fica difícil implantar um projeto diferente num contexto tão adverso.

Para iniciar um processo inovador, seria necessário que os atores vinculados ao PROEJA tivessem suficiente domínio e convicção das teorias educacionais que fundamentam os princípios da educação politécnica, que tivessem uma clara e suficiente compreensão das categorias envolvidas, o que implica em um adequado domínio dos pressupostos marxistas que fundamentam o pensamento pedagógico de Gramsci e outros autores dessa concepção. No entanto, o que temos é uma grande heterogeneidade de profissionais com suas próprias convicções. Por exemplo, nem todas as teorias educacionais têm o trabalho como seu princípio educativo central.

Outra lacuna existente é a respeito da integração, pois a fragmentação está presente na própria estrutura governamental e é por ela reconhecida:

A multiplicidade de órgãos governamentais, redes, sistemas e instituições que ofertam educação profissional no Brasil é grandiosa, com longa experiência, acúmulo e potencialidade. Porém, este potencial está disperso, fragmentado, isolado e desarticulado, resultando em um conjunto de políticas, programas e ações concorrentes, sobrepostos e de baixa qualidade, pois dispersa recursos (humanos, institucionais e financeiros) e redundante em pouca produtividade (PACTO MEC/SETEC / REDITEC, 2004 p. 8).

A educação profissional continua fragmentada, dividida pelos entes federados e entre vários Ministérios. Além disso, na estrutura do MEC, a educação de nível médio está separada em três secretarias, de ensino médio propedêutico (SEB), de ensino técnico profissional (SETEC) e ensino médio da educação de jovens e adultos (SECAD). Essa segmentação toda vai refletir na cultura curricular da escola. Nesse contexto é difícil se falar em curso integrado nos moldes que os documentos propõem para os cursos de PROEJA. Por isso, chamamos a atenção para o risco e a possibilidade de mais uma vez este movimento reiterar a prática de programas assistencialistas, fragmentários, pontuais, precários e compensatórios, em detrimento da integração e da universalização da educação básica com qualidade. Logo, a expansão do PROEJA pode acabar criando a ilusão de certa democratização, que seria apenas quantitativa, e não corrigiria as assimetrias e as desigualdades educacionais, antes as recomporá e as fará diferir no tempo (COELHO, 2008).

Segundo a compreensão do colaborador E3:

O PROEJA é um programa de direitos substantivos que estão na Constituição: o direito à educação e ao trabalho. Por isso, ele é uma política fundamental, sobretudo considerando os milhões de excluídos do Brasil. O programa do PROEJA tem um desenho que, no geral está no bom caminho, necessitando de ajustes, mas também precisa de garantias de financiamento, de produção de material didático, de uma política de formação continuada de professores, de uma política de assistência estudantil. Tudo isso é gasto social. Então, a luta da sociedade brasileira é se apropriar desse direito como uma política pública, ou seja, política que a sociedade cobra do governo. Na medida em que esses trabalhadores jovens e adultos comecem a entender a importância do PROEJA e solicitar sua realização, o projeto irá se fortalecer. É esse o desafio para seguir adiante, transformar o PROEJA num direito da sociedade, numa política pública (E3, CURITIBA, 2011).

O que se pode afirmar de positivo, nesse processo da reforma da educação profissional e tecnológica, que inclui o PROEJA, vigente a partir do Decreto 5.154/2004, é a incorporação dos

decretos à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pela lei 11.741/2008, nos artigos 39 a 42. Assim, o que era um projeto de governo passa a compor, com outras formas de integração, uma política de Estado. Segundo alguns autores, o arcabouço legal já caracteriza uma política de Estado, enquanto, para outros, o PROEJA só se efetivará em escala significativa se a União, os estados, os municípios e cada escola, em seu espaço micro, assumir como princípio basilar o direito à educação dos jovens e adultos preconizados na Constituição Federal.

O PROEJA surge numa histórica estrutura dual entre educação profissional e formação geral, aproveita das experiências pedagógicas da instável trajetória da educação de adultos e busca nas experiências da qualificação profissional do sindicalismo seus fundamentos políticos e pedagógicos, assim, consegue ir para a agenda formal do governo, se tornar prioridade e se concretiza em uma institucionalização legal pelo Decreto. Agora o tempo dirá se sua implantação terá sucesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A única maneira eficaz de esclarecer o significado do produto é examinar o modo como foi produzido” (SAVIANI, 1987, p. 145).

Empreendemos uma pesquisa para compreendermos o contexto da política educacional que gerou a formulação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. O propósito foi fazer uma análise da formulação do programa e não um estudo da implementação, nem uma avaliação da política.

Nossa preocupação foi mostrar quais os caminhos percorridos no conjunto das políticas educacionais que desembocaram na elevação da problemática da educação profissional para jovens e adultos para a categoria de prioridade na agenda do governo. Seguimos a orientação teórica da disciplina análise de política que permite explicar as ações dos governos pelas redes de influência e considera os contextos sociais, políticos e econômicos que na sua inter-relação atuam nos problemas educacionais. O processo político de formação da agenda mostra quais são as forças que definem as prioridades da agenda.

Qualquer teoria de formulação de políticas deve levar em conta o papel desempenhado por profissionais, burocratas e outros membros do setor educacional. No caso da educação, no Brasil, dois grupos históricos estão em disputa: o grupo hegemônico, formado pelos setores liberais conservadores, e o grupo progressista, composto pelas forças dos movimentos populares, sindicatos, intelectuais marxistas e educadores que pensam uma sociedade mais igualitária. Para esses últimos, o Estado é responsável pelo cumprimento dos direitos fundamentais, entre eles a educação, a qual deve ser laica, pública, gratuita e de qualidade. Quem mobilizou e articulou a formulação do PROEJA foi o grupo de identificação com forte participação dos educadores envolvidos com a modalidade de Jovens e Adultos. Membros dos movimentos sociais populares ligados à educação ganharam força ao fazer parte do governo que assumiu em 2003.

O método incremental é apropriado para analisar ações de governos que não provocam mudanças radicais nas políticas já existentes. Assim, o PROEJA é um programa que apenas institui um incremento no conjunto do sistema educacional sem alterar os fundamentos epistemológicos e filosóficos do sistema maior.

De onde veio o PROEJA foi nossa pergunta inicial. Partimos em busca de trajetórias que nos indicassem como foi se formando a ideia de criar uma política educacional que atendesse a um grande segmento social de pouca escolarização e sem qualificação profissional.

Sendo um programa que integra educação propedêutica e técnica para jovens e adultos, sentimos a necessidade de levantar as características destas três correntes que estavam envolvidas no processo: ensino médio, formação profissional e EJA. Não incluímos a modalidade da formação geral por considerá-la conhecida e objeto de muitos estudos. Ocupamo-nos das experiências da modalidade de educação profissional e da EJA no âmbito do governo federal. Também nos referimos à experiência do projeto Integrar do sindicato dos metalúrgicos.

A trajetória das políticas para educação profissional nos mostrou a forte dualidade existente na educação no ensino médio, na qual se define com uma formação para o grupo dirigente e outra formação para o trabalho produtivo, presente na ordenação da sociedade de classes.

Inicialmente a educação do povo nem era preocupação das elites. Somente em meados do século XX é que esse tema vai se manifestar em políticas de Estado, com a publicação das leis orgânicas na década de 1940. Esse conjunto de Leis estrutura e consolida a dualidade, estabelecendo um ensino secundário acadêmico e um ensino profissional separado da formação geral, formando duas estruturas paralelas e independentes.

A profissão de técnico de nível médio ganha destaque na década de 1970, para atender as novas tecnologias que acompanham as condições gerais da produção capitalista, além de servir para selecionar os trabalhadores, considerando a grande quantidade de oferta de mão de obra ocasionada pela urbanização e industrialização.

Uma tentativa de quebra desta dualidade acontece com a LDB de 1971, que institui a profissionalização compulsória no ensino secundário. Essa política, porém, não teve êxito, pois não havia mudado a mentalidade das pessoas, nem a estrutura da sociedade e, também, não existiam condições materiais para tais alterações.

Com o fim da ditadura civil-militar, a sociedade civil organizou-se e mobilizou-se por uma educação como direito de todos, na perspectiva de um ensino público, gratuito, laico e democrático, incluindo jovens e adultos. A nova concepção propunha uma escola unitária, politécnica e omnilateral. Assim, possibilitando, no ensino básico, a relação da educação com a

prática social e estabelecia o trabalho como prática educativa. Uma parte destas reivindicações chega à legislação pela LDB de 1996, estabelecendo uma aproximação entre formação geral e ensino profissional, porém a primeira reforma da educação profissional posta pelo decreto 2.208/1997 interrompe este processo, separando radicalmente as duas modalidades.

Nova interpretação da LDB vai ocorrer no governo Lula que, ao editar o Decreto 5.154/2004, retoma a articulação do ensino médio com a formação profissional, efetivando a segunda reforma. Com a abertura dessa possibilidade, surgem propostas para a organização da política pública de formação profissional, com destaque aquela feita por um grupo constituído de trabalhadores; gestores de políticas públicas do trabalho/educação/ formação profissional de governos estaduais e municipais; pesquisadores de universidades; coordenadores de programas de educação/formação profissional vinculados a entidades da sociedade civil.

Desse amplo movimento, também surge o programa Integrar, da CNM/CUT, com uma proposta para qualificar e requalificar trabalhadores empregados e desempregados. É um projeto que apresenta a formação profissional integrada ao ensino fundamental, propiciando, assim, elevação da escolaridade junto com qualificação profissional. Essa experiência se expandiu no âmbito da CUT com a realização de novas experiências, como o projeto Integração, que contaram com financiamento e participação do Ministério do Trabalho.

O desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, que já tinha uma atuação significativa, no Brasil, a partir dos anos 1940, vai receber o impulso da preocupação internacional com a questão da educação como direito de todos. Conferências e Fóruns internacionais, coordenados pela UNESCO, pressionam os governos dos países a investirem em alfabetização e educação continuada para Jovens e Adultos. No Brasil, esta modalidade é retomada pelos Fóruns de EJA que passam a reunir e discutir as diversas experiências que ocorrem em todo o país, interferindo junto aos órgãos públicos para que a legislação seja cumprida no sentido de aplicar os recursos destinados à educação somente no sistema educacional público.

Na trajetória educacional brasileira, de tradição dualista, e algumas experiências recentes de educação integrada para jovens e adultos, vai surgir no âmbito do governo Federal o Programa Nacional de Integração da Educação Média com a Educação Profissional de Jovens e Adultos, com o propósito de oferecer ensino técnico profissional junto com elevação da escolaridade.

A análise da evolução do ensino para jovens e adultos e formação profissional no Brasil nos mostrou uma conjuntura em que as condições econômicas, políticas, sociais, culturais e educacionais vigentes, em 2005, propiciaram ambiente favorável para a construção de um programa educacional público como o PROEJA. Destacamos alguns elementos dessa conjuntura que mais diretamente influenciaram sua criação:

a) Baixo índice de escolarização no Brasil.

O conhecimento, além da formação cultural, também é necessário à ação produtiva, o nível de escolaridade passou a ser exigência para o provimento de vagas de empregos. Neste contexto, o baixo índice de escolarização da maioria da população, no Brasil, dificulta a subsistência com dignidade dessa parcela da sociedade. Uma população com poucos anos de estudo (em média sete anos) tem dificuldade em contribuir para a melhoria da produção de bens materiais e culturais que elevem suas condições de vida. A desigualdade socioeconômica refletiu-se no sistema educacional, negando o direito à escolarização em escola pública de qualidade. O PROEJA se apresenta como uma possibilidade de elevação da escolaridade para essa população que não completou os estudos em tempo próprio.

b) Necessidade de técnicos para a produção com novas tecnologias.

O Brasil forma poucos técnicos de nível médio (menos da metade provém de escolas públicas), bem abaixo da necessidade exigida com o crescimento da economia. No entanto, o mundo do trabalho, cada vez mais, exige maiores níveis de qualificação para atender as novas tecnologias e melhor participar da nova organização produtiva.

Atualmente, quando se fala sobre a questão do emprego, a solução que aparece no discurso do governo, de empresários e até mesmo dos trabalhadores é formação, qualificação e requalificação profissional. A nova qualificação exige um sujeito de conhecimentos gerais e específicos, capaz de atuar de forma flexível e polivalente num ambiente de trabalho que exige cooperação e solidariedade ao grupo. Tais competências individuais atribuem ao trabalhador a culpa pelo seu sucesso ou fracasso profissional. Ficou evidente que os interesses do setor produtivo condicionam a trajetória da educação profissional e tecnológica. Os modelos (novas tecnologias) da organização industrial demandam novas relações de trabalho, as quais a escola deve analisar. Por isso, a formação do trabalhador deve incluir uma formação política que lhe permita entender os meandros socioeconômicos da realidade que o cerca. O PROEJA, além de

prover a escolaridade e a formação técnica, também propõe que o trabalhador entenda a lógica do sistema que lhe impõe as condições objetivas da existência.

c) Educação como Direito Constitucional.

Com base nos marcos legal da Constituição Federal, de 1988 e da LDB, de 1996, que garantem a educação como direito subjetivo e individual, de qualidade social, com financiamento público, foi se difundindo a ideia de que todos têm direito à educação e que é dever do Estado suprir tal bem público. Devido ao aperfeiçoamento dos meios de comunicação de massa, as informações chegaram aos sujeitos de direito que passaram a exigir o cumprimento dessa promessa, contando com a contribuição de organizações sociais, que em tempos mais democráticos direcionaram as reivindicações populares. O governo que assumiu em 2003 viu no PROEJA um caminho para cumprir a universalização da educação básica. Para isso contou com a estrutura da rede federal de educação profissional e tecnológica, além de financiar os sistemas de ensino estaduais, municipais e privado.

d) Intelectuais da área que defendem a educação integral: humana, científica, profissional.

