



EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE

**“PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DO PROEJA EM
ÂMBITO NACIONAL”**

**CAMPINAS
2013**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA FORMULAÇÃO
DO PROEJA EM ÂMBITO NACIONAL**

**Autora : EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE
Orientadora: Profa. Dra. NORA RUT KRAWCZYK
Coorientadora: Profa. Dra. Maria Clara Di Pierro**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Ciências Sociais na Educação

**Este exemplar corresponde à versão final da Tese
defendida pela aluna EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO
CHILANTE e orientada pela Profa. Dra. NORA
RUT KRAWCZYK**

Assinatura da Orientadora

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Nora Rut Krawczyk", is written over a horizontal line.

Campinas

2013

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

C435p Chilante, Edinéia Fátima Navarro, 1968-
Processo decisório em políticas públicas: análise da
formulação do PROEJA em âmbito nacional / Edinéia Fátima
Navarro Chilante. – Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Nora Rut Krawczyk.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Políticas – Análise. 3. Educação
de Jovens e Adultos. 4. Trabalhadores. I. Krawczyk, Nora Rut,
1958-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de
Educação. III. Título.

13-026/BFE

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: Decision making in public policies: analysis of PROEJA formulation in nationwide

Palavras-chave em inglês:

Public policies

Policies – Analysis

Education Youth and Adult

Workers

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Doutor em Educação

Banca examinadora:

Nora Rut Krawczyk (Orientador)

Débora Cristina Jeffrey

Lucia Helena Lodi Rizzini

Maria Margarida Machado

Vicente Rodriguez

Data da defesa: 28-02-2013

Programa de pós-graduação: Educação

e-mail: bchilante@hotmail.com



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA FORMULAÇÃO
DO PROEJA EM ÂMBITO NACIONAL**

Autora : EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE
Orientadora: Profa. Dra. NORA RUT KRAWCZYK
Coorientadora: Profa. Dra. Maria Clara Di Pierro

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida
por : EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE e aprovada pela
comissão julgadora

Data: 28/02/2013

Assinatura:.....

Orientadora

Coorientadora

COMISSÃO JULGADORA:

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível graças à colaboração de várias pessoas, cada qual do seu jeito, de acordo com suas possibilidades. A todas elas ofereço meu carinho e gratidão. E, de forma especial, agradeço:

Ao meu esposo **Claudemir**, que pacientemente respeitou meus momentos de cansaço, desânimo, euforia, isolamento e se desdobrou para que nossos filhos pudessem, mesmo com a minha ausência, manter a rotina de estudos, cuidados e lazer.

Ao **Bruno** e ao **Henrique** por me fazerem lembrar que a vida vai além do trabalho.

À minha família (mãe, irmãos, irmãs, cunhadas e cunhados), que aqui incluo a amiga **Arlete** (irmã do coração), por muitas vezes acolheram meus meninos para eu pudesse trabalhar; em especial à **Eliana** que, no mesmo barco que eu, parou para me ouvir falar do objeto, objetivo, metodologia, etc, etc, etc...

À Vó **Pierina** (*in memoriam*) que, com amor aos netos e vontade de servir ao próximo, me ajudou, desde a época do mestrado, permitindo minha dedicação ao estudo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Unicamp pelo suporte, em especial a Prof.^a **Nora** pelo aprendizado destes cinco anos e à Prof.^a **Maria Clara** pelas valiosas contribuições a esta tese.

Aos membros da banca (**Vicente Rodriguez**, **Maria Margarida Machado**, **Débora Jeffrey**, **Lúcia Lodi Rizzini**) que, mais do que uma cerimônia de qualificação e defesa proporcionaram um rico debate em torno de questões importantes sobre as políticas de EJA no Brasil.

Às queridas **Rita** e **Nadir**, funcionárias da Secretaria da Pós- Graduação em Educação da Unicamp, que com presteza sempre me atenderam e nunca negaram esforços para ajudar-me nas dúvidas e trâmites burocráticos.

Aos muitos colegas que fiz durante este processo, em especial os membros do GPPE (**Jorge, Erika, Sandra, Antônio, Luciana, Ananda, Claudia, Karolina**).

Às queridas amigas **Nima** e **Juliana** pela acolhida e companheirismo em Campinas e **Marilécia**, por me receber em sua casa durante minha estada em Salvador para uma das entrevistas que fiz.

Aos colegas dos grupos de pesquisa **PGEALC** e **GEPPEIN**, em especial às Professoras **Amélia Noma** e **Ângela Lara** que muito contribuíram para minha formação acadêmica.

À **Fundação Araucária** pelo apoio financeiro durante o período de dez meses, no ano de 2009 e à **Fundação de Apoio à Fafipa** pela ajuda de custo para as viagens necessárias à realização desta empreitada. Aos Professores da **Unespar Campus de Paranavaí**, pelo apoio durante o período de realização deste estudo.

RESUMO

A presente tese analisa o processo de formulação do Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) de nível médio. Seu objetivo é apreender a relação Estado/sociedade civil na trama de relações, tensões e conflitos que resultaram na construção do referido programa. Parte dos determinantes históricos da aproximação e/ou distanciamento das ações no campo da educação e formação profissional para jovens e adultos no Brasil e das condições políticas e sociais da aproximação entre esses dois campos no governo Lula da Silva. Por meio de entrevistas com integrantes do Grupo de Trabalho que elaborou o Documento Base Proeja de nível médio e com representantes do Ministério do Trabalho, Sistema S e movimento sindical, analisa as ideias, as concepções de educação, formação profissional e de intervenção pública em disputa, bem como, as negociações e os consensos que se transformaram em referência para a organização do Proeja em âmbito nacional. Evidencia o caráter político do processo decisório em políticas públicas como resultado das interações entre os principais interesses setoriais representados no processo. Tem como referência que: a sociedade civil é o elemento fundante do Estado e, nela, surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, os quais as instituições estatais procuram resolver; o processo decisório em políticas públicas constitui-se em um ponto de intersecção entre o sistema de decisões, representado pelo Estado e a participação de diversos grupos de interesses; as políticas públicas são concebidas em uma estrutura de arenas, espaços decisórios que devemos conhecer a fim de entender porque algumas questões ou problemas passam a ser percebidos pelo poder público como tal, bem como as soluções que, para ele, são apresentadas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Análise de Políticas. Educação de Jovens e Adultos trabalhadores.

ABSTRACT

This thesis aims at examining the formulation process of the Program of Vocational Education Integrated to the Basic Education in the youth and Adults Modality (PROEJA) of medium level. Its goal is to seize the State/civil society relation in the web of relations, tensions and conflicts which resulted in the construction of the mentioned program. It starts from historical determinants of approximation and/or detachment of actions in education and vocational training fields for youth and adults in Brazil and the political and social conditions of approach between the two fields under Lula da Silva's government. It analyzes ideas, education concepts, teacher's training and public intervention in dispute as well as negotiations and consensus that have become the benchmark for PROEJA organization nationwide. The analysis was accomplished through interviews with members of the group that developed the Basic Document of middle level - PROEJA and with representatives of the Ministry of Labor, System S and the trade union movement. It highlights the political nature of decision making in public policy as a result of the interactions between the main interests of the sectors represented in the process. Its guiding references are: civil society is the most important element of the State and inside it economic, social and ideological conflicts grow and develop, which State institutions seek to solve; decision making in public policy consists of a point of intersection between the decision making system rendered by the State and the participation of several interest groups; public policies are designed in an arena framework, deliberative spaces that we must know in order to understand why some problems or issues begin to be perceived by the public power as such, and the solutions which are presented to them.

Keywords: Public Policies. Policy Analysis. Youth and Adult worker's Education.

LISTA DE SIGLAS

AAPAS	ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA
AID	AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
ALCA	ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS
ANDE	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
ANFOP	ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
ANPAE	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO
ANPED	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO
CAPE	FUNDAÇÃO DE COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE ENSINO SUPERIOR
CEAA	CAMPANHA DE EDUCAÇÃO DE ADOLESCENTES E ADULTOS
CEB	CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
CEDES	CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO & SOCIEDADE
CEDI	CENTRO ECUMENICO DE DOCUMENTACAO E INFORMACAO
CEEPS	CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PAULA SOUZA- SP
CEETPS	CENTRO ESTADUAL EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA - SP
CEFET	CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICAS DO ESPÍRITO SANTO
CNAEJA	COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
CNEJA	COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
CEO	CENTROS DE ENGENHARIA E PRODUÇÃO
CES	CENTROS DE ESTUDOS SUPLETIVOS
CFE	CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO
CGPEPT	COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
CGT	CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORE
CLT	CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO
CNM/CUT	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS DA CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
CNAEJA	COMISSÃO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
CNBB	CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
CNC	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO
CNE	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CNEA	CAMPANHA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO
CNEC	CAMPANHA NACIONAL DE ESCOLAS DA COMUNIDADE
CNER	CAMPANHA NACIONAL DE EDUCAÇÃO RURAL
CNI	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
CNPQ	CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
CNTE	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO
CONAE	CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CONAES	COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
CONCEFET	CONSELHO DE DIRIGENTES CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA

CONCLAT	CONGRESSO NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA
CONDETUF	CONSELHO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS ESCOLAS TÉCNICAS VINCULADAS ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS
CONFINTEA	CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS
CONSED	CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADOS DA EDUCAÇÃO
CONTAG	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
CPT	COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
CUT	CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
DESU	DEPARTAMENTO DE ENSINO SUPLETIVO
DF	DISTRITO FEDERAL
DNE	DEPARTAMENTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
DPAI	DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
EAF	ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS
EBEP	EDUCAÇÃO BÁSICA E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
EJA	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
EMJAT	ENSINO MÉDIO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES
ENADE	EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DE ESTUDANTES
ENCCEJA	EXAME NACIONAL DE CERTIFICAÇÕES DE COMPETÊNCIAS DE JOVENS E ADULTOS
ENEJA	ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
EPT	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
FAT	FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FIESP	FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
FINEP	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FNDE	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
FORUNDIR	FÓRUM NACIONAL DE DIRETORES DE FACULDADES/CENTROS DE EDUCAÇÃO
FUNDEB	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
FUNDEF	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
FUNTEP	FUNDO NACIONAL DE FORMAÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL
GT	GRUPO DE TRABALHO
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IDEB	ÍNDICE DA EDUCAÇÃO BÁSICA
IDORT	INSTITUTO DA ORGANIZAÇÃO RACIONAL DO TRABALHO
IFET	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA
IFPR	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ
IHL	INSTITUTO HERBERT LEVY
INEP	INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
JUC	JUVENTUDE UNIVERSITÁRIA CRISTÃ
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES
MCP	MOVIMENTO DE CULTURA POPULAR
MDA	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
MEB	MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DE BASE

MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MERCOSUL	MERCADO COMUM DO SUL
MF	MINISTÉRIO DA FAZENDA
MG	MINAS GERAIS
MNCA	MOBILIZAÇÃO NACIONAL CONTRA O ANALFABETISMO
MOBRAL	MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO
MST	MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
MTB	MINISTÉRIO DO TRABALHO
MTE	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
OEI	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO A CIÊNCIA E A CULTURA
OIT	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
OSCIPS	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
PAC	PLANO DE ACELERAÇÃO DA ECONOMIA
PAR	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS
PAS	PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA
PASEP	PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO
PBA	PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO
PDE	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL
PEA	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
PEQS	PLANOS ESTADUAIS DE QUALIFICAÇÃO
PIA	POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PIE	PROGRAMA INTEGRAR PARA TRABALHADORES EMPREGADOS
PIFDS	PROGRAMA INTEGRAR PARA A FORMAÇÃO DE DIRIGENTES SINDICAIS
PIPMO	PROGRAMA INTENSIVO DE PREPARAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
PIPMOI	PROGRAMA INTENSIVO DE PREPARAÇÃO DE MÃO DE OBRA INDUSTRIAL
PIS	PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL
PLANFOR	PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DO TRABALHADOR
PNAC	PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA
PNAD	PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
PNE	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PNQ	PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PPA	PLANO PLURIANUAL DE DESENVOLVIMENTO
PR	PARANÁ
PRODEM	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MEDIO
PROEJA	PROGRAMA NACIONAL DE INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM A EDUCAÇÃO BÁSICA NA MODALIDADE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
PROEP	PROGRAMA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
PROJOVEM	PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS
PROLER	PROGRAMA DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DO TRABALHADOR
PRONATEC	PROGRAMA NACIONAL DE CESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO
PRONERA	PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
RS	RIO GRANDE DO SUL
SAEB	SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

	SERVIÇO DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS
SEB	SECRETÁRIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA
SEBRAE	SERVIÇO DE APOIO À PEQUENA E MICROEMPRESA
SECAD	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO, DIVERSIDADE E INCLUSÃO
SEED/PR	SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ
SEESP	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL
SEFOR	SECRETARIA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL
SEMTEC	SECRETARIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO
SENAC	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL
SENAI	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
SENAR	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL
SENART	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DE TRANSPORTES
SENAT	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE
SENETEC	SECRETARIA NACIONAL DO ENSINO TÉCNICO
SENTEC	SECRETARIA DE ENSINO TÉCNICO
SESC	SERVIÇO NACIONAL DO COMÉRCIO
SESCOOP	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO
SESI	SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA
SESP	SERVIÇO DE ENSINO E SELEÇÃO PROFISSIONAL
SEST	SERVIÇO SOCIAL EM TRANSPORTES
SETEC	SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
SIIED	SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS
SIMEC	SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO EXECUÇÃO E CONTROLE
SINAES	SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
SINDUSCON	SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL
SIRENA	SISTEMA RÁDIO-EDUCATIVO NACIONAL
TECNEP	PROGRAMA DE EDUCAÇÃO, TECNOLOGIA E PROFISSIONALIZAÇÃO DE PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TINA	THERE IS NO ALTERNATIVE
UCG	UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
UEMG	UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UENF	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
UERGS	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL
UFBA	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
UFC	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
UFES	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
UFF	UNIVERSIDADE ESTADUAL NORTE FLUMINENSE
UFG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UFMA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
UFMG	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
UFPEL	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
UFRGS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UFRJ	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
UFTPR	UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
UFV	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
UNB	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
UNDIME	UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS
UNE	UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
UNEDS	UNIDADES DE ENSINO DESCENTRALIZADAS DOS IFETS OU CEFETS

UNESCO	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA
UNICEF	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA
UNIOESTE	UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
UNISINOS	UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E DE ELEVAÇÃO DA ESCOLARIDADE DOS JOVENS E ADULTOS	23
1.1 AS TAREFAS DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL: PROFISSIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	24
1.1.1 SENAI e SESI: empresários e governo na construção de um sistema de aprendizagem profissional	33
1.1.2 Alfabetização dos adultos: recuperação do atraso econômico e desenvolvimento da cidadania	43
1.2 ENSINO SUPLETIVO E TREINAMENTO DOS TRABALHADORES: ALFABETIZAÇÃO FUNCIONAL, SUPLÊNCIA, QUALIFICAÇÃO, APRENDIZAGEM E APERFEIÇOAMENTO	51
1.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A LUTA PELA CONSTRUÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES	73
1.3.1 A reforma do Estado e a gestão da educação no Brasil	81
2 DA LUTA POR UMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES AO PROEJA	89
2.1 A PROPOSTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES E A ORGANIZAÇÃO DA EJA	92
2.2 PLANFOR E PAS: EXPRESSÕES DA NOVA INSTITUCIONALIDADE NO CAMPO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DE JOVENS E ADULTOS NOS ANOS 1990	104
2.2.1 A realidade contraditória: a aproximação entre educação e formação profissional nas ações da sociedade civil e o seu distanciamento no âmbito do Estado	112
2.3 INICIATIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	120
2.3.1 Aproximação entre a formação profissional e EJA	125
2.3.2 Redefinição do papel das Escolas Técnicas Federais	132
2.3.3 As políticas de EJA no Governo Lula	141
2.3.4 A Consolidação do Proeja	148
3 RESISTÊNCIA E ADESÃO NA FORMULAÇÃO DO PROEJA	166
3.1 PROEJA: ANTIGAS E NOVAS DEMANDAS	166

3.1.1 Proeja como resposta aos problemas relacionados ao Ensino Médio e à EJA.....	167
3.2 AS DEMANDAS PARA A REDE FEDERAL: O QUE HÁ DE NOVO EM RELAÇÃO À EJA?	174
3.2.1 Primeiro momento – os sujeitos da EJA na Rede Federal: estranhos?	174
3.2.2 Segundo momento – democratização e expansão da Rede Federal: novamente os sujeitos da EJA	179
3.2.3 Terceiro momento – a criação da SECAD e a posição da EJA na nova estrutura do MEC.....	184
3.3. OBRIGATORIEDADE DA OFERTA DE VAGAS DA REDE FEDERAL PARA ALUNOS DA EJA: TENSÕES E RESPOSTAS DO MEC.....	191
3.3.1 A primeira resposta do MEC.....	196
3.3.2 Nova resposta do MEC.....	199
3. 4. AS VOZES SILENCIADAS: REPRESENTANTES DO MTE, DOS TRABALHADORES E DO SISTEMA S	214
3. 4.1 Ministério do Trabalho e Emprego: participação ativa e não nominada	215
3.4.2 A CUT e a formação profissional no Brasil: uma aproximação com o Proeja?.....	222
3.5 A “NÃO PARTICIPAÇÃO ATIVA” DO SISTEMA S.....	225
3.5.1 Sistema S: não é chamado para pensar, mas é incluído para executar.....	226
3.5.2 O Sistema S: pode oferecer Proeja, mas não quer.....	233
CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
REFERÊNCIAS.....	245
APÊNDICES	261
APÊNDICE 1 - Entrevista com ex-Dirigente da CUT nos anos 1990, quando tem início o Programa Integrar do CNM/CUT.....	262
APÊNDICE 2 - Entrevista com Representantes dos IFETs, Universidades e Fóruns de EJA	263
APÊNDICE 3 - Entrevista com Diretores da SETEC.....	265
APÊNDICE 4 - Entrevista com Representante da DEJA/SECAD – Diretor de Educação de Jovens e Adultos (DEJA)	266
APÊNDICE 6 - Entrevista com representante do Ministério do Trabalho.....	268
APÊNDICE 7 - LISTA DAS ENTREVISTAS REALIZADAS	269

INTRODUÇÃO

Esta tese toma como objeto de estudo o *Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos* (Proeja) em nível médio, instituído durante o governo Lula da Silva. Tem como objetivo apreender, na análise de sua formulação, a relação Estado/sociedade na construção da política nacional de educação e formação profissional para jovens e adultos trabalhadores neste início de século. Após a identificação dos atores envolvidos no processo de formulação deste Programa, priorizamos entender as necessidades, as ideias, os valores e os interesses que orientaram sua formulação em âmbito federal, bem como sua continuidade ou ruptura com a historicidade da Educação de Jovens e Adultos no Brasil.

O processo de formulação do Proeja é revelador dos debates, das disputas e da busca de consenso em torno de questões basilares para a EJA no Brasil e, por suas contradições, avanços e recuos frente à possibilidade de organização de uma Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores, evidencia a forma como o governo federal percebe e atende às demandas da população jovem e adulta quanto à Educação Básica e à Formação Profissional. Interessa-nos entender as relações que se estabeleceram, no decorrer deste processo, entre Estado e sociedade na construção da agenda pública de educação e formação profissional no Brasil e a forma como esta agenda é atendida, de forma integral, parcial ou mesmo negligenciada.

Neste trabalho, concentramo-nos no processo de discussões que culminou com a elaboração do primeiro Documento Base do Proeja, o de nível médio, construído para orientar a implementação de um Programa que procura a integração entre a EJA e a Educação Profissional em nível nacional. Para tal tarefa, foi constituído um Grupo de Trabalho composto de 16 pessoas, nomeadas em Dezembro de 2005 por meio da Portaria do MEC n. 208 de 1º dezembro.

Integraram o Grupo de Trabalho funcionários da SETEC e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECAD), dirigentes de

escolas da Rede Federal, de Universidades e pesquisadores ligados à EJA e à Educação Profissional no Brasil.

O percurso investigativo deste trabalho teve como ponto de partida empírica o levantamento e análise dos documentos normativos e de orientação produzidos pelo Ministério da Educação referentes ao Proeja. Ao mesmo tempo, após consulta na literatura sobre o tema, estudamos as primeiras pesquisas e reflexões sobre o Programa e as informações quanto à sua implementação no Brasil.

Com base no que havia de conhecimento sobre o assunto, foram realizadas onze entrevistas com sujeitos de diferentes vinculações e graus de envolvimento no Proeja. Os entrevistados foram selecionados entre aqueles que fizeram parte do Grupo de Trabalho que elaborou o Documento Base do Proeja em nível Médio, diretores da SETEC e da SECAD, representantes do Sistema S, do Ministério do trabalho e de representação sindical. Estes últimos, embora não tenham atuado diretamente no processo de discussão e elaboração do Documento Base do Proeja, têm uma atuação histórica importante neste campo da educação. Com as entrevistas objetivamos compreender a racionalidade interna e externa das Secretarias do Ministério da Educação e dos Institutos Federais que levou à formulação do Proeja em âmbito nacional.

Iniciamos o processo de entrevistas em junho de 2010. Nesta primeira etapa foram entrevistados, pela participação no processo de formulação do Proeja: o Coordenador Geral de Políticas da Educação Profissional e Tecnológica, DPAI/SETEC/MEC¹, no período em que foi editada a Portaria n. 2.080, de 13 de junho de 2005; a Coordenadora Geral de Políticas da Educação Profissional e Tecnológica, DPAI/SETEC/MEC², na época da elaboração do Documento Base do Proeja para Ensino Médio; o Diretor do Departamento de Jovens e Adultos – DEJA/SECAD³; uma

¹ Coordenador Geral de Supervisão e Gestão das Instituições Federais de Educação Tecnológica (2003-2004) e Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no período de 2004 a 2011.

² Doutora em Educação, pesquisadora em EJA 2005-2007. Diretora de Educação Profissional e Tecnológica de 2005 a 2007.

³ Doutor em Educação, pesquisador em EJA, Diretor do Departamento de educação de jovens e adultos de 2004 a 2007.

Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC⁴; um representante dos Fóruns de EJA⁵; dois Diretores de Ensino do IFT (antigo CEFET)⁶, sendo um localizado na Região Sudeste e outro da Região Nordeste do país; e uma docente⁷ que, no momento, representava a Universidade Federal do Paraná.

Numa segunda etapa de investigação, entrevistamos um representante do Ministério do Trabalho e Emprego⁸, um ex-integrante da Executiva Nacional da CUT⁹ e um representante do Sistema S¹⁰. Estes atores foram ouvidos não por sua participação direta no processo, mas por sua ausência e, ao mesmo tempo, pela importância histórica das entidades/instituições no processo de formulação de políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos no Brasil. Estas últimas entrevistas foram realizadas entre maio e agosto de 2011.

Quando analisamos o processo de formulação do Proeja, identificamos grupos ou setores que, em diferentes momentos e diferentes graus, tiveram participação na configuração do Programa. Estes atores, novos ou antigos, aparecem, no decorrer do processo, com demandas e concepções diferentes sobre a educação de jovens e adultos e a educação profissional. Destes grupos, podemos distinguir os docentes e dirigentes das escolas da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; os pesquisadores do campo da EJA, organizados em associação de pesquisa; representantes dos fóruns de EJA; os funcionários do MEC que compreendem a burocracia estatal, neste caso aqueles ligados à SETEC, à SECAD e ao Ministério do Trabalho e Emprego; os representantes dos trabalhadores e dos empresários que, mesmo não estando na mesa de negociação, exerceram influência sobre as decisões em jogo.

⁴ Mestre, Coordenadora-Geral de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica no período de junho de 2006 a maio de 2011.

⁵ Doutora em Educação, Pesquisadora em EJA. Membro dos Fóruns de EJA e pesquisadora da ANPED.

⁶ Mestre em Física - Diretor de Ensino IFT no período de 2005/2010. Diretor de Ensino IFT nos anos de 2004 e 2005. Doutor em Educação.

⁷ Doutora em Educação – representante da Universidade Federal do Paraná.

⁸ Doutor em Educação - Diretor de Qualificação do Ministério do Trabalho e Emprego entre os anos de 2003-2007.

⁹ Membro da Executiva Nacional da CUT, ex-diretor da escola de formação da CUT nos anos 1990 – militante no campo da EJA. Trabalha com assessoria para municípios no campo da EJA/Proeja.

¹⁰ Mestre em Educação. Gerente Executivo de Educação Profissional do SENAI/Departamento Nacional, de 1999 a 2009.

Neste contexto, emergiram as seguintes indagações: Como o tema da profissionalização dos jovens e adultos na forma integrada tornou-se questão prioritária na agenda do MEC? Como se deu o processo de construção das soluções a essa problemática? Quais as expectativas dos grupos ali representados e seus principais conflitos? Como esses conflitos foram resolvidos, ou não, na formulação do Programa? Quais as vozes silenciadas neste processo e o que têm a dizer sobre o Proeja? Como as primeiras medidas tomadas pelo MEC afetaram outros atores e como se deu sua inserção nas discussões sobre o Programa?

Na formulação inicial, a integração entre a EJA e a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de nível médio tinha como *locus* exclusivo de implementação as escolas da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, por isso, os grupos que participaram das discussões iniciais deste Programa estão ligados, num primeiro momento, à esfera federal. Ressaltamos que, tomar os docentes e pesquisadores ligados às escolas técnicas federais como principais interlocutores neste processo, não foi uma escolha da pesquisadora, mas uma necessidade decorrente do processo de construção do Programa, tendo por base a concepção daqueles que, naquele momento, tomaram a decisão de colocar o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional na modalidade EJA nestas escolas.

Queremos destacar também que, nesta etapa da pesquisa, entrevistamos pessoas de diferentes percursos formativos e trajetórias acadêmicas e profissionais. Conseqüentemente, nas suas falas, percebemos diferentes abordagens sobre a mesma temática e ênfase em aspectos distintos de uma mesma questão, que, a nosso ver, refletem o campo de estudo e trabalho de cada de um e as disputas em torno da concepção de Educação de Jovens e Adultos e de Educação Profissional no país.

Convém explicar que nossos entrevistados não serão identificados pelo nome, mas pelas instituições e/ou grupos que representavam, por entendermos que seus depoimentos e declarações são altamente representativos dos segmentos ou instituições nos quais se vinculavam à época. Alertamos que as falas dos nossos entrevistados não foram modificadas na sua essência, embora, em alguns trechos, tenha sido necessário intervir em questões de forma, para garantir ao leitor a

compreensão do texto. No caso de supressões de falas secundárias ou redundantes, utilizamos o recurso dos “parênteses” e, para conferir maior ênfase sobre alguns aspectos, utilizamos o recurso do “negrito”.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente e, em sua maioria, nos locais de trabalho em que os entrevistados se encontram atualmente. Para a sua realização, foi previamente elaborado um roteiro com questões que tinham o objetivo de orientar as entrevistas, sem que, no entanto, as conversas se restringissem aos temas elencados. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice deste trabalho.

Cabe salientar que, apesar de o Documento Base do Proeja prever a participação das redes estaduais e municipais na execução do Programa, os dirigentes municipais e estaduais de Educação não foram chamados a participar do processo de formulação do documento de nível médio. Esta ausência foi justificada por não ser intenção dos formuladores iniciais do Programa envolver estados e municípios na atuação deste nível de ensino. Entendia-se, à época, que as secretarias municipais nunca atuaram no Ensino Médio Profissional e muitas das secretarias estaduais, depois da Reforma Educacional dos anos 1990, não possuíam estrutura para a organização de turmas de Ensino Médio Integradas à Educação Profissional tal como se propunha naquele momento. Ademais, justificava-se que a Rede Federal, por sua atuação e importância histórica, seria o local por excelência da implantação de uma proposta de Ensino Médio Integrado.

Acresce que, uma vez que nosso foco é a análise da formulação do Proeja de Nível Médio, não tomaremos as redes estaduais e municipais como objeto de análise, posto estas tornarem-se interlocutoras no debate sobre o Proeja somente a partir da sua implementação, já com as modificações propostas pelo Grupo de Trabalho que deu origem ao Decreto n. 5.840/2006, este mais abrangente.

A par das modificações feitas ao Programa pelo Grupo de Trabalho, foram organizados dois outros Documentos: um para a Educação Indígena e outro para o Ensino Fundamental. Estes, sim, contaram com a participação de representantes dos dirigentes estaduais e outros profissionais ligados às áreas específicas do Ensino

Fundamental e da Educação Indígena. Ressaltamos que estes documentos e os seus processos de elaboração não serão objeto de análise da presente tese.

Considerações teórico-metodológicas

Nosso objetivo, neste item, é apresentar o referencial teórico que orienta a nossa análise a cerca de processo de formulação do Proeja em nível nacional. Com este objetivo não vamos nos deter na descrição dos enfoques teóricos, já suficientemente abordados pelos autores da ciência política sobre a pesquisa no campo da Análise de Políticas¹¹, mas tão somente nos conceitos e ferramentas que orientam nossa análise.

Tomando como foco a análise da elaboração do Proeja de nível médio, procuramos evidenciar o caráter político do processo decisório em políticas públicas que, entendemos, é resultado das interações entre os principais grupos e atores envolvidos na construção do referido programa. Entendemos o processo decisório em políticas públicas como um ponto de intersecção entre o sistema de decisões, representado pelo aparelho burocrático do Estado, e a participação de diversos grupos de interesses, que compõe a sociedade civil. Deste referencial, evidencia-se a complexidade que é intrínseca ao processo de tomada de decisão do Estado, em atendimento as demandas da sociedade.

Do que falamos concretamente quando nos referimos à sociedade civil? Quem são estes sujeitos que a compõem? A resposta a estas questões será dada com as palavras de Bobbio (1987, p. 36) ao explicitar, com base na teoria marxista, que os sujeitos dos conflitos existentes no âmbito da sociedade civil

[...] são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesses e associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos

¹¹ Para um estudo detalhado quanto ao surgimento do campo de estudos denominado *Análise de Políticas* e suas diversas vertentes analíticas, sugerimos a leitura da Tese de Doutorado de Paula Cavalcante (2007) no qual a autora diferencia a *Avaliação de Políticas* da *Análise de Políticas* e, ainda, DAGNINO (2011).