A formação de uma massa crítica integrada por intelectuais e/ou educadores das ciências humanas, nas faculdades de educação e institutos educacionais, com destaque para os programas de pós-graduação das Universidades, onde a pesquisa e os debates produziram reflexões e questionamentos com base nos pressupostos marxiano/gramsciano. Essa base propõe uma educação integral, não fragmentada, que desenvolva as múltiplas dimensões do ser humano. A formação unitária é proposta como princípio de organização da educação básica e da formação técnico-profissional para além do imediatismo do setor produtivo. Essa ideia norteará as produções teóricas e as lutas em torno da educação como direito de cidadania. Esse grupo participou de movimentos pela educação pública, laica, gratuita para todos e lutou por isto por ocasião da constituinte e da LDB, contribuindo com o debate para a criação do PROEJA. O colaborador E2 é um pesquisador que tem se dedicado à análise deste programa e apontado as possibilidades e limites com o intuito de incentivar sua efetivação como política pública de Estado.

e) Organização da sociedade civil: Fóruns de EJA; Sindicatos (P. Integrar CUT); CONED.

O PROEJA aconteceu por pressão e colaboração da sociedade civil organizada em torno da problemática educacional, em especial a educação de jovens e adultos.

Os educadores engajados nas lutas sociais defendem uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade que atenda os anseios da classe trabalhadora. Com essa ideia como ponto agregador, se estabeleceram muitas instâncias de luta: o FÓRUM em Defesa do Ensino Público e Gratuito; as Conferências Nacionais de Educação; os Fóruns de EJA espalhados pelo Brasil; as ações de sindicatos, principalmente filiados à CUT, que desenvolveram experiências, como os projetos Integrar e Integração. Esses grupos organizados exigiram participação nos fóruns oficiais existentes, como as Conferências Brasileiras de Educação e Seminários de educação profissional chamados pelo MEC e a CONFINTEA convocada pela UNESCO.

f) Uma equipe governamental preocupada com a inclusão.

O governo, que assumiu em 2003, levou para a gestão governamental pessoas que, em sua trajetória de vida profissional, têm um currículo de lutas populares, sindicais, político-partidárias e/ou educacionais no âmbito da classe trabalhadora, com experiências na área da qualificação profissional ou na Educação de Jovens e Adultos. Esses intelectuais, provenientes da academia e/ou dos movimentos sociais, foram convidados a trabalhar no Ministério da Educação em cargos de diversos escalões, conseguindo, assim, levar suas ideologias e convicções para o poder e aí transformar em política pública as experiências localizadas.

O papel dos gestores na formulação das políticas públicas é importante, pois suas preferências ideológicas interferem no processo de decisão na formulação de um programa ou política. A convicção do grupo que estava à frente da SETEC, de que o PROEJA é *um inédito viável*, tornou o PROEJA possível, acreditando ser uma via na busca de uma educação emancipatória para os jovens e adultos. A colaboradora E1 é um exemplo de gestor que participou da formulação do Decreto 5840/2006.

Além dos itens já elencados acima, são importantes outras reflexões levantadas com nossa pesquisa. O governo que assumiu em 2003 acreditava que o papel do Estado é desenvolver políticas públicas de inclusão para atender os setores desfavorecidos e, assim, promover a equidade para diminuir as desigualdades sociais. A educação é um direito social, portanto, pública e estatal. Nesse contexto se insere o PROEJA como um programa educacional compensatório e focalizado para atender um segmento da sociedade em desvantagem econômica histórica e proporcionar elevação social pela escolaridade e preparação para o trabalho numa perspectiva emancipadora.

A equipe de governo defende a perenidade para o direito à educação de jovens e adultos ao colocar na lei e não só em atos do executivo os preceitos que garantem a continuidade dos programas para além de governos. Percebe-se pela legislação e documentação oficial que há um planejamento de médio e longo prazo, necessário para se efetivar um programa no contexto de políticas mais amplas. Nesse sentido, foram incluídas na Constituição e na LDB as normas da educação profissional e da EJA pela Lei 11.741/2008, que incorporou as reformas estabelecidas pelo Decreto 5.145/2004. Outra ação positiva foi a sistematização do financiamento, com a inclusão da EJA no FUNDEB, além do aumento da oferta por meio da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, além do apoio aos demais sistemas de ensino. E com tais ações se espera transformar esse Programa em uma verdadeira política educacional pública do Estado brasileiro.

Por outro lado, expressando o contraditório das políticas sociais, o governo mantém programas centrados em projetos focais não integrados (como PROJOVEM, PROEP, PNQ e outros) que mantêm a dualidade estrutural da educação, estabelecendo uma separação ideológica entre qualificação profissional para a classe dos que vivem do trabalho, e uma educação propedêutica, mais geral, para os filhos da classe dirigente.

Em uma sociedade em que o Estado tem como princípio atender aos diversos grupos de interesse, é compreensível que os projetos educacionais sofram as demandas do capital. Nessa divisão das atenções na esfera pública, espera-se do governo que garanta as condições essenciais de permanência do público da EJA na escola, como determina a Constituição Federal.

Esperamos que, apesar dos limites do modo capitalista de produção, o PROEJA se firme como política pública educacional na qual se efetivem características de universalidade, perenidade, integralidade e qualidade com capacidade de atender a imensa população de jovens e adultos do Brasil.

O público alvo do PROEJA tem especificidades que demandam por um corpo teórico-metodológico com identidade própria e diferente daquele que fundamenta as ofertas educacionais destinadas aos adolescentes de trajetória ininterrupta. Esse público necessita de um atendimento especial em termos de acolhimento, material didático apropriado, condições financeiras, condições de tempos e espaços que devem ser considerados em seus roteiros formativos, enfim, mecanismos de assistência pedagógica e material que favoreçam a permanência do educando no

ambiente escolar. A efetivação do PROEJA vai depender do desenvolvimento de pesquisas acadêmicas, da formação inicial e continuada dos docentes, gestores e técnicos administrativos e da consolidação do público alvo a ser atingido.

Esperamos que, a partir da compreensão da legislação, possamos contribuir para outros pesquisadores refletirem sobre a implantação e a implementação do PROEJA, no sentido de averiguar as possibilidades e os limites de ofertar o ensino médio integrado à educação profissional, na modalidade de educação de jovens e adultos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edgar Domingo de, REIGOTA, Marcos, *Teorias da Justiça, Democracia e Educação: políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras*, **REU**, V. 37, nº 1, jun. 2011, Sorocaba, SP. Disponível em <http://periodicos.uniso.br/index.php/reu/article/view/594>. Acesso em 28 set. 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso, *O novo PNE e o Financiamento da Educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB*. UNICAMP, **CEDES**, 2011. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson_amaral.pdf. Acesso em 11 jan. 2012.

ANJOS, André Gustavo dos, **A Alfabetização no Brasil**, Recife, dezembro, 2007. Disponível em: <http://br.monografias.com/trabalhos3/educacao-jovens/educacao-jovens.shtml> Acesso em 01 set. 2010.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de, AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. *A Produção do Conhecimento sobre a Política Educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED*. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 77, Dezembro/2001, p. 49 a 70. Artigo. Disponível em http://www.redecaes.com.br/bibliografia_janete/A%20producao.pdf, Acesso em 07 mar. 2011.

BATISTOLI, E. C.; GROSSI JUNIOR, G. e GARCIA, S. R., As redes estaduais de ensino e a construção de uma política nacional de educação profissional. In MOLL, Jaqueline e colaboradores, **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões, e possibilidades**, Artmed, Porto Alegre, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicol; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, Ed. Universidade de Brasília, 1998, 11ª edição, p. 954 a 962.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 06 set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1981**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 06 set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 06 set. 2010.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 06 set. 2010.

BRASL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 06 de set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 06 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº 1.821 de 1952**, Dispõe sobre o regime de equivalência entre diversos cursos de grau médio para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores. Disponível em http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1821&tipo_norma=LEI&data=19530312&link=s. Acesso em 13 mai.2011.

BRASIL. **Lei nº 4.024 de 1961**. Fixa as Diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/Listapublicacoes.action2346>. Acesso em 20 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº 4.759 de 1965**, Dispõe sobre a denominação e qualificação das Universidades e das Escolas Técnicas Federais. Disponível em http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4759&tipo_norma=LEI&data=19650820&link=s. Acesso em 09 abr. 2010.

BRASIL. **Lei nº 5.692 de 1971**, Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5691-10-agosto-1971-357733-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 09 abr. 2010.

BRASIL. **Lei nº 7.044 de 1982**, Altera dispositivos das LDB/1971, referente a profissionalização do ensino de 2º grau. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7044.htm. Acesso em 11 set. 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.649 de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 07 mar. 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.172 de 2001**, Aprova o Plano Nacional da Educação. Congresso Nacional, Brasília, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em 10 out. 2011.

BRASIL. FUNDEF, **Lei nº 9.424 de 1996**, Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em 10 out. 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.948 de 1994**, Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnologia. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8948.htm. Acesso em 10 ago.2011.

BRASIL. MEC/SETEC. **Lei nº 11.195 de 2005**. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948. Acesso em 25 de mai. 2010.

BRASIL. FUNDEB, **Lei nº 11.494 de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em 10 de out. 2011.

BRASIL. **Lei 11.741 de 2008**. Altera dispositivos da LDB/1996, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm. Acesso em 05 jun. 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.061 de 2009**, Altera o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12061.htm. Acesso em 20 out. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.073 de 1942**. Lei orgânica do ensino industrial. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm Acesso em 17 out. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.048 de 1942**, Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm. Acesso em 17 out. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 574 de 1969**, Dispõe sobre o aumento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior. Disponível em http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=574&tipo_norma=DEL&data=19690508&link=s. Acesso em 17 out. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.566 de 1909**. Créa nas capitães dos Estados da Escolas de Aprendizizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito. Disponível em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf. Acesso em 28 mai. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 19.402 de 1930**. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negocios da Educação e Saúde Publica. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d19402.pdf>. Acesso em 28 mai. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.621 de 1946**, Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Disponível em http://www1.sp.senac.br/hotsites/arquivos_materias/decreto-lei_8621de10-01-1946.pdf. Acesso em 28 mai. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 47.038 de 1959**, Aprova o Regulamento do Ensino Industrial. Disponível em http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=47038&tipo_norma=DEC&data=19591016&link=s. Acesso em 10 set. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 2.208 de 1997**, Regulamento o § 2º do art. 36 e os Arts. 39 a 42 da LDB de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm. Acesso em 11 set. 2010.

BRASIL. MEC/SEMTEC. **Decreto nº 2.406 de 1997**, Regulamenta a Lei nº 8.948 de 1994. Feito para se adequar ao decreto 2.208. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d2406.htm. Acesso em 10 set. 2010.

BRASIL. MEC/SETEC, **Decreto nº 5.154 de 2004**. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da LDB/1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2004/decreto/d5154.htm. Aceso em 11 set. 2010.

BRASIL. MEC/SETEC, **Decreto nº 5.224**, de 2004. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF: 23 de julho de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm. Acesso em 18 ago. 2011.

BRASIL. MEC/SETEC. **Decreto nº 5.478 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm. Acesso em 20 out. 2009.

BRASIL - **Decreto nº 5.840 de 2006**. 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840. Acesso em: 20 out. 2009.

BRASIL. MEC/SETEC, **Decreto nº 6.302 de 2007**, Institui o Programa Brasil Alfabetizado. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm. Acesso em 04 mai.2011.

BRASIL. MEC/SETEC - **Decreto nº 6.095 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, a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm. Acesso em 25 mai.2010.

BRASIL. MEC/CFE/CESU, **Parecer 853/1971**. Fixa o núcleo comum para os currículos do ensino de 1o e 2o graus, Relator: Valnir Chagas. *Documenta*, n.132, Rio de Janeiro, 1971. Disponível em http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/7_Gov_Militar/pdf Acesso em 21 jun. 2010.

BRASIL. MEC/CNE/CEB. **Resolução 03/1998**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_98.pdf. Acesso em 04 mai.2010.

BRASIL. MEC/CNE. **Parecer 16/1999**. Diretrizes curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Nível Técnico. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016_99.pdf. Acesso em 04 mai.2010.

BRASIL. MEC/CNE/CEB. **Resolução 04/1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/resol0499.pdf>. Acesso em 04 mai. 2010.

BRASIL. MEC, **Portaria nº 646/1997**, Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da LDB/1996 e no Decreto Federal nº 2.208/1997 (trata da rede federal de educação tecnológica). Disponível em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC646_97.pdf. Acesso em 18 mai.2011.

BRASIL. MEC/MTE. PROEP. **Portaria nº 1.005 de 1997** Institui, no âmbito da Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC, a Unidade de Coordenação do Programa – UCP, PROEP. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/Port1005.pdf>. Acesso em 18 mai.2011.

BRASIL. MEC/CNE/CEB. **Parecer nº 11 de 2000**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf. Acesso em 19 mar. 2010.

BRASIL. MEC/ CNE/CEB. **Resolução nº 01 de 2000**, Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação e Jovens e Adultos. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>. Acesso em 19 mar. 2010.

BRASIL. MEC/CNE/CEB. **Parecer nº 39 de 2004**. Aplicação do Decreto nº 5.154/2004 na Educação Profissional Técnica de nível médio e no Ensino Médio. Disponível em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_parecer392004.pdf. Acesso em 11 set. 2010.

BRASIL. MEC/CNE/CEB. **Resolução nº 01 de 2005**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto nº 5.154/2004. Disponível em: http://www.idep.ac.gov.br/docs/leg_fed/res1fev05.pdf. Acesso em 21 out. 2010.

BRASIL. MEC/SETEC. **Portaria nº 2.080 de 2005**. Estabelece, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as diretrizes para a oferta de cursos de educação profissional de forma integrada aos cursos de ensino médio, na modalidade de educação de jovens e adultos. Disponível em portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejaportaria2080.pdf. Acesso em Similares 13 set. 2010.

BRASIL. MEC/CNE/CEB. **Parecer nº 29 de 2005**. Apreciação de minutas-padrão de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Ministério da Educação e as entidades do chamado “Sistema S” para a oferta de Programas do PROEJA, objeto do Decreto nº 5.478/2005. Disponível em portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejaportaria2080.pdf. Acesso em Similares 25 set. 2010.

BRASIL. MEC/SETEC. **Portaria nº 208 de 2006**. Nomeação do Grupo de Trabalho para a Elaboração do Documento Base – PROEJA. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/acs_portproeja.pdf. Acesso em 16 set. 2009.

BRASIL. IPEA, **Comunicado 41, 2010**. *Emprego e Oferta qualificada de mão de obra no Brasil: impactos do crescimento econômico pós-crise*. Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/100310_ComunicaIpea_41 Acesso em 28 mar. 2010.

BRASIL. IPEA, **Comunicado 66, 2010: PNAD 2009 - Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas**. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6180 Acesso em 08 dez. 2010.

BRASIL. MEC/SEMTEC. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – Concepções, experiências, problemas e propostas**. Documento-base. In: Seminário Nacional de Educação Profissional. Brasília: Ministério da Educação, 16 a 18 de junho de 2003. Disponível em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/semina_ept03_anais.pdf. Acesso em 16 set. 2009.

BRASIL. MEC, SETEC. **PROEJA - Documento Base**. Brasília, 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos>. Acesso em 20 out. 2010.

BRASIL. MEC/SETEC, **Documento Base da Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio**, Brasília, dez, 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL, MEC/SETEC. **Pacto pela Valorização da Educação Profissional e Tecnológica: por uma profissionalização sustentável**. (MEC/SETEC – CONCEFET- CONDAF – CONDETUF – SINASEFE), Brasília, 2004. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/Pacto.pdf>. Acesso em 25 ago. 2011.

BRASIL. MEC/ACS, **Discurso do Senhor Ministro da Educação: XXXIII Conferência Geral da UNESCO**, Paris, 10 de outubro de 2005. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/discurso-haddad-portugues.pdf>. Acesso em 23 out. 2011.

BRASIL. MEC/INEP. **Censo escolar de 2003**. Disponível em http://portal.inep.gov.br/rss_censo-escolar/-/asset_publisher/oV0H/content/id/14670. Acesso em 05 dez. 2010.

BRASIL. MEC/INEP, 2005. **Censo escolar da educação profissional de 2005**. Disponível em http://portal.inep.gov.br/rss_censo-escolar/-/asset_publisher/oV0H/content/id/19514. Acesso em 05 dez. 2010.

BRASIL. Presidente L. I. Lula da Silva. **Mensagem ao Congresso Nacional 2006** - Abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura, Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/mensagem/LivroMensagem.pdf>. Acesso em 17 ago. 2010.

BRASIL, Presidente L. I. Lula da Silva. **Mensagem ao Congresso Nacional 2008** – Abertura da 1º Sessão Legislativa Ordinária da 54º Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/mensagem/LivroMensagem.pdf>. Acesso em 17 ago. 2010.

BRASIL. MEC - **Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007)**. Coordenação: Carla Nogueira Patrão Marcelo Machado Feres. Brasília: Ministério da Educação (MEC) http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841. Acesso em 25 mai.2010.

BRASIL. MEC/MT. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Série Avanço Conceitual, Brasília, 1995.

BRASIL. PORTAL MEC/SECADI. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816. Acesso em 10 nov. 2010.

BRASIL. IPEA, CASTRO, Jorge Abrahão de, AQUINO, Luseni Maria C. de, ANDRADE, Carla Coelho de (Orgs), **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**, Brasília, 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/20100119JUVENTUDE.pdf>. Acesso em 25 out. 2010.

BRASIL. MTE – **Plano Nacional de Qualificação 2003-2007**. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnq/proesq.pdf>. Acesso em 18 ago.2011.

BRASIL. MTE/CODEFAT **Resolução nº 333 de 2003**. Institui o Plano Nacional de Qualificação - PNQ no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional (QSP). Disponível em http://www.trabalho.pr.gov.br/cqp/Resolucao_Pnq_2003_07.pdf. Acesso em 18 ago.2011.

BRASIL, MEC/STEC - **Concepção e Diretrizes** – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: PDE/SETEC, 2008. Disponível em http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/licenciatura_05.pdf. Acesso em 18 ago.2011.

CASTANHA, André Paulo, O Uso da Legislação Educacional como Fonte: *orientações a partir do marxismo*. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 309-331, SP, 2009. <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/43/index.html>. Acesso em 16 mai. 2011.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Formação Profissional**. *Resoluções do V CONCURT*, São Paulo, CUT, 1994. Disponível em <http://www.cut.org.br/documentos-oficiais-> Acesso em 16 fev.2010

CENRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, CNM/CUT. **3º Congresso dos Metalúrgicos**. São Paulo, 1995. Disponível em <http://www.cut.org.br/documentos-oficiais-16/5>. Acesso em 27 fev. 2010.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Política Nacional de Formação: História, Princípios, Concepções e Organização Nacional**. São Paulo: SNF/CUT, 1999. Disponível em <http://www.cut.org.br/documentos-oficiais-16/5>. Acesso em 27 fev. 2010.

CHRISTOPHE, Micheline, **A legislação sobre a Educação Tecnológica, no quadro da Educação Profissional brasileira**. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2005. Disponível em http://www.iets.org.br/biblioteca/A_legislacao_sobre_a_educacao_tecnologica.pdf. Acesso em 27 abr. 2010.

COELHO, Maria Inês de Matos, **Identidades e Formação nos Percursos de Vida de Jovens e Adultos Trabalhadores: desafios ao Proeja**. Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica/Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. v.1, n. 1, (jun. 2008). Brasília: MEC/SETEC, 2008. Disponível em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/rev_brasileira.pdf. Acesso em 17 mai. 2010.

CONED. 2004, **Educação, Democracia e Qualidade Social: educação não é mercadoria**. 5º Congresso Nacional de Educação, Recife, 2004. Disponível em <http://www.anped11.uerj.br/carta5coned.pdf>. Acesso em 16 set. 2011.

CORDEIRO, Denise; COSTA, Eduardo Antônio de Pontes **Jovens Pobres e a Educação Profissional no Contexto Histórico Brasileiro**. Revista Trabalhonnecessário, ano 4, nº 4, 2008, UFF. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonnecessario/TN04%20CORDEIRO,COSTA,%20E.pdf>. Acesso em 09 ago. 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**, trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica**. Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, vol.35, nº 124, São Paulo, jan/abr 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100002. Acesso em 18 nov. 2011.

DEBRUN, Michel. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DELPHINO, Fátima Beatriz de Benedictis, **A Educação Profissional: contraponto entre as políticas educacionais e o contexto do mundo produtivo**, Ícone, São Paulo, 2010.

DOCUMENTO - Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932. **A Reconstrução Educacional no Brasil – Ao Povo e ao Governo**, 1932. História da Educação no Brasil. Disponível em <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.ht.m>. Acesso em 04 out. 2011.

DOCUMENTO. **MANIFESTO - MAIS UMA VEZ CONVOCADOS** – 1959.

Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoMaisUmaVez>. Acesso em 03 abr. 2010.

DOMINGUES, Marta Regina. **Sindicalismo, Educação e Formação Profissional nos Anos 90: Programa Integrar**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2000, dissertação de mestrado. Orientador Prof. Dr. João dos Reis Silva Junior. Dissertação. Disponível em http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/379/1/Marta_Regina_Rodriguers.pdf. Acesso em 05 set. 2011.

FALCIONE, Roberto Evair, A Educação Profissionalizante com a Lei n. 5.692/71 no Paraná: o Colégio Estadual Costa Viana de São José dos Pinhais e o Colégio Estadual Victor Ferreira do Amaral de Curitiba, UTFPR, Curitiba, PR, 2010. **Dissertação de Mestrado em Tecnologia**, PPGT, Orientador: Mário Lopes Amorim.

FERRREIRA, Getúlio Marques; RUIZ, Antonio Ibanhez, **Políticas Públicas para Educação Profissional e Tecnológica**, SETEC/MEC, Brasília, abr. 2004. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000379>. Acesso em 10 abr. 2011.

FLEXOR, Georges Gérard; LEITE, Sergio Pereira. *Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas*. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo. **Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política**, 2007. Disponível em http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf. Acesso em 06 jul. 2010.

FREITAS, Maria de Fátima Quintal de, *Educação de Jovens e Adultos, Educação Popular e Processos de Conscientização: intersecções na vida cotidiana*. **Educar em Revista**, nº 29, Curitiba, 2007, UFPR. In Scielo Brasil. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602007000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 26 abr. 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Orgs.). A Gênese do decreto no. 5154//2004: um debate no contexto da democracia restrita. In: **Ensino Médio Integrado. Concepções e Contradições**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA Maria, RAMOS, Marise, *A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controverso*, **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17.pdf>. Acesso em 10 mai. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Verbete Capital Humano* In: **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, RJ, 2009. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/caphum.html>. Acesso em 15 out. 2011.

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira; SOARES, Leôncio José Gomes. História da alfabetização de adultos no Brasil. In: ALBUQUERQUE, Eliane Borges Correia de; LEAL, Telma Ferraz. **Alfabetização de jovens e adultos: em uma perspectiva de letramento**, Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GALVANIN, Beatriz. **Reflexos das Reformas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio: análise documental em uma escola do CEETEPS**, Marília, SP, 2007. http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bma/33004110040P5/2007/galvanin_b_me_ma_r.pdf. Acesso em 24 fev. 2011.

GARCIA, Sandra Regina de Oliveira, **O Fio da História: a gênese da Formação Profissional no Brasil**, UEL, 23ª ANPED, 2000, UEL. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0904t.PDF>. Acesso em 09 set.2011.

GRABOWSKI, Gabriel, Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios, PPGE, UFRGS, Porto Alegre, 2010. Tese. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27074/000762743.pdf>. Acesso em 09 set.2012.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno, Londres**, 1993. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino (Material para uso dos alunos da disciplina Planejamento Educacional), UNICAMP.

HOTZ, Karina Griggio, A Política Educacional do PROEJA e o Atendimento das Demandas Econômicas e Sociais. In: LIMA FILHO, D. L.; SILVA, M. R.; DEITOS, R. (Orgs) A. **PROEJA: Educação Profissional Integrada à EJA**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2011.

IBGE. **PNAD 2003**. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/coeficiente_brasil.shtm. Acesso em 12 mai. 2011.

IPEA/**PNAD 2006**. Primeiras Análises: demografia, educação, trabalho, desigualdade de renda, e pobreza. Brasília/Rio de Janeiro, set de 2007. Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf_release/18Pnad_Primeiras_Analises_2006.pdf Acesso em 12 mai. 2011.

IBGE. **PNAD 2007**. Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional. Rio de Janeiro: MEC/MPOG, 2009. Acesso em 12 mai. 2011.

KUENZER, Acácia Zeneida, As políticas de educação profissional: uma reflexão necessária. In: MOLL, Jaqueline e colaboradores, **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

LIMA FILHO, Domingos Leite; BREMER, Maria Aparecida de Souza. A Certificação da Aprendizagem do Trabalho no Brasil: uma história de poder e dependência. Curitiba, 2003. Disponível em

<http://br.monografias.com/trabalhos/educacao/certificacao-aprendizagem.shtml>. Acesso em 12 mai. 2011.

LIMA FILHO, Domingos Leite, O PROEJA em Construção: desafios políticos e pedagógicos. **Revista Educação & Realidade**: 35(1): 109-127, UFRGS, Porto Alegre, jan/abr 2010. Disponível em

<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/issue/view/935>. Acesso em 10 out. 2011.

LIMA FILHO, Domingos Leite; SILVA, Mônica Ribeiro da; DEITOS, Roberto Antonio (Orgs). **PROEJA: Educação Profissional Integrada à EJA**. Curitiba: Ed. da UTFPR, 2011.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström, O Problema da Educação de Adultos, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 81, n. 197, p. 116-127, jan./abr. 2000. Publicada originalmente na **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 5, n. 14, p.169-185, ago. 1945. Disponível em

<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/161/160>. Acesso em 01 out. 2011.

MACHADO, Marilene Salgueiro B., **A Qualificação dos Jovens e Adultos Trabalhadores: novos desafios frente ao processo de reestruturação**. CD Cátedra de EJA, UFPB, UNESCO, 2010.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações Teórico-metodológicas. **Revista CONTRAPONTO**, Volume 09, nº 1, p.4-16, Itajaí, jan/abr 2009. Disponível em

<http://www.siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rc/article/download>. Acesso em 15 ago. 2010.

MANIFESTO. Escola Nova - **Mais Uma Vez Convocados**, 1959. Disponível em

<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>. Acesso em 23 jan. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Ed. 3 Atlas, 1996.

MARON, Neura Maria Weber, Os Cursos de Especialização do PROEJA como Estratégia de formação de Professores e Gestores. In: LIMA FILHO, Domingos Leite; SILVA, Monica Ribeiro da; DEITOS, Roberto Antonio (Orgs). **PROEJA: Educação Profissional Integrada à EJA**, Ed. UTFPR, Curitiba, 2011.

MARTINS, Venício José, *As Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEAS) do século XX: suas concepções e propostas*, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, **Dissertação**, 2009. Disponível em

<http://www.et.cefetmg.br/permalink/9f785d21-5869-11df-9c99-00188be4f822.pdf>. Acesso em 27 jul. 2011.

- MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro**, SP, 2005.
Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/redes2005.pdf>. Acesso em 05 abr. 2010.
- MASCELLANI, Maria Nilde. **Uma Pedagogia para o trabalhador: o ensino vocacional como base para uma proposta pedagógica de capacitação profissional de trabalhadores desempregados**. São Paulo: IEEP, 2010.
- MIYASHIRO, Rosana. Educação Integral dos Trabalhadores no Programa Integração: desdobramentos e contradições frente ao projeto político-estratégico da CUT no atual contexto de acumulação do capital. PPGE/CED/UFSC, Florianópolis, 2008. Impresso.
- MOLL, Jaqueline e colaboradores, **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- MOURA, Dante, Henrique. **O PROEJA e a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Boletim 13 do Programa Salto para o Futuro da TV Escola, de 22/09/2006.
Disponível em <http://www.tvebrasil.com.br/salto/> Acesso em 07 set. 2011.
- GUIMARÃES, Nadya Araujo. **Caminhos Cruzados**. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Políticas Públicas Para o Ensino Profissional: o processo de desmantelamento dos CEFETS**. Campinas: Papyrus Editora, 2003.
- OLIVEIRA, Regina Terezinha Cestari. **Os Movimentos Sociais na Educação: o processo de elaboração da LDB –1988 a 1996**. UNICAMPI, Campinas, SP 1997. Disponível em <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0208.pdf>. Acesso em 14 jun. 2011.
- PAIVA, Jane, **Educação de Jovens e Adultos: continuar... e aprender por toda a vida. Salto para o Futuro**, programa1, 2003. Proposta Pedagógica. TV Escola. Disponível em http://www.forumeja.org.br/files/Programação_1.pdf. Acesso em 23 mai. 2010.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma escola do Tamanho do Brasil**. In: Programa do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>. Acesso em 12 ago. 2010.
- PEIXOTO, Edson Maciel. **Políticas de Educação Profissional e Tecnológica: a influência dos princípios de gestão democrática nas deliberações do CEFET-MG**. Brasília, 2009. Dissertação de Mestrado, PPGE-UNB. Disponível em http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/4234/1/2009_EdsonMacielPeixoto.pdf. Acesso em 06 abr. 2011.
- PENA, Geralda Aparecida de Carvalho, **O PROEJA no Contexto das Políticas Públicas Atuais: a busca pelo direito dos jovens e adultos à educação profissional técnica de nível médio**, FAE/UFMG, 2007. Disponível em http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/01pdf. Acesso em 12 abr. 2012.

PAIVA, Jane, **Educação de Jovens e Adultos: continuar... e aprender por toda a vida**. Salto para o - Futuro, programa1, 2003. Proposta Pedagógica. TV Escola. Disponível em http://www.forumeja.org.br/files/Programação_1.pdf. Acesso em 11 mar. 2010.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967.

PRESTES, Emília Maria da Trindade – **Os Novos Desafios da Educação de Jovens e Adultos: a educação e trabalho dos cortadores de cana no contexto da reestruturação produtiva**. UFPB, GT/18: Educação de Jovens e Adultos, Caxambu, 2005. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/28/gt18.htm>. Acesso em 03 abr. 2010.

QUERUBIM, Docimar. **A Contribuição do Programa Integrar para os Rumos da Educação Profissional**. PPE/UFRGS, Porto Alegre, 2008. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13493>. Acesso em 23 set. 2010.

RAMOS, Marise, Ensino Médio Integrado: ciência, trabalho e cultura na relação entre educação profissional e educação básica. In MOLL, Jaqueline, e colaboradores, **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**, Porto Alegre: Ed. Artmed, 2010.

RUA, M. Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Disponível em www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc - Acesso em 05 abr. 2010.

RUMMERT, Sonia Maria. Programa Integração: avanços e contradições de uma proposta de educação formulada pelos trabalhadores. **Revista Brasileira de Educação da ANPED**, n.27, Set/Out/Dez 2004. Disponível em http://www.anped.org.br/rbe/numeros_rbe/revbrased27.htm. Acesso em 10 mai. 2010.

SANCHES GAMBOA, Sílvia. **Epistemologia da pesquisa em educação**. Campinas, UNICAMP. Tese de Doutorado em educação, 1987.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino**. São Paulo: Cortez - Autores Associados, 1987.

SANTOS, Boa Aventura de Souza. **A crítica da razão indolente – Contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

SEBRAE e Instituto da Cidadania. **Perfil da Juventude Brasileira**, 2004. Disponível em www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf. Acesso em 05 set. 2011.

SOUZA Jr, Justino de. *Omnilateralidade*. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Julio C. F. (Orgs), **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. 2ª Ed. Fundação Oswaldo Cruz, RJ, 2009. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/omn.html>. Acesso em 27 jan. 2012.

STOCO, Sergio. **Saeb: uma análise de política**, UNICAMP, Campinas SP, 2006, dissertação. Disponível em www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000381. Acesso em 18 jun. 2010.

TRIVINÔS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

UNESCO. **Plano de Ação para Satisfazer as necessidades básicas de Aprendizagem. Declaração de Jomtien** (Tailândia), 1990. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em 21 mai. 2011.

UNESCO. Educação um tesouro a descobrir – **Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. UNESCO 1996**. Disponível em http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf. Acesso em 17 out. 2010.

UNESCO. Conferência Mundial sobre Educação dos Adultos. **Relatório final da 2ª CONFINTEA**, Montreal/ Canadá, 21 a 31 de agosto de 1960. Disponível em: http://www.unesco.org/education/uie/confintea/montre_f.pdf. Acesso em 20 jan. 2010.

UNESCO. V CONFINTEA. **Declaração de Hamburgo**: Agenda para o Futuro. Hamburgo, Alemanha, 1997. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em 21 mai. 2011.

UNESCO. **19ª Sessão da Conferência Geral: Recomendação para o Desenvolvimento da Educação de Adultos**. Carta de Nairóbi, 1976. Disponível em <http://revistas.ululofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/339>. Acesso em 22 mai. 2011.

UNESCO. **Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos**. Brasília, 2010. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>. Acesso em 22 mai. 2011.

UNESCO. La renovación del compromiso con la educación y el aprendizaje de adultos Balance Intermédio, **CONFINTEA V+6**, Bangkok, Tailândia, 2003. Disponível em http://www.unesco.org/education/uie/pdf/recommitting_sp.pdf. Acesso em 08 set. 2011.

VENTURRA, Jaqueline Pereira, Educação de Jovens e Adultos no Brasil: revendo alguns marcos históricos. PPGE/UFF, RJ, 2006. Disponível em <http://www.uff.br/ejatrabalhadores/artigo-01.htm>. Acesso em 22 mar. 2010.

VENTURA, Jaqueline Pereira. As Relações entre Trabalho e a Educação de Jovens e Adultos: elementos para a reflexão sobre a perspectiva conformadora e o potencial emancipador. **Anais, CD CATEDRA de EJA da UNESCO**, Paraíba, 2010. Disponível em http://www.catedra-eja.org/artigo.php?id_artigo=20100807151153. Acesso em 22 mar. 2010.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar, **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Livro 3, Antologia de Políticas** Públicas, Mexico: 3ª Ed.Ed Miguel Angel Porrua, 2003.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas, GOTARDO, Renata Cristina da Costa. *Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA): reflexões sobre o currículo. Currículo sem Fronteiras*, v.9, n.1, pp.214-230, Jan/Jul 2009. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss1articles/viriato-gotardo.pdf>. Acesso em 20 jul. 2011.

ANEXO A

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 35 a 42 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no Decreto no 5.154, de 23 de julho de 2004, no art. 6o, inciso III, da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e no art. 54, inciso XV, da Lei no 8.906, de 4 de julho de 1994,

DECRETA:

Art. 1o Fica instituído, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, conforme as diretrizes estabelecidas neste Decreto.

§ 1o O PROEJA abrangerá os seguintes cursos e programas de educação profissional:

I - formação inicial e continuada de trabalhadores; e

II - educação profissional técnica de nível médio.

§ 2o Os cursos e programas do PROEJA deverão considerar as características dos jovens e adultos atendidos, e poderão ser articulados:

I - ao ensino fundamental ou ao ensino médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, no caso da formação inicial e continuada de trabalhadores, nos termos do art. 3o, § 2o, do Decreto no 5.154, de 23 de julho de 2004; e

II - ao ensino médio, de forma integrada ou concomitante, nos termos do art. 4o, § 1o, incisos I e II, do Decreto no 5.154, de 2004.

§ 3o O PROEJA poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical ("Sistema S"), sem prejuízo do disposto no § 4o deste artigo.

§ 4o Os cursos e programas do PROEJA deverão ser oferecidos, em qualquer caso, a partir da construção prévia de projeto pedagógico integrado único, inclusive quando envolver articulações interinstitucionais ou intergovernamentais.

§ 5o Para os fins deste Decreto, a rede de instituições federais de educação profissional compreende 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, sem prejuízo de outras instituições que venham a ser criadas.

Art. 2o As instituições federais de educação profissional deverão implantar cursos e programas regulares do PROEJA até o ano de 2007.

§ 1o As instituições referidas no caput disponibilizarão ao PROEJA, em 2006, no mínimo dez por cento do total das vagas de ingresso da instituição, tomando como referência o quantitativo de matrículas do ano anterior, ampliando essa oferta a partir do ano de 2007.

§ 2o A ampliação da oferta de que trata o § 1o deverá estar incluída no plano de desenvolvimento institucional da instituição federal de ensino.

Art. 3o Os cursos do PROEJA, destinados à formação inicial e continuada de trabalhadores, deverão contar com carga horária mínima de mil e quatrocentas horas, assegurando-se cumulativamente:

I - a destinação de, no mínimo, mil e duzentas horas para formação geral; e

II - a destinação de, no mínimo, duzentas horas para a formação profissional.

Art. 4o Os cursos de educação profissional técnica de nível médio do PROEJA deverão contar com carga horária mínima de duas mil e quatrocentas horas, assegurando-se cumulativamente:

I - a destinação de, no mínimo, mil e duzentas horas para a formação geral;

II - a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional técnica; e

III - a observância às diretrizes curriculares nacionais e demais atos normativos do Conselho Nacional de Educação para a educação profissional técnica de nível médio, para o ensino fundamental, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos.

Art. 5o As instituições de ensino ofertantes de cursos e programas do PROEJA serão responsáveis pela estruturação dos cursos oferecidos e pela expedição de certificados e diplomas.

Parágrafo único. As áreas profissionais escolhidas para a estruturação dos cursos serão, preferencialmente, as que maior sintonia guardarem com as demandas de nível local e regional, de forma a contribuir com o fortalecimento das estratégias de desenvolvimento socioeconômico e cultural.

Art. 6o O aluno que demonstrar a qualquer tempo aproveitamento no curso de educação profissional técnica de nível médio, no âmbito do PROEJA, fará jus à obtenção do correspondente diploma, com validade nacional, tanto para fins de habilitação na respectiva área profissional, quanto para atestar a conclusão do ensino médio, possibilitando o prosseguimento de estudos em nível superior.

Parágrafo único. Todos os cursos e programas do PROEJA devem prever a possibilidade de conclusão, a qualquer tempo, desde que demonstrado aproveitamento e atingidos os objetivos desse nível de ensino, mediante avaliação e reconhecimento por parte da respectiva instituição de ensino.

Art. 7o As instituições ofertantes de cursos e programas do PROEJA poderão aferir e reconhecer, mediante avaliação individual, conhecimentos e habilidades obtidos em processos formativos extra-escolares.

Art. 8o Os diplomas de cursos técnicos de nível médio desenvolvidos no âmbito do PROEJA terão validade nacional, conforme a legislação aplicável.

Art. 9o O acompanhamento e o controle social da implementação nacional do PROEJA será exercido por comitê nacional, com função consultiva.

Parágrafo único. A composição, as atribuições e o regimento do comitê de que trata o caput deste artigo serão definidos conjuntamente pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego.

Art. 10. O § 2o do art. 28 do Decreto no 5.773, de 9 de maio de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 2o A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação.” (NR).

Art. 11. Fica revogado o Decreto no 5.478, de 24 de junho de 2005.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de julho de 2006; 185o da Independência e 118o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad

ANEXO B

ENTREVISTAS

“Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura.”
(Leonardo Boff, *A águia e a galinha*, 1997: 9) TESE.

ENTREVISTA 1

BRASILIA, 21/07/2011.

O papel dos gestores na formulação das políticas públicas.

Esta entrevista com a Doutora Jaqueline Moll faz parte da pesquisa para o mestrado em educação realizado pelo convênio interinstitucional entre a Unicamp e o Instituto Federal de Santa Catarina, o título do projeto é “Análise Política do PROEJA”, a entrevista foi realizada na secretaria de educação básica do MEC, dia 21/07/2011.

BALTAZAR: O objetivo do meu trabalho é ver qual o processo histórico e político que levaram a temática da educação profissional para jovens e adultos chegar à agenda e ser implantado, porque às vezes chega à agenda mas não é implantado, (Dra. Jaqueline: não acontece) mas chegou e foi efetivado. -De forma mais geral, fazer educação, mexer com a legislação educacional, no caso foi um novo Decreto, isso é muito complexo?

Jaqueline: Bom, são várias questões, Baltazar. Eu acho que tem vários aspectos para abordar. Primeiro, do ponto de vista histórico penso que a experiência da CUT, nos anos 1980, com seu programa de formação, sobretudo um projeto chamado INTEGRAR foi, eu diria, a grande referência histórica para que esse tema entrasse na agenda do ministério da educação e claro, com coerência, no primeiro governo Lula. Então a CUT vinha com uma experiência do INTEGRAR já aproximando escolarização com qualificação. Historicamente nós temos aqui dois rios paralelos cujas águas não se encontravam. Quem discute educação de jovens e adultos faz isso, inclusive na ANPED, (Associação Nacional de Pesquisa de Pós Graduação em Educação), nesse grupo específico, e quem discute trabalho e educação profissional faz isso na linha de pesquisa Educação e Trabalho. Então o grande mérito do ministério, já no início do primeiro governo Lula, no segundo ano, foi no âmbito da vinda do ministro Tarso Genro. Teve aquela passagem do Cristóvão no primeiro ano e no segundo ano Tarso Genro. O grande mérito foi trazer pra dentro do ministério esse tema e ousar, porque já em 2005 há o primeiro decreto do PROEJA e o que consta enfim nos anais aqui dos corredores do ministério é que o PROEJA nasce em diálogo entre o então secretário executivo do ministério, Fernando Haddad e o Ministro.