étnicos, de defesa dos direitos civis, de liberdade da mulher, o movimento dos jovens, etc.

A esta concepção de sociedade civil, corresponde uma noção de Estado como produto das relações sociais, que tem a sociedade civil¹² como seu elemento fundante. Entendemos que é na sociedade civil, que surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, que as instituições estatais procuram resolver por meio da mediação.

Assim entendidos, Estado e sociedade civil, formam “um conjunto marcado pelos antagonismos classistas” (BIANCHI, 2007, p. 43) e não podem ser tomados em separado. Isto porque são as relações sociais, dadas no sistema capitalista de produção, que criam, no seu interior, o Estado e, assim, explicita-se que o Estado é um Estado capitalista, independente de perguntar-se a quem ele favorece. Nesta perspectiva, o Estado não apoia diretamente a classe capitalista (nem como sujeito concreto, nem como classe), mas a relação social que o faz capitalista (O’DONNELL, 2011).

Convém ressaltarmos que também neste trabalho tratamos do Estado, em seu sentido estrito, qual seja, o conjunto de instituições permanentes no qual se incluem os órgãos legislativos, os tribunais, o exército que, apesar de não formarem um bloco monolítico permitem a ação do Governo. Esse último, por meio de representantes da sociedade, propõe um conjunto de programas e projetos para a sociedade como um todo. Tais programas e projetos configuram-se como a orientação política de um determinado Governo que, naquele momento, desempenha as funções de Estado. (HÖFLING, 2001, p.30). Ao tratarmos do Estado em seu sentido estrito utilizaremos as expressões “instituições estatais” ou “burocracia estatal”.

Ainda sobre o objeto de estudo desta tese - um Programa Federal- devemos considerar a tendência, no Brasil desde os anos 1990, da gestão da educação ser feita

¹² Bianchi (2007) explica que a definição de sociedade civil é complexa e não unívoca. É mais comum, de acordo com este autor, a interpretação da sociedade civil feita a partir das ideias de Toqueville, segundo a qual, a sociedade civil constitui-se em um conjunto de associações situadas fora da esfera estatal. Desta perspectiva surgem as análises que explicam a sociedade civil a partir do que ela não é, ou seja, tudo o que está fora do âmbito do Estado. Ressaltamos que está não é a concepção adotada neste trabalho.

por meio de uma série de programas sociais e educativos cujo objetivo é atender a públicos focalizados. Tal situação revela uma “grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado”. (OLIVERA, 2011, p. 327). A mesma autora esclarece a distinção entre as políticas de governo e políticas de Estado, tratando-se as primeiras da resposta do executivo, por meio de programas e projetos, às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado. Estas últimas, em geral, passam pelas decisões do Parlamento ou por outras instâncias de discussão. Das políticas de Estado resultam mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, incidindo sobre setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Oszlak (1997) explica que existem três dimensões distintas, mas complementares em que a relação entre Estado e Sociedade Civil se concretiza: a primeira, a dimensão funcional, na qual se estabelece a divisão social do trabalho; a segunda, a dimensão material na qual se processa a distribuição do excedente social e, por último, a dimensão da dominação em que se dá a correlação de forças na sociedade. A pressão dessas três dimensões internas da sociedade, mais as forças externas da globalização e a internacionalização do capital definem, em última instância, a agenda estatal, ou seja, os problemas ou questões que o Estado elege como prioridade e a forma como responde a elas por meio das políticas públicas (sejam políticas de estado ou de governo) implementadas pelas instituições estatais.

A pergunta que fica então é: Como e quando as instituições estatais atuam? Explica O’Donnell (2011, p. 19) que as instituições estatais atuam fundamentalmente em duas ocasiões: uma, enquanto administração burocrática que cumpre tarefas rotineiras de organização geral da sociedade; outra, como resposta a situações percebidas como ‘crises’ a serem resolvidas pela ação estatal. Oszlak (2007), ao analisar os Estados democráticos da América Latina explica que, em cada país, o Estado atua no sentido de resolver um conjunto de problemas demandados no processo de construção dos diversos modos de organização social. Acrescenta que, nesta tarefa, atuam diversos atores em interações, também distintas, entre quatro

instâncias: os estados subnacionais, as instituições da sociedade civil e os movimentos sociais e os atores supranacionais (OSZLAK, 2007).

Tomando essas premissas, nosso foco recai sobre o processo de formulação das políticas públicas que se materializam por meio da ação do Estado, historicamente situado. Entender, portanto, a construção do Proeja como processo nos impede de ver a sua criação como uma ação isolada, um evento particular, desconexo das relações econômicas e sociais do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Neste trabalho, apreendemos a dinâmica das relações sociais por meio da análise do surgimento, desenvolvimento dos problemas demandados pela sociedade e a sua eventual resolução, neste caso, na problemática da educação e da formação profissional dos jovens e adultos em nosso país. Priorizamos a análise das sucessivas tomadas de posição dos diferentes atores frente à problemática anunciada e, decorrentes destas, as interações que foram se desenvolvendo entre eles. Em última instância, acreditamos que este estudo nos permitirá o conhecimento das inter-relações entre Estado e Sociedade Civil na formulação de políticas públicas.

Advertimos, no entanto, que isso não significa que entre os diversos atores prevaleça a integração. Antes, sobressai certa discrepância das orientações e a análise da questão em pauta, feita de forma parcelada, recortada, em que cada grupo envolvido toma como referência suas determinações históricas e sociais em um marco institucional estatal específico.

Desta concepção, decorre a ideia de que as políticas públicas são concebidas em uma estrutura de arenas, espaços decisórios que devemos conhecer a fim de entender porque algumas questões ou problemas passam a ser percebidos pelo poder público como tal, bem como, as soluções que para ele são apresentadas. Isso pressupõe como nos explica Oszak e O'Donnell (1995), entender as políticas estatais como resultado de arranjos de um processo social, construído ao redor de uma problemática. Tal processo é caracterizado por barganhas, pressões e redefinições do próprio objeto de decisão, numa relação dinâmica.

Uma questão ou demanda social para tornar-se socialmente problematizada precisa, em primeiro lugar, chegar à agenda do governo como problema. Oszlak e

O'Donnell (1995) explicam que nenhuma sociedade é capaz de atender a todas as demandas de seus integrantes. Tais demandas entram na agenda do governo por meio de certas classes, organizações, grupos ou até mesmo indivíduos que estariam em condições de promover a incorporação de determinadas questões como um problema socialmente vigente.

A agenda de governo reflete, nas palavras de Oszlak e Gantmann (2007), as questões ou problemas que são percebidos pelo poder público como tal, mobilizando os agentes públicos, em diferentes níveis e poderes, à definição de ações que resolvam a problemática posta. Adverte-se que tais problemas são incorporados por esta agenda por razões políticas, econômicas, ideológicas ou de outra natureza, e que, no processo de correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil, ao primeiro compete a resolução do problema demandado.

Outra questão a ser ressaltada no processo de formulação da política pública é o papel da burocracia estatal que, para Oszlak (2006), é resultado do jogo político e determinado pela natureza e conteúdos das políticas que implementa. A burocracia é, ao mesmo tempo, a expressão material do Estado, um aparato institucional concreto e braço executor do Estado, por meio das instituições estatais. Com objetivo de atender às demandas sociais o aparato institucional do Estado emprega recursos - humanos, materiais, financeiros, tecnológicos- e os combina de diversas formas para obter os resultados esperados. No entanto, a forma como esses recursos se estruturam, seu volume e qualidade são geradores de padrões e comportamentos que podem afetar os objetivos finais pretendidos. Estes recursos, no processo de formulação da política tornam-se objeto das disputas entre os diferentes grupos envolvidos.

Com o intuito de atender às demandas dos diferentes grupos de interesse, o Governo implementa uma série de políticas públicas por meio de suas instituições governamentais e burocráticas. Ressalta-se que a dinâmica da burocracia estatal é influenciada também pelo contexto social e político no qual se inserem os recursos, as normas que estabelecem os princípios de ação, as estruturas organizacionais (hierarquia, autonomia, interdependência) e o comportamento administrativo. Este último, permeado por características pessoais como: idade, experiência e nível de

instrução daqueles, que naquele momento, exercem o poder de decisão. (OSZLAK, 2006).

Embora na aparência o processo de tomada de decisões apresente-se como racional, as ações materializadas em políticas podem não obedecer a essa racionalidade, tornando-se, parciais e fragmentadas, assim como irracionais e desarticuladas. Isso, sem dúvida, dependerá das estratégias de implementação, dos recursos disponíveis, de políticas que envolverão atores de dentro ou de fora do próprio aparato estatal (estados, municípios, sociedade civil).

Durante o processo de decisão política, alertam Oszlak e O'Donnell (1995, p. 118) vão acontecendo mudanças entre os atores envolvidos no processo. Explicita-se que “assim como vão se redefinindo os termos de uma questão, também se vão modificando os atributos e formas de agregação e representação dos atores [...]”.

Para concluir apresentamos um esquema analítico que será utilizado, por nós na análise do processo de formulação do Proeja. Este esquema foi elaborado com base uma proposta ou estratégia de investigação das políticas estatais na América Latina apresentada por Oszlak e O'Donnell (1995), que sugere uma análise pautada:

- no desenvolvimento histórico de uma questão e sua incorporação na agenda de governo como um problema a ser resolvido;
- no entendimento de que as diferentes posições do Estado frente à problemática anunciada em cada momento histórico podem levar ou não à resolução do problema;
- na ideia de que a resolução de um problema ou questão não significa o seu desaparecimento enquanto problema mesmo, mas, sim a saída da temática da agenda estatal.
- na identificação dos diferentes atores e sua ação à problemática em destaque;
- no princípio de que a entrada de novos atores no processo de decisão política que pode levar a uma eventual revisão da decisão primeira, o que

deve ser entendido como parte da complexa relação entre Estado e Sociedade Civil;

- as disputas entre os diferentes atores envolvidos na questão refletem as concepções distintas sobre a forma de atuação estatal e sua intervenção na sociedade gerando novas respostas dentro e fora do âmbito estatal;
- a tomada de posição das instituições estatais gera mudanças no interior do próprio Estado em outras unidades ou secretarias em processo vertical e horizontal.