Profissionalização com escolarização, nada fácil para o Ministério fazer porque nunca tinha tratado dos dois temas juntos, e tão pouco tinha o apoio, o respaldo da academia para isso. Então, um tema que era um desafio não só do ponto de vista da política pública, do investimento, mas era um desafio do ponto de vista conceitual. Como tratar das duas coisas junto, como pensar o currículo, que é a profissionalização com a escolarização? Como acrescentar a isso um terceiro tema que é a educação de jovens e adultos, com toda sua especificidade? Então em 2005 houve um primeiro esforço e saiu um primeiro Decreto. Quando nós assumimos, eu cheguei à SETEC em

setembro de 2005, havia o Decreto e havia um grande embate com a Rede Federal. Era um Decreto específico para a Rede Federal, e ele criava algo muito diferente daquilo que a rede federal vinha trabalhando, a partir do Decreto de 1998, o qual separava a educação profissional da educação do ensino médio, então começa a ter uma distância entre a formação técnica e a formação escolar que é muito grave para a educação pública, muito grave para formação das novas gerações e muito grave pra estrutura das escolas federais, que não trabalhavam com esta modalidade. Imagina juntar com o tema da escolarização e da profissionalização mais um terceiro tema que era a educação de jovens e adultos, então quando eu assumi como Coordenadora Geral de Políticas, na então Diretoria de Articulação de Políticas de Educação Profissional, havia um mal estar muito grande na rede federal. O meu papel foi um pouco, o papel que eu tenho desempenhado nesses anos todos, porque é nisso que eu acredito, foi o de chamar os diferentes atores desse debate para o diálogo. Então, no diálogo com a representação da rede federal, dos sistemas estaduais de educação, do sistema S, das universidades, nasceu a ideia de fazer os documentos de referência, que são os documentos que circulam pelo Brasil até hoje. Quer dizer, o que nos estávamos entendendo com essa aproximação da educação profissional com a educação de jovens e adultos e com a escolarização? Porque educação de jovens e adultos também pode ser educação ao longo da vida, que é o que a gente deseja para depois para essas pessoas, e vamos trabalhando para construir. Então, em 2005 havia esse grande mal estar da rede federal e o movimento foi o de organizar, a partir dessa Diretoria e dessa Coordenação (logo depois eu assumi a própria Diretoria), mas enseei todos os esforços nisso. Quando esse grupo de trabalho começa, enfim, o grupo tinha a representação tanto das escolas técnicas vinculadas às universidades, escolas agrotécnicas e do CEFET, então tinha essas 3 representações, além da ANPED, do Fórum de Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, do sistema S (sempre teve uma representação), do Ministério do Trabalho. Assim, quando começamos o debate o primeiro imperativo que se colocou foi de modificar o próprio decreto, um decreto que apesar de decretado não estava sendo executado ainda, quer dizer, já se tinha repassado recurso para as escolas começarem esse movimento. Quem organizou esse primeiro movimento de repasse, na época, foi o Gleison, (que agora não está mais na SETEC), porque ele era o gestor que cuidava da rede federal. Mas aquele decreto era insuficiente, porque ele só falava de ensino médio, porque ele só falava da rede federal, e era preciso ampliar esse esforço porque nos seus pressupostos se entendia também que faltavam elementos importantes. Então nós começamos, é final de 2005, um movimento e conseguimos, em sete ou oito meses, fazer dois ou três bons debates com o ministro Haddad, com a sua assessoria jurídica, e encaminhar para a casa civil um novo Decreto do PROEJA. A capacidade de acolhida desse Ministro foi formidável, porque era um decreto que praticamente ele tinha feito, mas ele aceitou todas as sugestões e nós conseguimos fazer o novo decreto. Então com esse novo decreto nós vamos enfim, estabelecer um marco muito mais amplo para o debate do PROEJA. Bom, se foi fácil ou difícil fazer isso, foi bem difícil.

Baltazar-Aqui no MEC tem algum grupo, que ofereceu resistência, que discorda?

Jaqueline: Não, não, eu acho que o MEC. Primeiro que o corpo de funcionários do MEC é muito reduzido, sempre foi muito reduzido, então nós tivemos total acolhida pelo ministro e pela equipe do ministro, total acolhida. Tanto que o ministro, quando se apresenta pra ele o plano, que era um plano bastante multifacetado e, enfim, coordenado por mim, proposto e coordenado na diretoria que eu dirigia e que contemplava a construção dos textos de referência, eu lembro que ele leu o primeiro e me ligou e disse “olha, ta excelente”, porque eram textos que diziam, e até hoje são absolutamente atuais ainda. Depois, a relação com as universidades, toda a articulação que

fizemos, e aí eu tive muita ajuda do professor Getúlio, que também não tá mais na SETEC, a articulação com a CAPES, onde todos os mestrados, enfim, mas também articulação com a CAPES pra criar o projeto PROEJA/CAPES/SETEC, estimulando a interinstitucionalidade para o trabalho de pesquisa e formação de professores, através de mestrados e doutorados, e aí num terceiro eixo que foi a organização dos cursos de especialização nas instituições. Então quando nós apresentamos pro ministro esse conjunto, e aqui tinha um quarto elemento, que até foi anterior, que era o repasse que já tinha sido feito, coordenado pelo Gleison, o ministro deu todo apoio. Então assim, eu não vejo, nunca encontrei por parte do MEC resistência nesse processo, encontrei muita resistência nas Escolas Federais, não ao tema, mas a essa população específica. Como é que esses jovens e adultos, muitos há muito tempo afastados da escolaridade, porque não era e vejo que havia aí, hoje acredito que essa situação tenha mudado, uma distância muito grande, das necessidades dos trabalhadores e do caminho que o CEFET seguiu.

Baltazar: E nos outros setores do governo, dos outros ministérios, porque foi um projeto que exigiu mais verbas e toda uma mudança, como foi?

Jaqueline: Não houve nenhuma resistência. Outro grande interlocutor nosso foi o Almerico, hoje superintendente de educação profissional do estado da Bahia. Na época o Almerico estava no Ministério do Trabalho, todo apoio. Eu não encontrei nos 2 anos e meio, que eu dirigi o fórum do PROEJA, nenhuma resistência. Encontrei ausência de base para fazer isso, ausência de referência teórica, a legislação nós criamos o decreto e isso nos resguardou, mas ausência de conhecimento, dificuldade de pensar que currículo é esse para essa população, que veio com tantas deficiências, porque vêm, muitos anos afastados da escola. Então dificuldades e certa resistência não são da rede federal como um todo, mas de certos setores das escolas. Em todas elas os diretores gerais tinham muito, começaram a ter muito apreço pelo debate. Eu fui chamada muitas vezes nas reuniões de CONCEFET, no CONEAF, no CONDETUF, pra falar sobre o proeja e acho que nós conseguimos avançar, acho que fomos pouco a pouco quebrando possíveis resistências, até pelo desconhecimento do trabalho e do modo de trabalhar com essa população.

Baltazar: Em relação a problemas na elaboração, problemas técnicos, chegou a ter conflito com outra legislação? Não tinha problema de legalidade em relação à Constituição, LDB?

Jaqueline: Nada, ao contrário. Eu ia referir a LDB agora. A LDB é muito clara nessa perspectiva de..., claro que a LDB essa nossa última vai falar de ensino supletivo, mas se pegar os princípios da LDB, quer dizer, o que tem que fundamentar a formação das pessoas que não tiveram educação, que não tiveram na idade própria, nós encontramos respaldo na Constituição, muito respaldo, e respaldo também na LDB, não há conflito. O conflito que houve foi com aquele primeiro decreto, que as sugestões foram acatadas pelo ministério e trabalhadas, tanto que resulta num novo decreto em 2006.

Baltazar: Tinha algum outro programa? O PROEJA saiu como vocês tinham imaginado, pensado? Não houve interferências? Tinha outro projeto alternativo?

Jaqueline: O que tinha no ministério em curso era o “Escola de Fábrica”, que do ponto de vista da construção da política e do direito, da previsão do direito à educação, é bastante questionável. Então assim, a linha da SETEC até quando nós chegássemos, mesmo com o decreto feito, não ajudava a construir esse retorno desses trabalhadores para a escola. Então assim, não havia conflito com legislação, não havia conflito com o Ministério do Trabalho, ao contrário, muito apoio, e eu falo do Almerico Biondi, porque é um cara que vale muito a pena, um cara que entende muito de educação profissional. Houve muito interesse das universidades. O que houve foi dificuldade porque o tema era muito novo, porque nós não tínhamos caminho teórico

construído, experiências práticas, tínhamos essa da CUT, que era uma experiência de referência e pequenas referências. Quando eu faço a minha anamnésia, porque eu me identifiquei tanto com o PROEJA? Porque durante muitos anos trabalhei com a educação de jovens e adultos, lá na zona norte de Porto Alegre. Trabalhei com mulheres recicladoras, e fizemos, constituímos, com a ajuda da prefeitura municipal, uma escola para essas mulheres. Tínhamos muita dificuldade ainda de pensar essa interlocução curricular, quer dizer, como que tu trás os temas da reciclagem para o debate do português, da matemática, da história, da geografia. Então assim, a dificuldade que a gente tinha é porque era um campo muito novo. E claro, de onde vinham as críticas maiores? Mas de novo não é um programa? (porque o nome era programa). Eu dizia bom, nós estamos começando com um programa, mas nós temos que desembocar numa política pública que efetivamente integre a educação integral, a educação profissional com a educação escolar para jovens e adultos. Mas não houve resistência, porque tão pouco tinha tanta massa crítica no interior do ministério para que houvesse resistência, é preciso que se diga.

Baltazar: E o Conselho Nacional de Educação?

Jaqueline: Na época não se pronunciou. Nós não levamos o tema ao conselho e na época não se pronunciou. Eu até não saberia te dizer, porque efetivamente, à época tinha pouca relação com o Conselho Nacional, e como houve um decreto, talvez o caminho tivesse sido a partir do decreto. Hoje com o conhecimento, depois de sete anos trabalhando aqui, eu teria imediatamente começado o debate com o Conselho como fiz agora com as diretrizes da educação integral. Mas à época eu não me lembro de nenhum pronunciamento do Conselho, nem a favor muito menos contra.

Baltazar: Não teve pressão de algum setor da iniciativa privada, em relação ao primeiro decreto?

Jaqueline: Eu acho que eles nem chegaram a conhecer, até porque ele era um decreto muito restrito a Rede Federal, era totalmente restrito à rede federal, então não, não chegaram a conhecer. É claro que se desencadeia ali todo um processo que vai desencadear naquele acordo com o sistema S, com uma série de mudanças na relação com o governo federal, por muita insistência do ministro Haddad. Mas eu não me lembro de desconfortos, Baltazar. Porque talvez, não sei, em relação ao primeiro porque acho que nem se tomou conhecimento do conteúdo daquele primeiro decreto, ele não vingou, digamos assim.

Baltazar: E contribuições da sociedade civil? Você já falou que tinha a experiência da CUT, teve mais algum segmento da sociedade que contribuiu na formulação do programa?

Jaqueline: A experiência da CUT era uma experiência de referência. Até a Prof.^a Sandra Garcia que na época trabalhou em São Paulo na CUT, foi depois superintendente de educação do Paraná, e agora é a nossa coordenadora geral de ensino médio aqui no ministério, foi uma das articuladoras, mas essa foi a experiência de referência, depois tivemos apoio sim. Inclusive em 2007, o ano que eu saí da SETEC, a própria ANPED chama esse tema para o debate. Mas assim, no âmbito do mundo do trabalho, de empresários, dos trabalhadores, não. Começa a ter repercussões importantes, eu me lembro do apoio do movimento sem terra, eu me lembro de, até o movimento das casas família agrícola, enfim, um diálogo todo que estava se iniciando, mas como eu saí em 2007, então pouco tenho mais histórico pra contar.

Baltazar: Em relação aos intelectuais?

Jaqueline: Muito apoio, muito apoio. Se tu pegar os nomes de referência na educação profissional no Brasil: Gaudêncio Frigotto, Marise Ramos, Maria Ciavatta, a Cássia Kuenzer. A Cássia tinha sido uma crítica tenaz do programa escola de fábrica, quando chega o PROEJA ela começa a ver alguma diferença, então eu diria que esses, Luiz Antônio Cunha, desses grandes nomes da

vanguarda do debate da educação profissional no Brasil, nós tivemos muito apoio. E tivemos, como eu disse antes, muito apoio das Universidades que imediatamente, tanto no edital PROEJA/CAPES/SETEC, nós conseguimos uma adesão muito grande. Dez Universidades imediatamente aderiram, dez grupos, porque não é a Universidade sozinha. No Rio Grande do Sul, por exemplo, juntam todos os Institutos Federais, hoje com a Universidade Federal, com a Universidade Federal de Santa Maria, então se tem pools, grupos importantes, então nós tivemos muito apoio das Universidades.

Baltazar: Mas elas realizavam cursos?

Jaqueline: Mais do que isso, são dois planos. O convênio PROEJA/CAPES/SETEC, financiava bolsas de mestrado, doutorado e financiamento de pesquisa, exatamente o que eu disse antes, nós não tínhamos um lastro de conhecimentos produzidos, e era preciso produzir, como é preciso ainda, mas acho que já se avançou bastante, mas é um tema que já está na agenda. E de outro lado as Instituições Federais, inclusive a tua, começaram a organizar os cursos de especialização e começaram também a chamar professores das universidades, então eu acho que nós conseguimos desencadear um processo bastante significativo. Eu penso que a resistência maior que nós tivemos foi a resistência de certos setores da Rede Federal em relação a essa população específica, porque era uma mudança muito grande de perfil. As escolas da rede federal muitas tentavam se dirigir, cada vez mais para os cursos superiores, com toda aquela seleção que se faz, que aqui há um conflito muito grande. Como é que se democratiza o acesso as instituições? E nós, em junho de 2007, podemos até te passar o material, fizemos um grande seminário sobre a democratização do acesso a rede federal. Na época formulava da seguinte maneira: não é possível pensar essa expansão nacional, e do ponto de vista da democracia no país, se nós continuamos selecionando tanto os alunos que entram na rede federal, e isso é um empecilho muito grande para os alunos do PROEJA, porque são exatamente aqueles que já sofreram todas as exclusões que a sociedade impõe para determinadas classes sociais.

Baltazar: E muito se falou e aconteceu muito na década de 90, a influência de organismos internacionais, aqueles movimentos da UNESCO, aquelas conferências, eles teriam contribuído para direcionar o PROEJA?

Jaqueline: Nada, nada. Esses dias me chamaram pra uma banca de mestrado, não vou dizer a Universidade, e o rapaz baseou toda a sua argumentação dizendo que o PROEJA tinha sido uma determinação dos organismos internacionais. Zero, isso é falso.

Nada, isso é falso. Financiamento todo próprio, transferências voluntárias da união para desencadear o processo. Depois na Lei que faz os Institutos Federais o ministro garante 10% das vagas para os estudantes do PROEJA. Assim, política pública, gestada no âmbito nacional, que “bebe” na experiência da CUT, então Baltazar, não há nada. A não ser que eu seja cega, surda e muda, porque eu coordenei todo esse processo. Então, depois de 2007 eu não sei o que aconteceu, mas entre 2005 e 2007 que eu estive à frente do processo, nada, nem uma linha.

Baltazar: Porque na verdade ele vem um pouco contrário àquelas políticas, que eles queriam mais educação fundamental e preparar o trabalhador para as novas tecnologias, mais na linha do Decreto 2.208/1997.

Jaqueline: O PROEJA se contrapõe a visão de mundo que esses organismos internacionais incutiram nas políticas de educação pública no Brasil nos anos 90. Não se pode buscar uma sintonia que não existe. Porque nós estamos falando em favorecer a classe trabalhadora, porque quem são os jovens e adultos que não chegam na idade própria na fase de escolaridade, não são as classes medias e altas, são os pobres que exatamente pelo 2.208 são muito excluídos da Rede

Federal. Porque a rede federal já afasta a educação fundamental, era só o ensino médio o melhor do país, e para quem ia para as melhores faculdades, os vestibulares mais difíceis. Então há uma contradição intrínseca na filosofia, a partir da qual nós construímos o PROEJA, e as determinações desses organismos internacionais nas políticas dos anos 90. Eu diria que hoje não há influência alguma dos organismos internacionais nas políticas.

Baltazar: Tem aquela ideia de CONFINTEA, A referência que tem de educação continuada que veio lá da Europa.

Jaqueline: É, primeiro que eles separam jovens e adultos. Na Europa, eles trabalham com a educação de adultos, porque os jovens estão em geral resguardados e terminam a educação básica, seja o nome que eles deem. Segundo que eles tratam muito mais com a educação ao longo da vida independente de escolarização. O Brasil tem um quadro, como os outros países, em processo de desenvolvimento, por mais que o Brasil tenha avançado, que são milhões de pessoas, não sei hoje os últimos dados, mas a época nós falávamos de 60 milhões com dezoito anos e mais que não concluíram a educação básica. Então, é muito grave. E nós não estamos falando de educação ao longo da vida no sentido que os europeus falam. Então não se pode buscar relação onde a relação não existe. Não houve interferência, não houve sugestão deles, eu acho até que se eles tivessem entrado no debate com aquelas cabeças dos anos 90 eles teriam sido contra, mas jamais foram chamados e jamais foram ouvidos nesse processo, e é bem bom deixar isso bem claro, viu Baltazar.

Baltazar: É que a gente está tão marcado com aquela década (Jaqueline: sobretudo quem trabalhou com a educação profissional) que fica procurando, às vezes, onde não tem.

Jaqueline: Não porque se tem uma diferença aqui de concepção de mundo, de concepção de homem, de concepção de política pública, de concepção do papel do estado em relação à educação pública. Quer dizer, nós, o Ministério da Educação trabalha hoje cada vez mais com a ampliação do direito à educação, e eu penso que é fundamental referir o decreto que vem lá atrás, esse e outros decretos, mas a emenda constitucional de 59, de dezembro de 2009, ela torna obrigatória a educação dos 4 aos 17 anos, esse é o divisor de águas, o Brasil nunca tinha assumido isso. Inclusive aqueles que têm a cabeça dos anos 1990 nos acusam de que “você estão perdendo o foco”, porque o foco era o ensino fundamental, não tinha nem antes nem depois, o ensino médio era só uma passagem pra quem conseguia entrar, que eram poucos em relação ao conjunto. Então assim, penso que tem que deixar isso bastante marcado porque há uma diferença total de compreensão de mundo.

Baltazar: A relação dos institutos federais... Você também trabalhou nessa transformação?

Jaqueline: Isso, no início, no início. Eu saí tava no início do debate.

Baltazar: E essa dificuldade aceitação, como a Neves fala “trabalho complexo, trabalho simples” no CEFET, com seus hábitos...

Jaqueline: Mas enfim, eu penso que a rede federal avançou muito nessa perspectiva. Porque não tava no horizonte da rede federal essa população. E o governo Lula, junto com a expansão, porque uma coisa teria sido ter incluído essa população em programas novos, seja escola de fábrica, que é muito diferente do PROEJA. O governo federal, o governo Lula, os oito anos do governo Lula e agora segue isso no governo Dilma, qualifica a rede federal, amplia a rede federal, amplia o número de professores, avança, e eu coordenei inúmeras negociações com a CAPES pra mestrados institucionais e interinstitucionais, como esse que tu fazes, não sei, acho que esse deve ser depois de mim, mas em todo caso, abrimos várias portas. Assim, quando se traz para o horizonte da rede federal essa população de trabalhadores não escolarizada, ou pouco

escolarizada, tu não faz isso precarizando mais o trabalho da rede federal ou pensando numa educação precarizada para eles, não, tu fazes isso qualificando a rede federal, e trabalhando num projeto de sociedade que inclui essas pessoas. Então penso que avançamos muito nesses anos. E a rede federal se abriu ali mesmo naqueles anos, o debate, como eu disse antes, eu fui chamada a inúmeras reuniões com CONCEFET, do CONEAF e do CONDETUF, tens que referir porque existiam, não eram os Institutos, eram escolas técnicas vinculadas, escolas agrotécnicas e centros federais, de educação tecnológica. Fui chamada a inúmeras reuniões e também aos fóruns de diretores de ensino das escolas. Fui chamada inúmeras vezes, e discutimos inúmeras vezes o debate da evasão, que era um debate sempre importante na educação de jovens e adultos, eu me lembro de vários debates sobre isso. Então a Rede Federal foi se abrindo sim pra esse público.

Baltazar: Há uma questão, que a gente vê algumas críticas sobre que o governo tem muitos programas... isso é sentido aqui? Você vê um movimento aqui no sentido de organizar?

Jaqueline: Sim, sim. Na época nós já sentíamos isso em relação ao PROJOVEM, por exemplo. Pensas que quando começou o PROEJA tinha a escola de fábrica e tinha o PROJOVEM, e o PROJOVEM com varias matizes, então o que se faz, eu penso que o caminho que se está seguindo agora, é o caminho de aproximar esses programas e essas políticas. Sobretudo porque se tem tanto no caso da Escola de Fábrica como no PROJOVEM, o *locus* principal não era a escola, e o movimento que faz o governo Dilma de avanço em relação a essas relações é de trazer esses programas para o âmbito da escola. No caso do PROJOVEM tu tens interface, por exemplo, com a assistência social, quando são casos muito graves de jovens e adolescentes em privação de liberdade e tal. Como é que tu trabalhas numa perspectiva de construir políticas intersetoriais? Mas eu acho que há um amadurecimento próprio das políticas. No início do governo Lula eu diria que o país começa a redescobrir a si mesmo, começa a se olhar e olhar os seus dilemas, as suas demandas. Eu penso que é preciso ler Anísio Teixeira, pra pensar o que Anísio falava daquele Brasil dos anos cinquenta, os dilemas, os nossos fracassos, as nossas dificuldades, os nossos desafios, porque de alguma forma o governo Lula ele traz um entusiasmo, que foi o entusiasmo do Brasil no governo Juscelino e que depois se encerra abruptamente na ditadura militar. E o governo Dilma então agora dá prosseguimento. Então assim, porque que eu fiz essa referência ao entusiasmo? Porque surgem várias coisas, e algumas sem muito fundamento ou sem muita capacidade de dar continuidade a si mesma. Então eu penso que o caminho que está se seguindo agora é de aproximação, inclusive vários PROJOVENS estão vindos para o Ministério da Educação.

Baltazar: Uma crítica que se faz, é que o PROEJA tem pouco tempo de duração. Até se diz que é uma “educação para os pobres”. Nesse sentido, se quiser fazer alguma consideração.

Jaqueline: Sim, eu vou fazer. Baltazar, eu entendo que é preciso ter no horizonte da análise, o que esses oito anos do governo Lula fizeram. Triplicamos o orçamento do Ministério da Educação, para a educação pública, toda aquela transferência para a educação superior privada, isso acabou. Esse decreto 59, que amplia a educação, que sempre foi de 7 e depois foi de 6 a 14, nós ampliamos dos 4 aos 17. O que isso significa em médio prazo? Nós temos hoje na escola eu diria a primeira geração que está concluindo o ensino fundamental com a perspectiva efetiva de fazer ensino médio, a obrigação é até 2016. Isto aqui começa pouco a pouco a mudar a perspectiva desses jovens em relação aos seus filhos, porque os pais dessas crianças que estão na escola pública hoje, na grande maioria, no máximo fizeram a quarta, quinta, sexta, sétima se é que estudaram alguma coisa, se é que se alfabetizaram. Então assim, nós começamos o movimento, que é um movimento que nós vamos sentir em duas etapas, eu estou com quarenta e cinco eu vou

viver pelo menos até os 85, nós vamos ver isso acontecer. Ao mesmo tempo um processo muito forte de qualificação da escola básica, nós estamos longe do ideal, mas nós somos um país, um dos países, que mais cresceu no PISA, na avaliação internacional. O IDEB, que é o índice de desenvolvimento da educação básica, progressivamente vem se ampliando, porque nós estamos conseguindo manter os jovens na escola, aprendendo e aprovando. A política de educação integral não é brincadeira, em dez anos, a proposta nossa para o novo plano é, em dez anos, cinquenta por cento das crianças e jovens terem escola de dia inteiro. Isso muda a perspectiva dessas crianças e jovens no mundo. Esse é o trabalho que eu coordeno aqui, arduamente há três anos, já quase quatro, e quando saí da SETEC vim imediatamente para cá e começamos esse esforço, o programa “mais educação”. No teu o Estado tem muito. Então assim, acho que há um conjunto de medidas que mostram que a médio e longo prazo esse empoderamento da sociedade, o IPEA e o IBGE têm mostrado os dados. O empoderamento econômico também vai significando empoderamento cultural, educacional, desse mérito acadêmico que sempre foi de classe, de uma determinada classe. Assim, acho que há um esforço muito grande do Ministério junto com o CED, que é o Conselho de Secretários de Educação, com a UNDIME. Eu não sei fazer política de cima para baixo, política pública a gente só faz no diálogo com os atores. Tem que combinar com os russos como é que vai ser. Mas mais que combinar, tem que ir acertando quais são os protocolos com os quais a gente está trabalhando. Então, Baltazar, é um conjunto de medidas que a médio e longo prazo, vão trazer para o nosso horizonte a educação de jovens e adultos que os europeus têm, dessa educação permanente, dessa educação ao longo da vida. Temos hoje ainda, e vamos ter nos próximos 20, 30 anos, uma geração muito grande, que são os pais desses meninos e meninas que não tiveram esse acesso. O PROEJA quis precarizar? Ao contrário, o PROEJA nasce, e por isso a proposta é dentro da rede federal, que já é uma rede de excelência, com perspectiva também para os estados, sobretudo, municípios, quando é PROEJA FIC, mas dentro da base de qualidade que a rede federal tem trabalhado para o conjunto de outras formações, para o ensino médio, para a educação tecnológica, para a educação superior. Então tem que pensar esse momento que nós estamos vivendo como a grande sementeira dessa virada que o Brasil oficialmente tem que dar. Há cem anos o manifesto, quase cem anos, dos pioneiros da educação nova já diziam coisas que nós temos hoje de atraso educacional. Mas eu acho que tem que reconhecer o avanço que nós tivemos. Não que o governo anterior não tenha feito nada, eu acho que é meritório do governo Fernando Henrique Cardoso a quase universalização de 7 a 14 anos, é meritório do governo Fernando Henrique Cardoso a criação do FUNDEF. Se tu pegar os escritos do Anísio Teixeira da década de quarenta, o Anísio fala da criação de um fundo de financiamento, da necessidade de, porque não havia nada, se fixavam percentuais e jamais se cumpriam esses percentuais, então eu penso que a sociedade brasileira tá se afinando, na perspectiva dessa grande mudança, e é uma mudança que é de inclusão social que é de ampliação do direito à educação, e o PROEJA se inscreve nesse esforço, ele não é um programinha, ele se inscreve no esforço de uma inclusão, de uma inclusão real, e que hoje já se traduz os dados aí de empoderamento financeiro da população, e se traduz nesse esforço, se inscreve, nesse esforço de ampliação de direito à educação, é isso.

Baltazar: Tem algum setor da sociedade, alguma resistência quando se fala em educação pública tem o grupo que quer manter também a educação privada.

Jaqueline: É, sempre vai ter. Eu acho que numa sociedade plural não há como. Mas pensa que nós temos 53 milhões de estudantes na educação básica, desses, isso número redondo, não é exatamente isso, desses, 47 milhões são de estudantes de escola pública. Então, é muito maior a

rede pública do que a rede privada, mas eu não vejo conflito, nunca tivemos nenhuma manifestação contrária ao PROEJA, nunca. Nos anos em que eu dirigi o PROEA e nos debates públicos que fiz, nunca tivemos dúvidas de como implementar, porque não havia esse lastro que eu disse antes, esse lastro conceitual. Quando eu falo de educação tecnológica, tem um lastro para falar de educação. Do mesmo modo, tem pouco lastro ainda para falar de ensino médio integrado, outro desafio grande para nós. Mas, nunca encontrei alguém que afrontasse, nem na legislação, na relação com o sistema S, não. Inclusive eles criaram lá iniciativas, nós temos o integrado eles falam no articulado, e eles incluem muitos jovens e adultos que são trabalhadores das próprias indústrias e do comércio e tal. Então eu nunca encontrei ninguém que abertamente contestasse.

Jaqueline: Não sei se te ajuda.

Baltazar: É importante.