A partir do referencial teórico utilizado organizamos este trabalho em três seções. Na primeira, estudamos, por meio de pesquisa bibliográfica na História da Educação brasileira, a forma como foram sendo percebidas pela sociedade civil e pelo Estado, ao longo do tempo, as demandas quanto à educação geral e à formação profissional da população jovem e adulta. Mais do que sua percepção como problema, nosso esforço consistiu em identificar as respostas dadas, por meio da organização de políticas, programas e projetos, implementados pelo Estado, de forma direta ou não, como no caso da atuação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), dos sindicatos dos trabalhadores ou das organizações não governamentais. Destacamos, em nossa análise histórica, a aproximação ou o distanciamento, no âmbito das políticas públicas, das ações entre a educação geral e a formação profissional dos jovens e adultos no Brasil.

Na segunda seção, iniciamos com as condições sociais e políticas do início dos anos 1990, que permitiram a mobilização de educadores e pesquisadores em torno da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação para a garantia de uma Educação Básica de Jovens e Adultos Trabalhadores, na qual a formação profissional e a educação geral fossem partes constitutivas de um mesmo processo. Explicitamos, nesta parte, as mudanças que levaram, no interior do MEC, à concepção de uma Educação de Jovens e Adultos que manteve, na prática, a suplência como sua principal função e uma Educação Profissional separada da educação geral. Nesta mesma seção, apresentamos a forma como a realidade teimosa aproximou Educação Básica e

Formação Profissional de Jovens e Adultos nas ações desenvolvidas pela sociedade civil, bem como as condições sociais, políticas e econômicas que permitiram a retomada do debate sobre uma educação básica de jovens e adultos integrada à educação profissional no país, culminando com a criação do Proeja em nível federal.

Na terceira seção, analisamos as entrevistas realizadas com integrantes do Grupo de Trabalho que elaborou o Documento Base do Proeja, os representantes da SETEC e da SECAD, do MTE, da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da CUT. O resultado das entrevistas constitui-se em um rico material para análise da forma como o Proeja foi sendo moldado frente as disputas em torno das diferentes concepções no que concerne à profissionalização dos jovens e adultos em nosso país, defendidas pelos segmentos envolvidos no processo de construção deste Programa. Deste processo, interessam-nos as ideias que provocaram o debate, as concepções de educação e de intervenção pública em disputa, as negociações e os consensos que se transformaram em referência para a organização do referido Programa com abrangência nacional.

Ressaltamos que, embora a parte central desta tese esteja concentrada na análise que desenvolvemos em sua terceira seção, a digressão histórica das seções anteriores nos permite olhar para o Proeja no contexto histórico da formação profissional dos jovens e adultos no Brasil e escapar da armadilha de entender o Proeja pelo Proeja.

Proeja hoje: significado para além dos números

O Proeja é um Programa do Governo Federal, cujo objetivo principal é a elevação da escolaridade da população jovem e adulta integrada à profissionalização nos níveis fundamental e médio, na modalidade Educação de Jovens e Adultos. Abrange a formação inicial e continuada de trabalhadores (Ensino Fundamental) e Educação Profissional Técnica de nível Médio, podendo ser associado à Educação Escolar Indígena.

A integração do Ensino Médio com a Educação Profissional na modalidade EJA, foi inaugurada pela Portaria n. 2.080 de 13 de junho de 2005 do Ministério da Educação ao estabelecer, no âmbito da rede federal tecnológica, as diretrizes para sua oferta (BRASIL, 2005c).

Logo em seguida, em 24 de junho de 2005, o Decreto Federal n. 5.478/05 instituiu, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA**. De acordo com este Decreto, o PROEJA deveria ser oferecido pelos Centros Federais de Educação Tecnológica, nas Escolas Técnicas Federais e nas Escolas Agrotécnicas vinculadas às Universidades Federais, abrangendo cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores e educação profissional técnica de nível médio (BRASIL, 2005b).

O PROEJA foi apresentado como uma inovação no contexto da educação nacional, posto sua pretensão em articular três áreas: Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Ensino Médio. Ainda mais, o fato de que essa articulação se daria no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que atenderia a jovens e adultos que, por diversos motivos, foram excluídos da educação básica e não lograram a conclusão dos seus estudos na idade considerada “apropriada”.

Desde a primeira portaria do MEC que obrigou as Escolas Federais a destinar vagas para alunos da EJA, em cursos de Ensino Médio Integrado, diversas críticas foram feitas, sobretudo quanto à arbitrariedade do processo que o criou, via decreto; à carga horária máxima dos cursos; a limitação da sua oferta ao Ensino Médio e a exclusividade de sua oferta nas escolas técnicas federais.

Diante dos problemas trazidos pelo Decreto Federal que criou o Programa, no final de 2005, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) nomeou um grupo de trabalho para elaboração do Documento Base do PROEJA. Entendemos que a criação deste Grupo de Trabalho foi uma estratégia do MEC/SETEC para a implementação do Programa diante da resistência das escolas técnicas federais para sua aceitação. As discussões e proposições deste documento culminaram na

revogação do Decreto 5.478/05 e na elaboração de um novo instrumento normativo, o Decreto n. 5.840/06 (BRASIL, 2006b).

De acordo com o Documento Base do Proeja de nível Médio, o Programa foi concebido para atender aos jovens e adultos com baixa escolaridade com 18 anos ou mais de idade e que, por razões diversas, deixaram a escola sem a conclusão da educação básica na idade “considerada apropriada”. Portanto, é um Programa que tem como público alvo os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Pode ser oferecido tanto para aqueles que já concluíram o Ensino Fundamental como para os que ainda não obtiveram a conclusão desta etapa de ensino.

No caso do Proeja Fundamental, ele aparece como Formação Inicial e Continuada, denominado **Proeja – FIC**. A designação *formação inicial e continuada*, no âmbito da Educação Profissional, foi introduzida pelo Decreto n. 5.154/2004 em substituição à *educação profissional básica* (BRASIL, 2004a). Embora essa nova designação não seja definida no referido Decreto, propõe-se que esta formação seja integrada à Educação Básica, supondo-se sua vinculação com a Educação de Jovens e Adultos.

O Proeja, ainda, pode ser oferecido em cursos de Educação Profissional e Tecnológica integrados à Educação Escolar Indígena, neste caso, **Proeja – Indígena**. Nesta modalidade, os cursos compreendem a formação profissional inicial e continuada, técnica de nível médio e tecnológica de graduação e pós-graduação.

Para aqueles que já concluíram o Ensino Fundamental, o **Proeja – Médio** oferece a certificação de Técnico de Nível Médio, em cursos organizados conforme carga horária mínima estabelecida no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Para os concluintes do Proeja – FIC e Indígena, no Ensino Fundamental, a certificação desta etapa de ensino vem acompanhada de certificado de *Qualificação Profissional* na área específica do curso.

No estudo da formulação do Proeja tratamos, na verdade, da convergência de ações públicas no campo da EJA e de Educação Profissional no Brasil. As ações da

EJA nacional, atualmente, compreendem diversas iniciativas empreendidas pelos sistemas estaduais e municipais, em diferentes Ministérios do governo federal, por meio de Programas que vão desde a alfabetização ao Ensino Médio e, ainda, por uma diversidade de cursos e ações realizados pela sociedade civil com ou sem certificação nos níveis fundamental e médio.

Os princípios legais e normativos da EJA, na atualidade, são dados: pela Constituição Federal de 1988, que, em seu Art. 208, afirma a educação como direito público subjetivo, inclusive para aqueles que não concluíram o ensino básico na idade considerada “apropriada” (BRASIL, 1988); pela LDB 9394/96, que, em seus artigos 37 e 38, explicita que compete aos sistemas de ensino assegurar gratuitamente oportunidades educacionais, de maneira apropriada, a essa parcela da população, por meio de cursos e de exames supletivos, bem como pela viabilização de acesso e permanência dessa população jovem e adulta na escola (BRASIL, 1996); pela Resolução CNE/CEB 1/2000, que estabelece as diretrizes nacionais para a oferta da EJA nas etapas fundamental e média, tendo como base o Parecer CNE/CEB 11/2000, que apresenta os conceitos e funções da EJA (BRASIL, 2001). Em 2010, o Conselho Nacional de Educação – CNE, por meio da Câmara de Educação Básica – CEB, instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para neles ingressar, idade mínima e certificação nos exames supletivos; e Educação de Jovens e Adultos por meio da Educação a Distância (BRASIL, 2010c).

A Educação Profissional, que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96), deve integrar-se aos níveis e modalidades da Educação Básica, foi regulamentada pelo Decreto n. 5154/2004 e deve ser desenvolvida por meio de cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores; educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. Esta formação pode ser ofertada pelas escolas técnicas federais e escolas das redes estaduais, municipais e privadas. No setor privado, incluem-se os estabelecimentos do chamado Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; Serviço Nacional de

Aprendizagem Rural – SENAR; Serviço de Apoio à Pequena e Microempresa – SEBRAE) e instituições empresariais, sindicais, comunitárias e filantrópicas.

Neste trabalho utilizamos os termos *Educação* e *Formação Profissional*. No primeiro caso, tomamos as ações submetidas à norma legal integradas ao sistema formal de educação. Por *formação profissional* entendemos o conjunto de iniciativas não escolares, informais, não submetidas à norma legal cujo objetivo é a transmissão de conhecimentos específicos ao exercício de determinada atividade profissional. Convém ressaltar que com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, o Decreto Federal 2.208/97 e os atos normativos advindos depois destes, os dois termos passaram a ser usados indiscriminadamente. A incorporação da *formação profissional* ao conceito de *Educação Profissional* e o uso indiscriminado dos termos, como aponta o documento Diagnóstico da Formação Profissional (1999, p. 17) constituiu-se, no início dos anos 1990, em uma estratégia de conferir ao primeiro o mesmo significado positivo atribuído à educação escolar.