Jaqueline: Eu sou uma grande entusiasta, saí em pleno processo de implantação, mas sei da seriedade com que a rede assumiu. Se houve resistência houve também seriedade ao abraçar o PROEJA. Claro que há coisas preocupantes. Eu tive numa banca de mestrado na Universidade Tecnológica do Paraná no final do ano passado e ali se vê o declínio do número de alunos do PROEJA, isso é preocupante. Preocupante porque a demanda não declinou. Nós podemos declinar e diminuir o número de oferta, porque nós temos que ir atrás, “o artista tem que ir onde o povo está”, nós temos que ir atrás da população. Porque durante muitos anos as escolas federais eram como templos sagrados às quais os plebeus não acessavam. Então assim, esse movimento das escolas federais em relação às populações, e em relação às populações mais pobres, que exigem mais, porque eu acho que há mérito sempre no trabalho de educação, mas o mérito é muito maior quando tu buscas uma população que tem menos condições para dentro, porque quando tu trazes jovens que já vieram de excelentes escolas e mantêm índices maravilhosos, bom o mérito é muito mais desses alunos e das suas famílias, o desafio é manter esses níveis altos trazendo essas populações.

Baltazar: Uma das questões que cria dificuldade para o PROEJA e outros integrados inclusive, é essa abertura que o Instituto teve agora na vertical, para mestrado, especialização, doutorado. (Jaqueline: o canto da sereia?) É, e o pessoal parece que se dirigiu mais para aquele lado.

Jaqueline: É, mas tem que ter cuidado com isso porque as escolas federais elas tem o papel inclusive irradiador. Numa das minhas falas com o CONCEFET, eu trazia esse papel e eu acho que não se encontrou ainda esse caminho, é um desafio. Qual o papel das escolas da rede federal, que são poucas, 214 unidades, na federação, reaglutinadas nos institutos. Mas qual é o papel do IF em relação às redes estaduais? Qual é o diálogo com os sistemas municipais? Qual é o compromisso com a formação dos professores? Porque se não sempre vai ser a escola muito boa para muito poucos e o nosso desafio é fazer a escola muito boa para todos, se não a democracia é uma quimera.

Baltazar: Então da minha parte muito obrigado Jaqueline.

Jaqueline: Eu que agradeço.

Baltazar: Estamos passando da hora. Era mais ou menos o que eu tinha pensado.

Então da minha parte muito obrigado Jaqueline.

Jaqueline: Eu que agradeço.

Baltazar: Então muito obrigado, sucesso aí no teu trabalho.

Jaqueline: Muito obrigada. Eu não to mais na rede federal, mas acompanho, recebo muitas notícias, muitos convites ainda pra participar das funções. Não tenho tido tempo, mas obrigada. E saber que tem uma dissertação de mestrado sendo feita e outras, mostra a vitalidade do tema.

Baltazar: é, isso eu acho um bom sinal.

Jaqueline: Tu conheces os documentos de referência?

Documento Base de PROEJA, Ensino Médio, PROEJA FIC e o PROEJA Indígena.

Baltazar: Sim.

ENTREVISTA 2

FLORIANÓPOLIS

TEMA: O CONCEFET E SUA RELAÇÃO COM PROEJA.

Manifestações do CONCEFET em relação aos Decretos 5.478/2005 e 5.840/2006.

Baltazar: Estamos aqui para uma entrevista com a professora Consuelo. Vamos falar sobre a relação do CONCEFET com o PROEJA a partir dos Decretos.

Então vamos começar falando da sua trajetória na direção do Instituto Federal Quando começou e ficou até quando?

Consuelo: Em dezembro foi a minha posse, de 2003, final de dezembro, e meu mandato foi de 2004, o primeiro mandato, até 2008 e depois eu fui reeleita. E no segundo mandato teve a transformação em Instituto Federal no final de 2008. Com a criação do Instituto em 2009 eu passei para reitora pró-tempore, até agora, junho de 2011, fiquei quase 8 anos. Na direção passei por todo o processo, por todos os decretos do PROEJA, desde o início da formulação, até a operacionalização nas escolas.

Baltazar: E também como reitora participou do CONCEFET.

Consuelo: Quando era CONCEFET eu fui vice-presidente, um ano anterior, e ano passado eu fui presidente Nacional do Conselho, que dirigi por um ano, porque o mandato é um ano. Foi a primeira mulher em cem anos de história da educação profissional, e eu espero que outras mulheres sejam presidente, porque dá muito certo.

Baltazar: Com essa participação intensiva no CONCEFET e depois no CONIF, teve bastante contato com o processo do PROEJA, como você citou. E você tem alguma informação se o CONCEFET foi consultado, lá em 2005, para a formulação do programa PROEJA?

Consuelo: Isso, assim no meu entender Baltazar, todas as políticas que o MEC lançava ele sempre apresentava pro Conselho, não como uma política fechada. Ela seria implantada, nós querendo ou não querendo. Então sempre foi propositivo, e o CONCEFET sempre olhou de maneira que vamos fazer e o que precisa melhorar. É uma política do governo, se é pra atender uma camada social da população, vamos então aceitar. Só que a gente discutiu muito, tanto é que o decreto foi reformulado depois, e o CONCEFET sempre era chamado para as reuniões, para trabalhar, para discutir.

Baltazar: Então vocês tiveram influência naquela mudança?

Consuelo: Tivemos, tivemos porque o que não era bom o pessoal sempre discutia muito. Sempre tinha comissão do ensino, da educação, que trabalhava junto com o MEC. E com a Jaqueline, que para mim foi uma das mentoras do PROEJA, ela sempre estava junto lá, foram muitas reuniões, principalmente na época do CONCEFET, no ano que antecedeu o PROEJA. Durante aquele ano, o ministro da educação foi explicar, quando foi lançado ele esteve junto, o secretário da SETEC, os diretores de políticas na época, sempre iam apresentar. É claro que nunca era aceito cegamente, sem críticas, não, sempre havia muita discussão e uma das maiores discussões, eu lembro muito bem, no CONCEFET, se comentava “ah, mais um programa para nós

operacionalizarmos, mais um “pró”. Porque já tinha tantos programas (pro-funcionário, o pro-eja, pro-jovem, pro-cidadão). Dai o pessoal “vem mais coisa para encher nossa agenda”, vamos dizer assim. Mas quando a gente analisa a fundo e vê que a política é boa, todos abraçam a causa, como abraçaram. Agora eu vejo assim, que muita coisa no começo não foi correta, porque muitas vezes também ela era colocada não muito às claras, Baltazar. Então, quando se vai colocar na prática, ela não está como é no papel, é diferente. Assim, muitas promessas, principalmente com relação as condições de infraestrutura, de professores. Tudo isso, muitas vezes, a gente não consegue ver na prática o mesmo que está escrito no papel e não é dada essa condição.

Baltazar: Então como já estamos entrando nessa outra questão, qual a reação da Rede Federal quando soube que teria que executar a educação de Jovens e Adultos integrado, como determinava o Decreto?

Consuelo: Hoje nós estamos em 2011, isso vem desde 2005, 2004 a discussão e tudo o mais. Hoje se tu perguntares ai nos Institutos Federal, ninguém mais quer deixar o PROEJA, porque o resultado dele é muito bom. Mas até isso ficar consolidado foram seis anos, não é uma política rápida. Então eu penso que quando ele foi colocado as reações foram as mais diversas possíveis, mas todos aceitando. Um aceitar crítico para melhorar, e assim “vamos ver para crer se vai dar certo”. E se ele está aí colocado desde 2005, é que é uma política pública que veio pra ficar, porque atende uma grande camada da população.

Baltazar: E nesses contatos que vocês tiveram com a SETEC, quais as justificativas que eles deram para aplicar principalmente na Rede Federal profissional e tecnológica?

Consuelo: A primeira justificativa sempre, em qualquer política, e a do PROEJA foi muito forte, era: “a rede federal sempre atende as nossas demandas”, o MEC sempre disse isso, que nós respondemos muito bem as demandas, diferente de outras instituições. Então, tudo que é levado as pessoas fazem com muito compromisso. Os profissionais da educação fazem com compromisso, os professores são responsáveis, todas as pessoas que compõe a Rede. Então eles dizem, os secretários, o ministro: “olha, nós estamos trazendo aqui porque vocês respondem rápido”, isso aí sempre foi a fala inicial de todos. O mesmo quando houve a transformação para Instituto, vamos ter um percentual 50 técnico, tanto pra licenciatura, engenharia, porque vocês respondem. Então com o PROEJA também não foi diferente, vocês tem que fazer, mas o ter que fazer a gente sabe que vai sair bem feito. A gente não pode desmerecer, mas é diferente do estado, é diferente de um município, que não têm as condições, como nós temos. Que ainda falta muito, Baltazar, mas a gente tem uma condição melhor do que o estado oferece, do que os municípios oferecem. Esse já é um ponto bastante positivo que os leva a nos chamar para qualquer política. Quando eu estava à frente, principalmente da Direção e da Reitoria, sempre foi assim, a licenciatura vocês podem fazer porque vocês dão conta, o pro-funcionário? Vocês podem ficar responsáveis. A educação à distância por meio da UAB/ETEC vocês vão fazer melhor do que qualquer outra instituição, e o PROEJA também foi assim. Quando foi efetivado houve muitas reações, até gente que não queria fazer, mas foi dado um prazo para implantação e nesse prazo todos tinham que fazer, pelo menos uma turma eles tinham que fazer, e eu vejo que nós no Instituto Federal tivemos uma facilidade maior porque nós já trabalhávamos com a EJA, então o pessoal assimilou melhor também isso.

Baltazar: Não sei se uma das reações foi a de que o Decreto feria a autonomia do CEFET quando ele começou a dizer “tem que ser tanto por cento disso”?

Consuelo: O percentual. Com certeza. Essa aí foi uma das reações grande. Muitas pessoas, até que estavam na gestão na época diziam: “ah, lá vem o MEC para impor”. Mas eu sempre tive um

olhar diferente, eu nunca olhei assim como imposição. Eu sempre olhava pelo lado positivo, vamos ver o que esse decreto tem de bom que a gente pode aproveitar. Então eu penso que isso é a maneira como tu olhas o Decreto e a maneira como tu olhas a imposição. Porque era obrigado a aceitar. Se aceitar de uma maneira emburrada tu não consegues desenvolver nada, se tu aceitares de uma maneira pró-ativa aí tu desenvolves. Foi assim que a gente, a equipe do Instituto Federal de Santa Catarina sempre viu.

Baltazar: E você acha que o programa se desenvolveu rápido ou devagar? Estando lá, sabendo dos outros Institutos pelo Brasil?

Consuelo: Olha, no meu entender, Baltazar, assim da maneira como veio, algo novo para as nossas instituições foi rápido. Claro que quem tinha mais condições e quem acreditou mais desenvolveu mais rápido. Outros muito devagar, mas conseguiram também desenvolver, não no nível talvez que o Ministério esperasse, mas eu penso que todos foram bem. Até porque tem muita resistência quando tu implantas alguma coisa nova: “ah será que vai dar certo? está tão bom como nós estávamos e porque que vão mudar agora”. Mas são experiências que eu vejo sempre pra melhorar e, principalmente, porque a gente sempre lutou para que as pessoas tivessem mais oportunidades, mais chances de melhorar a condição de vida delas. E a gente sabe que é por meio da educação que eles vão conseguir, caso contrário a gente não consegue nada.

Baltazar: Agora uma informação um pouco fora. Antes tinha CONCEFET, O CONEAF E O CONDETUF. Havia um Fórum em que esses três conselhos se encontravam, se reuniam?

Consuelo: Sim, a REDTEC. Todos os conselhos uma vez por ano se reuniam e às vezes quando coincidiam as reuniões em Brasília, ou quando o ministro chamava todo mundo eles se reuniam, mas era raro.

Baltazar: a ordinária era uma vez por ano a REDITEC?

Consuelo: Uma vez por ano tinha a REDTEC, sempre teve e sempre foi discutido lá. E no CONEAF, que eu tenho uma relação mais próxima, eu tinha com o pessoal, eles também implantaram O PROEJA nas Escolas Aagrotécnicas. (E lá o resultado, não sei se tu já entrevistaste alguém do CONEAF? (Baltazar: não), Seria legal tu entrevistares o Cláudio Coller do Instituto Catarinense porque ele tem uma experiência, com o PROEJA, inclusive ele tinha vídeos lá do pessoal mostrando a diferença que fez isso para o pessoal. Ele passou uma vez para todos nós lá. Ele é bem acessível, é fácil de tu falares com ele, porque eles também implantaram e no campo, essa é a diferença do nosso que é mais urbano, ele foi mais no meio rural e ali a clientela também é diferente). Mas todos conseguiram implantar, o CONDETUF nas agrícolas também, e o resultado penso que foi bom, por isso que ele está até hoje, Baltazar.

Baltazar: Outra questão. Você até tocou rapidamente antes. Como é o financiamento do PROEJA, veio algum financiamento especial?

Consuelo: É, faz parte do orçamento. Às vezes eles mandam específico. Teve inclusive pós-graduação para o PROEJA, para o pessoal se capacitar a dar aula no PROEJA, nesse caso tinha bolsa específico. Mas hoje eu acho que é tudo junto. Às vezes vinha alguma coisa, mas hoje é na assistência estudantil está junto com todos os estudantes, para distribuir bolsas e outros benefícios. Pode vir para projetos especiais, vinha para material. Isso antes quando ele começou, agora é tudo no bolo do orçamento do instituto.

Baltazar: O estudante do PROEJA conta como estudante do instituto?

Consuelo: Como estudante do instituto, mas recebe a bolsa.

Baltazar: A assistência educando que é separado?

Consuelo: É, é separado. Até porque a assistência ao educando não se pode mexer nessa rubrica

pra nada. Eu acho que foi a melhor coisa que o governo fez, porque muita gente que usava para outros fins, mudava a rubrica, “ah não eu preciso de outro material” e daí não dava para o aluno. Eu vejo que isso aí foi muito bom porque fechou só para o estudante.

Baltazar: De minha parte era isso, se você tem mais alguma coisa a acrescentar sobre o PROEJA, o início como que foi.