Observando os dados estatísticos relacionados ao emprego em nosso país, podemos ter claro a quem se destinam as políticas de EJA e Educação e Formação Profissional. Tomamos como referência a *Série Pesquisa Mensal de Emprego*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com pesquisa em seis capitais no Brasil, no mês de agosto de 2012. O resultado desta pesquisa estimou, que a População Economicamente Ativa (PEA), formada pelo contingente de ocupados e desocupados, estava em 24,2 milhões de pessoas nas seis regiões pesquisadas.

Quanto ao nível da ocupação (proporção de pessoas ocupadas em relação às pessoas em idade ativa¹³), a estimativa para o mesmo período é de 54,0% para o total das seis regiões. Um dado importante para nós é a média de anos de estudo por faixa etária desta população. Para a PEA, a pesquisa apontou que 42,4% desta população têm menos de 11 anos de estudo. Isto significa um número considerável de jovens e adultos que não concluiu o Ensino Médio, muitos, inclusive, sem os nove anos de escolaridade obrigatória concluída (IBGE, 2012). O apelo à profissionalização e as condições de vida da maioria desta população têm levado jovens e adultos a ingressar

¹³ Para População em Idade Ativa (PIA), são consideradas as pessoas com 10 anos ou mais de idade.

em cursos de formação profissional com ou sem a elevação da escolaridade obrigatória.

A questão que chamou atenção em relação ao Proeja desde o seu início foi a entrada dos alunos da EJA nas escolas da Rede Federal, isto porque, na análise do Censo da Educação Básica, de 2005 até 2009 (tabela 1), constatamos uma participação muito pequena das escolas federais em relação à EJA, não chegando a 1% das matrículas totais de EJA no Brasil. Em números absolutos, em 2005, quando a primeira portaria do MEC obrigou as escolas da Rede Federal a destinar 10% de suas vagas para alunos da EJA, havia 5.615.409 de matrículas de EJA no país. Deste total, registravam-se, nas escolas da Rede Federal, 875 matrículas nesta modalidade de ensino em iniciativas isoladas com o conhecimento, mas sem a articulação destas ações por parte do Ministério da Educação.

Tabela 1 Matrículas em EJA presencial e semipresencial no Ensino Fundamental e Médio no Brasil por ente federado

Matrícula EJA - Fundamental e Médio	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	5.615.409	5.616.291	4.985.338	4.945.424	4.661.332	4.287.234
Federal	875	1203	6.276	9.745	12.488	15.537
Estadual	3.223.775	3.226.780	2.906.766	2.838.264	2.619.356	2.348.342
Municipal	2.138.237	2.180.391	1.935.066	1.948.027	1.886.470	1.786.554
Particular	252.522	207.917	137.230	149.388	143.018	136.801

Fonte: Elaboração nossa com base em censos escolares realizados pelo INEP (BRASIL/MEC/INEP, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). De 2007 a 2010 inclui matrículas na EJA presencial, semipresencial e integrada à Educação Profissional.

Em 2010 as matrículas desta modalidade nos Institutos Federais apresentaram um aumento significativo, a partir das ações do Proeja, chegando a 15.537 alunos, participação, ainda muito pequena diante da necessidade da oferta de vagas de educação profissional para a população jovem e adulta trabalhadora na rede pública de ensino. Os dados relativos às turmas do Proeja de Ensino Médio apareceram pela primeira vez no Censo da Educação Básica no ano de 2007. Nos anos 2008 e 2009, o Censo incluiu as turmas de Proeja no Ensino Fundamental, devido às mudanças no Programa trazidas pelo Documento Base do Proeja, que incluiu as redes municipal e privada na oferta desta modalidade e ampliou seu atendimento à educação básica, conforme podemos observar na tabela 2.

Tabela 2 - EJA Integrada à Educação Profissional Ensino Fundamental e Médio – PROEJA por Ente Federado

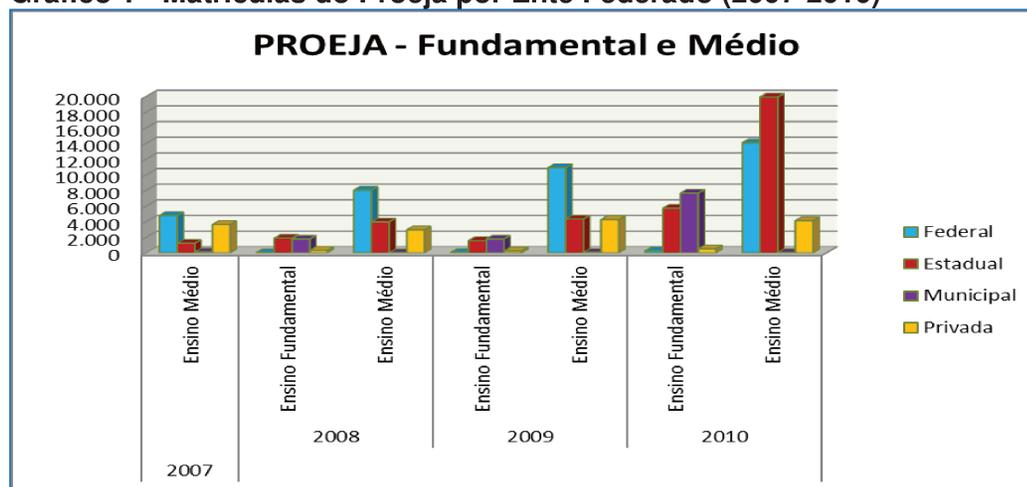
	2007	2008		2009		2010	
	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Federal	4.772	39	8.014	55	10.883	258	14.078
Estadual	1.229	1.868	3.958	1.559	4.327	5.717	19.919
Municipal	131	1.756	28	1.766	66	7.634	40
Privada	3615	313	2.939	248	4.257	517	4.115
Total	9.747	3.976	14.939	3.628	19.533	14.126	8.152

*Inclui as matrículas nas formas semipresencial e presencial

Fonte: Elaboração nossa, com base em censos escolares (BRASIL/INEP, 2007a, 2008, 2009d, 2010a).

Ao transformar os dados da tabela 2 em gráfico, podemos perceber que, embora tenha havido um crescimento significativo das matrículas do Proeja na Rede Federal, é na esfera estadual que está a maior parte dos alunos de Proeja.

Gráfico 1 - Matrículas do Proeja por Ente Federado (2007-2010)



*Inclui as matrículas nas formas semipresencial e presencial

Fonte: Elaboração nossa, com base em censos escolares (BRASIL/INEP, 2007a, 2008, 2009d, 2010a)

Conforme os dados apresentados acima, em 2007, eram 9.747 alunos de Proeja de Ensino Médio, destes, 4.772 estudavam na Rede Federal. Em 2009, o Proeja Médio total saltou para 19.533 matrículas, dos quais 10.883 estavam na rede federal, seguido da rede estadual com 4.327 matrículas e a rede privada com 4.257 alunos matriculados. Os números totais do Proeja em 2010 são expressivos, praticamente dobrando em relação ao ano anterior com as matrículas nos estados ultrapassando as matrículas da Rede Federal.

Entendemos que as matrículas no Proeja devem ser analisadas no conjunto das matrículas na Educação Profissional na forma Integrada e o repasse de recursos financeiros para essas modalidades. Isto porque, apreendemos que, para a organização ou reorganização das estruturas de atendimento nos Estados e Municípios para a educação profissional na forma integrada, faz-se necessário indução do governo federal por meio de incentivos financeiros, como tem sido feito.

No caso dos estados, o repasse de recursos para o Proeja é feito por meio do FUNDEB, que incorporou a EJA integrada para o cálculo do Fundo a partir de 2007. No caso dos municípios, os valores de referência do FUNDEB para o Proeja – FIC são os mesmos para a Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo. Estão previstos ainda para os municípios acordos de cooperação com os Institutos Federais que, por meio de projetos, auxiliariam na formação dos professores, na organização do material didático e na oferta da parte profissional dos cursos de Proeja – FIC.

No FUNDEB, para cada modalidade de educação, é aplicado um fator de ponderação que, de acordo com sua lei de criação, tem como objetivo corrigir as diferenças de custo de manutenção de estudantes, levando-se em consideração os gastos necessários para manter um padrão mínimo de qualidade em cada nível ou modalidade de ensino. O fator de ponderação para EJA, para o Ensino Médio Integrado na modalidade EJA ou não em comparação aos valores para o Ensino Médio urbano estão especificados na tabela 3.

Tabela 3 - Fatores de Ponderação FUNDEB 2009 a 2012

Segmento da Educação	Fatores de ponderação fixados				Valor Mínimo/2012
	2009	2010	2011	2012	
EJA – com avaliação no processo	0,80	0,80	0,80	0,80	1.677,34
EJA Integrada à Educação Profissional de Nível Médio – com avaliação no processo	1,00	1,00	1,20	1,20	2.516,02
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	2.725,68
Ensino Médio Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	2.516,02

Fonte: Brasil (2009a, 2009b, 2010d, 2011a).

Além dos recursos via FUNDEB, os estados e o Distrito Federal podem oferecer turmas de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional na modalidade EJA aderindo ao *Programa Brasil Profissionalizado*. Neste caso, os recursos são provenientes da Ação 1062 do Plano Plurianual do governo Federal (PPA – 2008-2011) que se refere ao fomento à capacitação de recursos humanos da educação profissional, com recursos diretos do tesouro nacional para as matrículas de Proeja Técnico. Já, para a Rede Federal, os recursos investidos nas turmas do Proeja saem do orçamento geral de cada instituição, no qual as matrículas do Proeja já estão computadas.

Em 2007, os investimentos no Proeja na Rede Federal focalizaram a capacitação dos professores e a ajuda de custo para os alunos por meio do *Projeto Inserção Contributiva* da SETEC. No primeiro caso, foram incentivados cursos de formação de professores com carga horária de 120 e 240 horas além da ampliação dos polos que ofertavam cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Diante do problema da evasão dos alunos do Proeja, constatada por levantamento feito pela SETEC em 2007, foi criado pela Coordenação Geral de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica, o *Projeto de Inserção Contributiva*. Seu intuito era de diagnosticar a situação dos cursos Proeja em algumas instituições federais, procurando identificar as causas do alto índice de abandono e estabelecer estratégias de monitoramento e avaliação para superação da evasão, com a assessoria da SETEC e demais parceiros. Outra importante ação, ainda no ano de 2007 e que contou com aporte financeiro do governo Federal, foi o Edital PROEJA/CAPES/SETEC, voltado para a organização de grupos de pesquisa e produção e apoio à produção científica na área.

Ligada à questão da problemática da evasão, outra estratégia importante foi a destinação, para alunos matriculados no Proeja, de um valor de R\$100,00 mensais para gastos com transporte e alimentação. Lembramos que este tipo de assistência já existia em algumas práticas nos antigos CEFETs que ofertavam cursos para alunos da EJA, como veremos na seção segunda deste trabalho. Com o Proeja, essa prática institucionalizou-se, estendendo-se a todas as instituições que ofertam a EJA integrada na Rede Federal. Os pedidos de Assistência ao Estudante do Proeja são feitos pelos

Institutos ao FNDE. Entendemos que esta ação é de suma importância para o desenvolvimento do Programa e a permanência do aluno na escola. No entanto, o recurso só está disponível para a Rede Federal. Estados e Municípios que ofertam Proeja não contam com este apoio do governo Federal, levando a uma diferenciação nas condições de permanência dos alunos no Programa.

Na SETEC, logo após a criação do Proeja, percebia-se uma expectativa entre os seus gestores de que o número de matrículas neste Programa teria um crescimento extraordinário para os próximos anos. Esperava-se uma boa receptividade ao novo Programa tanto por parte dos dirigentes municipais e estaduais quanto da própria comunidade, pela possibilidade de um curso com o diferencial de ser executado nas escolas da rede federal e nos estados mediante os investimentos realizados para a indução da oferta. As projeções otimistas da SETEC quanto às matrículas e os investimentos no Proeja encontram-se em artigo de SILVA (2012). O texto apresenta uma tabela com as metas orçamentárias e de matrícula para o período de 2008 a 2011. Segundo os dados oferecidos, as matrículas de alunos no Proeja nas escolas da Rede Federal deveriam passar de 12.000 para 60.000 no período delimitado. No entanto, os números divulgados pelo censo escolar relativo ao ano de 2010, indicam apenas 14.279 alunos matriculados na EJA Integrada na Rede, Federal, número muito distante da meta estipulada. Para os estados, os municípios e o Distrito Federal, a projeção era de 52.492 matrículas para o ano de 2008, chegando a 307.353 em 2011. Nos dados do censo de 2010, o Proeja, nos estados e municípios, somava 33.300 matrículas nos níveis Fundamental e Médio, pouco mais de 10% da projeção para o ano de 2011.

Pelo que podemos apreender, não é pelos números que o Proeja se destaca e o tomamos como objeto de estudo. Nosso interesse neste Programa se dá pela possibilidade de análise da atuação e da inserção dos diversos atores nas discussões que culminaram com a organização deste Programa e nas possibilidades de discussão quanto à EJA no Brasil que se abriu com ele.

1 O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E DE ELEVAÇÃO DA ESCOLARIDADE DOS JOVENS E ADULTOS

Nesta seção fazemos uma releitura da História da Educação no Brasil entrelaçando em uma única narrativa a história da EJA e da Educação Profissional dos jovens e adultos, já realizadas por autores clássicos da área. Nesta narrativa priorizamos compreender, na história do nosso país, a forma de Estado, suas opções de desenvolvimento e como se relacionam nesse processo Estado e sociedade na formulação de políticas públicas de educação para a população jovem e adulta trabalhadora. Trataremos das relações entre Estado e sociedade na construção das políticas de educação e formação profissional até o período de governo de Sarney, posto entendermos que, a partir do governo Collor de Mello, começou a se materializar uma nova forma de atuação do Estado, completando-se nos governos seguintes. Desde então, observamos uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, com novos interlocutores no campo da educação e da formação profissional e mudanças na forma de gestão pública que imprimem uma nova configuração à política educacional no país.

Para os limites deste trabalho, consideramos o século XX como referência e sistematizamos, a partir deste período, as condições econômicas, políticas e sociais sob as quais se construiu uma política de educação geral e profissional para os jovens e adultos trabalhadores¹⁴. Conhecer como se desenvolveu a política educacional para os jovens e adultos trabalhadores desde o início do século XX nos permite evidenciar as rupturas e continuidades no processo de formulação e execução das políticas para a educação e a formação profissional dos mesmos na história da educação do Brasil, o que nos possibilitará a melhor compreensão do processo de formulação do Proeja em 2005.

¹⁴ Diferentemente da educação dos adultos, as iniciativas estaduais no ensino profissional tiveram início ainda no século XIX em vários estados do país com destaque para o Estado de São Paulo, com o objetivo de atender às necessidades ligadas ao desenvolvimento urbano industrial de cada região. Para mais informação, sugerimos a leitura dos seguintes textos: Cunha (2005a e 2005b) e Manfredi (2002).

Ao nos referirmos às políticas públicas de educação e formação profissional para os jovens e os adultos trabalhadores, estamos tratando das políticas que, tradicionalmente separadas, propuseram-se responder às necessidades de formação da mão de obra – qualificação, treinamento e Educação Profissional – e de educação geral aos adultos – Alfabetização de Adultos, Ensino Supletivo, Educação de Adultos ou Educação de Jovens e Adultos.

É conveniente lembrar que, desde o início da República, a educação escolar dos trabalhadores, sobretudo a alfabetização, se tornou importante para vários segmentos da sociedade. Para o movimento dos trabalhadores, a alfabetização era vista como condição para a participação social e para a luta por uma sociedade mais justa e igualitária. Para a elite política, consistia em uma forma de aumentar o número de eleitores para os quais se exigia o domínio da leitura da escrita¹⁵. Ademais, a formação profissional tornava-se necessária para garantir a mão de obra para a nascente indústria brasileira. Nesse momento, ambas as ações – alfabetização e formação profissional – eram feitas de forma isolada, não sendo a primeira, pré-requisito ou condição para a segunda.

1.1 AS TAREFAS DA EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL: PROFSSIONALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Nossa opção por iniciar este estudo a partir do início do século XX justifica-se porque será possível perceber as transformações da atuação do Estado como fruto das mudanças socioeconômicas¹⁶ do país, que se iniciaram nos últimos anos do século XIX e se completaram com o governo de Vargas.

¹⁵ Desde o período do Império, havia restrição ao voto do analfabeto, que Rui Barbosa justificava como sendo uma forma de estimular as classes populares a valorizar a instrução. Paiva (2003) destaca que tal restrição contribuiu para o surgimento do preconceito ao analfabeto, visto como incapaz.

¹⁶ Dentre essas mudanças, citamos a entrada dos imigrantes e a formação de um importante mercado consumidor interno, abrindo espaço para a produção de industrializados; a emergência do processo de industrialização e da conseqüente urbanização no Brasil, mais sentida na Região Sudeste do país e, como conseqüência, a predominância dos padrões de comportamento urbano que levaram a educação escolar a se impor como necessidade social, exigindo do Estado uma nova postura frente a essa demanda.

Em 1930, o Estado oligárquico que se implantou representou a primeira manifestação do Estado burguês, no qual se constituiu um sistema de instituições políticas e econômicas, além de valores sociais e culturais próprios da classe capitalista. Desde então, nota-se uma atuação mais forte da sociedade civil exercendo pressão para que o Estado envidasse esforços quanto ao investimento em matéria de educação da população em geral.

Esta nova postura da sociedade frente à atuação do Estado em matéria de Educação pode ser explicada pelas alterações na economia brasileira em decorrência do impulso às atividades industriais, que provocou a emergência, de um lado, de uma fração industrial da classe burguesa e, de outro, uma classe operária formada por trabalhadores ligados às atividades urbano-industriais, comerciais e financeiras. Já nos primeiros anos do século XX, as lideranças operárias, sob a influência das ideias socialistas, levantaram a bandeira da educação para os trabalhadores, o que levou a outras forças sociais e políticas, como a luta contra o analfabetismo e a criação e a manutenção de escolas públicas. Além da luta pela alfabetização e pela ampliação da escola pública, obrigatória, gratuita e leiga, reivindicavam a multiplicação das escolas profissionais como continuação natural e necessária das escolas primárias (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Os representantes dos trabalhadores organizados em sindicatos promoveram não só movimentos reivindicatórios em relação à educação pública como passaram a iniciativas concretas no campo da educação, organizando escolas operárias. Manfredi (2002) ressalta que, embora essas experiências não tenham sido numericamente expressivas quanto ao conjunto dos trabalhadores no Brasil, são tomadas de importância por se diferenciarem dos projetos estatais e eclesiásticos¹⁷ existentes até então. Sobre tais iniciativas a mesma autora explica que, apesar de serem poucas as fontes de informação, é possível destacar que foram iniciativas que procuravam se distanciar das velhas práticas de aprender no “chão da fábrica”, organizando um ensino preocupado com práticas de formação mais sistemáticas. Tais iniciativas são

¹⁷ Quanto às iniciativas eclesiásticas, as Escolas Salesianas, de iniciativa privada e confessional: os liceus de artes e ofícios organizados e mantidos pela ordem dos padres salesianos que chegaram a 14 estabelecimentos até 1905. Nestes estabelecimentos, era oferecido ensino geral e profissional (MANFREDI, 2002).

importantes por evidenciarem a participação dos trabalhadores na concepção e na organização de uma educação para os jovens e adultos trabalhadores, ainda que, nesse período histórico, de forma incipiente. Isto não significa que os representantes dos trabalhadores tenham participado ativamente desta tarefa em todos os períodos da história da educação em nosso país, como veremos nesta seção.

Foi, no entanto, com a Revolução de 1930¹⁸ que se imprimiu um novo tipo de Estado, no qual se passou a privilegiar a industrialização, o planejamento, a intervenção estatal e uma forma, até então diferente, de interpretar os problemas sociais e suas formas de resolução. O Estado que nasceu em 1930 distinguia-se do Estado oligárquico pela centralização política, pela atuação econômica voltada para os objetivos de promover a industrialização, pela atuação social, na qual se ampliou a proteção dos trabalhadores com as leis trabalhistas, e, por fim, pelo papel das forças armadas como fator de ordem e suporte para criação de uma indústria de base nacional (FAUSTO, 2009).