Consuelo: Eu vejo assim, até nós do Instituto Federal aqui em Santa Catarina, a gente teve bastante resistência dos professores, e algumas dificuldades de querer fazer muito rápido. A gente tinha essa mania de querer que as coisas acontecessem, e aí no início faltou muita capacitação. É aquilo que eu dizia no início, que muitas vezes o projeto ele vinha contemplando tudo isso, mas tu não podias dar a resposta, não tinha a condição, então os professores foram aprendendo por si só e com a prática, com o dia a dia, e entre eles, em reuniões era discutido tudo. Às vezes dava um pouquinho de controvérsias, mas eu acho que as divergências elas vêm para o crescimento. Então, eu penso que é um programa que ele tem que ficar. A gente, ano passado, fez o planejamento integrado do CONIF com a SETEC e o PROEJA sempre esteve muito em destaque, no FDE. (e vejo que podias falar até com a Nilva sobre a questão do PROEJA mesmo, em si, até porque a Nilva que recebia o pessoal, os avaliadores do MEC, em relação ao PROEJA, vinham sempre aqui em reuniões e querer fazer seminários e tudo). Então eu vejo assim que o Instituto deu um salto com o PROEJA por trazer as pessoas, e isso eu presenciei no primeiro PROEJA de enfermagem, de Florianópolis. No ginásio de esportes, tinha umas 1700 pessoas naquele sorteio. As pessoas desesperadas querendo ganhar uma vaga, então foram selecionados 30/35 e ficaram uns 10 na lista de espera. A gente sabe que poucos da lista entraram. E as pessoas vinham chorando e depois daquilo eu ainda recebia carta das pessoas perguntando: “aí porque que não abre mais vaga?” Porque não é dada a condição, a gente não tem como fazer isso ou faz em detrimento de outros cursos, de outros programas, de outros projetos que não se podia parar. Mas eu vejo assim que foi muito bom e fiquei bem feliz por tu teres ido conversar com a Jaqueline, sobre o PROEJA, porque ela tem uma cabeça muito boa em relação a isso. Tem muitos estudos em relação ao PROEJA. Minha sugestão é conversares com o Coller por causa do CONEAF. Hoje ele é o vice-presidente ou tesoureiro do CONIF. Então tu podes ter um resultado bom também do que eles estão fazendo lá no CONIF em relação ao PROEJA. Então eu vejo assim, que os Institutos implantaram, reforço que foram com algumas resistências, mas hoje é um programa que tem muita procura, seja por sorteio, seja por prova, seja o que for. E ele tem que ficar para as pessoas de menos condições e que não tiveram oportunidade de estudar. E que todos abracem essa causa, Baltazar, não é porque a ou b que está lá, mas é que deu certo, então eu vejo que mesmo com tudo isso, com a maneira como foi colocado, que eu já disse. Às vezes, isso vem muito de imposição, mas como é política pública para o bem da população, dos jovens e adultos, a gente tem que aceitar.

Baltazar: Acho que um aspecto importante também que na época que ele foi lançado ainda não estava bem estruturado foi a expansão dos institutos federais.

Consuelo: É. Aí se eu for falar contigo tu vai escrever um livro sobre a expansão.

Baltazar: Só que foi importante, antes eram poucas escolas, se ficasse só naquelas o volume não ia ser tão significativo.

Consuelo: Não, não. E com a expansão se conseguiu colocar em todas as regiões do Estado, e claro lá nós temos muitos adultos que nunca tiveram condições, nunca pensaram em estudar. A gente tem depoimentos aí do pessoal que meu deus! Os alunos quando tem formatura choravam, porque disseram: “meu deus nunca imaginei que ia estudar numa instituição desse porte!”, e

assim, tendo a perspectiva de continuar os estudos, Baltazar, de fazer um vestibular, de fazer outro curso técnico. Então eu vejo que isso é um grande salto também. Mesmo a expansão contestada da maneira que foi na época e mesmo assim fomos fazendo, fazendo. Mas hoje ela tem grande visibilidade, as pessoas têm condições de estudar em todas as regiões do estado.

Baltazar: Muito obrigado Consuelo.

ENTREVISTA 3

CURITIBA 20/10/2001

Tema: Análise de Política – gênese do programa PROEJA

Baltazar: Estou aqui com o professor Dr. Domingos Leite Lima Filho para conversar sobre o PROEJA. O professor está trabalhando numa pesquisa interinstitucional “Demandas e Potencialidades do PROEJA no Estado do Paraná”, vinculada ao programa MEC/CAPES/SETEC, congregando pesquisadores do PPGE/UTFPR, do PPGE/UFPR e PPGE/UNIOESTE.

Baltazar: Com a pesquisa foi possível identificar os mentores do Programa.

Domingos: Olha o PROEJA ele nasce, com o primeiro Decreto é de 2005, a partir de uma reflexão que se construiu dentro da secretaria de educação tecnológica do Ministério da Educação, mas numa interlocução com vários grupos de pesquisa que vinham trabalhando com a educação profissional. Qual era a questão que estava posta ali em 2005 quando se inicia o programa? Primeiro, uma necessidade de fazer com que o um percentual enorme de trabalhadores brasileiros que não tiveram possibilidade de concluir a educação básica na sua idade certa estavam fora da escola. Segunda, uma própria necessidade de trazer as instituições de educação federal para um campo mais próximo das demandas sociais. Terceiro, eu creio que a origem do PROEJA, está ligado a três movimentos: uma é a valorização da educação de jovens e adultos como direito subjetivo, uma política que foi assumida pelo governo; uma segunda é a própria valorização da educação profissional, que a partir dos anos 1990 a demanda por políticas de formação e qualificação profissional é uma demanda mundial; e terceiro é essa política de atendimento geral de direitos que bem ou mal permeou na sociedade brasileira a partir do início do governo Lula da Silva. Aliando-se a isso as pressões internas existentes dentro da rede de instituições federais de educação profissional, o ministério da educação e CAPES passaram a pensar esse projeto e a partir de 2006 lançaram um edital induzindo a pesquisa em educação de jovens e adultos, aliando a essa indução da pesquisa a própria oferta da educação de jovens e adultos aliada à formação profissional inicialmente na rede federal. Então esse foi o marco inicial do projeto.

Baltazar: Seguindo nessa ideia, teve o primeiro Decreto em 2005 e depois ele vai sofrer umas alterações. No teu entender, o que levou a essas alterações?

Domingos: Foi uma reflexão de que essa oferta ela tinha que ser uma oferta na qualidade de política pública, ela não pode ser um programa. Tem duas mudanças fundamentais de um decreto pra outro. No primeiro decreto do proeja, o proeja estava restrito a rede federal, ao ensino médio e ainda estabelecia um percentual de horas máxima de curso, que eram inferiores ao demandado por uma educação plena de nível média na educação técnica. Quando esse primeiro decreto saiu, houve uma reação tanto dos profissionais do CEFET quanto de educadores que tem feito pesquisa e discutido a educação profissional, mostrando que aquele era um decreto, que era uma

política pública menor em função do que se pretendia. Então houve um período aí de mais ou menos uns seis meses onde houve a constituição de um grupo que revisou os documentos iniciais do PROEJA, um grupo organizado a partir da SETEC, elaborou um documento base dando esta concepção de educação integrada de qualidade e expandiu a amplitude do PROEJA, não só agora para rede federal, mas pra redes estaduais e municipais e aumentou também o nível de atendimento passando a ser a educação básica como um todo, dividido em duas partes: para os trabalhadores que não tem a educação fundamental concluída, seria dado um curso chamado formação profissional continuada, FIC, que teria por objetivo concluir a educação fundamental e dar uma qualificação profissional inicial e o proeja ensino médio que se dava aos que tinham concluído o ensino fundamental a possibilidade de concluir o ensino médio integrado com a formação profissional. Mas, sobretudo mudou essa concepção de ser um programa emergencial para ser um programa pleno com o foco dirigido à integração da relação trabalho, educação, cultura e tecnologia que são os quatro eixos fundamentais do PROEJA.

Baltazar: Esse programa faz parte de um contexto maior, dentro de outras políticas públicas do governo? Qual o sentido político, educacional do PROEJA em relação a outras políticas?

Domingos: Nós podemos situar o PROEJA dentro desse quadro geral de atendimento de direitos que foram por conta, digamos assim, de nós termos no Brasil um estado social muito fraco, então ao longo de décadas da nossa história foi se acumulando a negação do direito à escolarização principalmente aos jovens, as classes populares, as classes trabalhadoras. Nós estamos falando hoje de mais de 101 milhões de trabalhadores brasileiros acima de 18 anos que não tem o ensino médio concluído, então veja, é a metade da população brasileira. Então o proeja ele se vincula por um lado a essa tentativa do estado de atender a essa demanda, mas o proeja é contraditório, porque ele também se vincula aos objetivos do capital de, em função da complexidade do trabalho, elevar o nível médio de escolaridade e de formação profissional da força de trabalho. Então nós temos interesses sociais aí, de um lado, e interesses do capital do outro. É nesse campo contraditório que o PROEJA, essa política, que hora se constrói hora não se constrói, porque os desafios são muito grandes para o pouco que se realizou em termos do PROEJA nesses cinco anos de vigência do programa.

Baltazar: Quais as contradições na legislação do PROEJA?

Domingos: É, eu posso pontuar, tem essa contradição entre o capital e o trabalho. Por exemplo, o PROEJA fala de atendimento da demanda, mas ele não consegue, o próprio ministério, não consegue fazer com que as instituições da rede federal ofertem aquela quantidade de vagas mínimas estabelecidas que é 10% das vagas, nas instituições da rede federal. Por outro lado, o PROEJA avançou quase nada nas redes estaduais, porque o próprio governo federal deixou simplesmente por uma questão do pacto federativo, a critério do estado se assume ou não a política. É claro que o estado tem autonomia pra dizer que não, mas o Governo Federal, se tratando de uma política de importância capital, teria que colocar financiamento próprio pra isso. Então o proeja anuncia no documento que vai atender a demanda, mas em termos práticos não coloca financiamento permanente pra atender essa demanda, isso é uma contradição. Outro elemento contraditório é, por exemplo, se sabe que esses alunos estão fora da escola por razões diversas, mas uma das razões é, por exemplo, a dificuldade de compatibilizar trabalho e escola simultaneamente. O público alvo do PROEJA, espera-se, é alguém que esteja empregado ou buscando emprego, adultos, pai de família, líderes, enfim, pessoas que precisam do sustento. Para isso, para que esse adulto trabalhador fosse buscar o PROEJA e pudesse permanecer nele, ele teria que ter condições de permanência, ou seja, toda uma política de assistência ao estudante do

PROEJA, que é muito falha. Transporte, material escolar, uma bolsa mesmo, é incrível. Eu faço a seguinte comparação, uma bolsa pra um doutorando é de mil e oitocentos reais, o aluno do PROEJA vale cento e cinquenta, não se trata de comparar a complexidade de um curso de doutorado com um curso de ensino médio, mas se trata de mostrar que a prioridade social não é atendida. Então são muitas as contradições do proeja, entre o enunciado e o praticado.

Baltazar: Com a mudança do Decreto o sistema S também poderá ofertar.

Domingos: Sim, o sistema privado, sistema S também pode ofertar o PROEJA. Isso é, eu me esqueci de colocar esse detalhe, mas é importante lembrar-se disso e sobretudo para lembrar que o sistema S sendo um sistema que recebe recursos financeiros que passam pelo orçamento da União, há todo um debate, mas o fato é que o sistema S ele é um sistema gerido privadamente mas suprido a partir do orçamento da União. Então essa União deveria ter uma gestão desse sistema de modo a voltá-lo às políticas sociais. O sistema S foi um dos que foram colocados no PROEJA, mas pouco realizou e realizou sem uma gestão pública para acompanhar a qualidade da execução, a qualidade social, sobretudo.

Baltazar: Para concluirmos, você pode falar um pouco sobre as potencialidades e continuidade do PROEJA, você acha que ele vai acontecer, tem possibilidades de ele vir a acontecer, crescer, desenvolver?

Domingos: Qual é a diferença entre uma política pública de Estado ou uma política de governo? Porque não resta a menor dúvida de que o PROEJA é um programa de direitos substantivos que estão na Constituição, o direito à educação e ao trabalho e com isso ele é uma política fundamental, sobretudo considerando os milhões de excluídos do Brasil, o programa do proeja tem um desenho que no geral está no bom caminho, precisa de ajustes, mas o PROEJA precisa de garantias de financiamento, de produção de material didático, de uma política de formação continuada de professores, que não seja só um curso de especialização, de uma política de assistência estudantil. Então, qual é o desafio?! Tudo isso é gasto social. Tem exemplos maravilhosos do PROEJA, sobretudo desses jovens e adultos trabalhadores que entraram nos cursos e conseguiram concluir. Se você ouvir o depoimento dos alunos, são depoimentos fantásticos. Cada depoimento desses, por um pequeno número que seja, supera qualquer dado de evasão. Tem muita gente que não quer o PROEJA, e se aproveita desse dado de evasão para dizer “ah, esse programa tem que acabar”. A pequena quantidade, ainda que seja, que foi feita é uma restituição de direitos. Então acho que a luta da sociedade brasileira é se apropriar disso como uma política pública, ou seja, política pública é aquela que a sociedade cobra ao governo. Na medida em que esses trabalhadores jovens e adultos que tiveram a possibilidade de passarem por essa escola de qualidade, comecem a dizer “olha, é importante ter mais PROEJA”. A sociedade deve se apropriar desse direito e demandar ao governo, impedir que o governo recue numa política social, mas pelo contrário, avance. Esse é o desafio. Por isso é que eu acho que do ponto de vista do que nós temos encontrado na pesquisa “demandas e potencialidades do PROEJA no Paraná”, nós temos encontrado o contraditório, ao lado da evasão nós temos encontrado sucessos, ao lado do curso que funciona sem o material didático produzido nacionalmente nós temos encontrado aquele professor e aquele grupo de alunos que vai lá e produz o seu material didático, então nós temos exemplos belíssimos nessa caminhada do PROEJA e é esse o desafio pra seguir adiante, transformar o PROEJA num direito da sociedade, numa política pública.

Baltazar: Da minha parte é isso, muito obrigado.