Medidas centralizadoras do novo governo se fizeram sentir desde os primeiros anos da Era Vargas tanto nos aspectos políticos e sociais quanto econômicos. Para Ianni (2009), depois de 1930, alteraram-se as funções e a própria estrutura do Estado brasileiro, permitindo que se estabelecesse uma nova relação entre Estado e sociedade no período. Na análise de Draibe (2004), o período que compreende os anos entre 1930 e 1945 é constitutivo de um “capitalismo industrial” e de um “Estado capitalista” no Brasil, ao mesmo tempo em que se estabelecia a estrutura do “Estado-nação”. As medidas adotadas pelo governo da União nesse período evidenciam o papel protagonista do Estado no campo da educação e da formação profissional, como veremos a seguir.

Em todo o período e governo Vargas (1930-1945), embora sejam verificadas

¹⁸ A revolução de 1930 inaugurou o longo período de governo de Getúlio Vargas que esteve à frente do Estado brasileiro, primeiro, como chefe do governo provisório (1930-1934), depois, como presidente eleito pelo voto direto (1934-1937) e, após, como ditador (1937-1945). Deposto em 1945, voltou à presidência da República pelo voto popular em 1950, sem encerrar o mandato interrompido por seu suicídio em 1954. Sobre o Estado que surgiu após a revolução de 1930, podemos asseverar que: “[...] ocorreu uma troca da elite no poder sem grandes rupturas. Caíram os quadros oligárquicos tradicionais, os ‘carcomidos da política’, como se dizia na época. Subiram os militares, os técnicos diplomados, os jovens políticos, e, um pouco mais tarde, os industriais” (FAUSTO, 2009, p. 327).

três posições distintas¹⁹ no campo da educação, uma característica manteve-se constante: o interesse pela educação rural e pelo ensino técnico-profissional. A educação rural justificava-se como forma de conter a migração do campo para as cidades e a formação técnico-profissional dos trabalhadores deveria resolver o problema das agitações urbanas e suprir a carência de mão de obra especializada para a nascente indústria brasileira (PAIVA, 2003).

Com referência à alfabetização dos adultos, a ideia era que o sistema educacional devesse proporcionar a oportunidade de escolarização para todos os brasileiros, fossem eles do campo ou da cidade. Tendo tais tarefas a cumprir, as ações na área da educação dos adultos emergiram como uma ação global do Governo da União, distanciando-se das iniciativas esparsas e fragmentárias desenvolvidas pelas províncias ou estados no período do Império e nos primeiros anos da República (BEISIEGEL, 1974).

Contrariamente à fase anterior, na qual prevalecera o domínio político das oligarquias regionais, a Revolução de 1930 inaugurou um período em que a Nação como um todo se firmou diante de suas divisões internas (FAUSTO, 2009). No entanto, é preciso considerar que, apesar de toda a tendência centralizadora do Estado no período, a incumbência atribuída aos estados para com a educação elementar, proposta desde o Império e início da República, não foi alterada. No caso da educação dos adultos, o Governo da União passou a ter um papel importante na indução das ações dos entes federados nesta área, organizando-se a educação dos adultos com base em sua oferta e não na demanda como nos outros níveis e modalidades de ensino. Quanto à profissionalização dos jovens e adultos, ressaltamos a importância das ações do período com o reordenamento do sistema escolar, por meio das Leis Orgânicas de 1942 a 1946²⁰ e a criação dos ramos profissionais de ensino, bem como a

¹⁹ De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), de 1930 a 1945, alterações mais significativas referentes à educação no Brasil são percebidas em três fases: a primeira evidenciou-se logo após o golpe de 1930, com a difusão do ensino público e a construção dos liceus industriais em alguns estados, com uma preocupação sobretudo técnico-profissional. No período de 1934 a 1937, a União apoiou os estados na tarefa de difusão do ensino elementar, com preocupações voltadas à qualidade do ensino. No período de 1937 a 1945, a educação, novamente, voltou-se para o aspecto quantitativo, com novo incentivo à sua expansão.

²⁰ Em 1942, por iniciativa do então Ministro de Vargas Gustavo Capanema, começaram a ser reformulados alguns ramos do ensino. [...] Essas reformas, nem todas realizadas sob o Estado Novo, tomaram o nome de Leis Orgânicas

criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), também em 1942 (ROMANELLI, 2010).

Além do protagonismo do Estado nas ações de educação e formação profissional, devemos considerar a participação de intelectuais e educadores que se manifestaram a favor de mudanças na organização do ensino por meio de congressos e conferências realizadas entre 1931 a 1937. Como expressão do pensamento educacional do período, destacamos a elaboração do documento *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*²¹, que tinha como pressuposto a existência de uma sociedade homogênea e democrática, regida pelo princípio fundamental da igualdade de oportunidade para todos (BEISIEGEL, 1974).

Paschoal Leme (2005, p. 172) aponta 10 características fundamentais do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, entre as quais ressaltamos, pela influência sobre as políticas de educação de adultos implementadas no Brasil a partir dos anos 1940, as seguintes:

2. A educação deve ser um direito de todos, de acordo com suas necessidades, aptidões e aspirações, dentro do princípio democrático da igualdade de oportunidades para todos;
4. Para assegurar esse direito democrático a escola deve ser única, obrigatória, pelo menos até um certo nível e limite de idade, gratuita, leiga, e funcionar em regime de igualdade para os dois sexos.
5. O Estado adotará uma política global e nacional, abrangendo todos os níveis e modalidades de educação e ensino.
6. Entretanto, na organização dos serviços e dos sistemas de educação e ensino será adotado o princípio da descentralização administrativa.

Como se pode observar no trecho acima destacado, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova trazia recomendações para a educação dos adultos e para a formação profissional, colocando essas ações como aspectos importantes para o

do Ensino. Abrangeram elas todos os ramos do primário e do médio, foram complementadas por outras [...] e decretadas entre os anos 1942 e 1946 (ROMANELLI, 2010, p. 157).

²¹ Redigido por Fernando de Azevedo e assinado por outros (as) 25 educadores(as), o Manifesto é um documento histórico, lançado, em 1932, “ao povo e ao governo”, conforme título próprio, e propunha, substancialmente, uma nova política educacional para o Brasil, indicando, segundo Santucci, diretrizes para a educação nacional em uma “sociedade em transição”, em um governo provisório, “focalizando a escola como espaço institucional”, promotor de uma “educação popular igualitária para todos”, com base na qualidade, sendo gratuita, laica e de obrigação do Estado (MOURA, 2011, p. 1).

desenvolvimento da nação e como expressão da igualdade de oportunidades que deveria ser observada. O princípio da igualdade de oportunidades para todos, segundo Beisiegel (1974), justificou, no campo das ideias, as realizações da década 1940 como uma nova etapa na educação de adultos no Brasil e, a partir da sua inclusão entre os objetivos da atuação do Estado, foram organizadas as grandes Campanhas Nacionais de Alfabetização de Adultos.

É preciso considerar que, a despeito de todo o discurso sobre a igualdade de oportunidades educacionais para a maioria da população, a prática evidenciou que o motor principal das mudanças no campo da educação no Brasil era a necessidade de formação da mão de obra para a indústria, que era entendida como condição para o desenvolvimento do país. Nesse período, as ações do governo da União para a educação e a formação profissional inserem-se num contexto de definição de estratégias políticas para a dinamização da economia nacional.

As funções requeridas do Estado, como dinamizador da economia, exigia do governo provisório medidas no sentido de garantir a diferenciação e a especialização do aparelho do Estado com o objetivo de aumentar sua eficiência em matéria política e ideológica. Para viabilizar este objetivo, foram criadas duas novas pastas (antes áreas dentro do Ministério da Justiça e Negócios Interiores): a do Ministério do Trabalho²², que trataria da questão social, e a do Ministério da Educação e da Saúde Pública²³, encarregada da formação física, intelectual e moral da população (CUNHA, 2005a).

O Ministério da Educação, recém-criado, recebeu todos os órgãos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e os do Ministério da Agricultura, indústria e Comércio.

²² Desde sua criação, esse Ministério teve seu nome alterado diversas vezes para responder às demandas que dele eram exigidas em cada período histórico. Assim, em 1960, passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Previdência Social; em 1974, Ministério do Trabalho; em 1990, voltou à antiga denominação Ministério do Trabalho e Previdência Social; em abril de 1992, passou a ser chamado de Ministério do Trabalho e da Administração Federal e, em novembro do mesmo ano, voltou a ser apenas Ministério do Trabalho. Em 1999, nova modificação para Ministério do Trabalho e Emprego, nomenclatura utilizada até hoje. Para evitar confusão, utilizaremos, no decorrer deste trabalho, apenas “Ministério do Trabalho” (BRASIL, 2012c).

²³ Em 1937, o Ministério da Educação e da Saúde Pública passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde; depois em 1953, foi denominado Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1985, com a criação do Ministério da Cultura (MinC) a pasta da Educação ficou com a denominação Ministério da Educação, no entanto, a sigla MEC continua a ser utilizada até hoje. Neste trabalho, utilizaremos apenas “Ministério da Educação” ou a sigla MEC.

Com isso, a Rede Federal de Escolas de Aprendizes e Ofícios²⁴ passou a ser mantida pelo novo Ministério. Dada à importância assumida pela questão da formação da mão de obra, no interior do Ministério da Educação e da Saúde Pública, foi criada a Inspeção do Ensino Profissional e Técnico em 1931, mais tarde, alçada à Superintendência de Ensino Profissional, diretamente ligada ao ministro (CUNHA, 2005a). Até 1939²⁵, percebemos o protagonismo do Ministério da Educação no que se referia à formação e educação profissional no país, regulando sobre os ramos do Ensino Comercial, enquanto outras áreas da educação profissional só viriam a receber atenção do governo federal com as Leis Orgânicas do Ensino de 1942 a 1946.

Cunha (2001) explica que, com a criação do Ministério da Educação em 1930, a ideia da formação da força de trabalho com propósitos produtivos apareceu pela primeira vez na estrutura governamental. No campo da formação profissional, uma mudança significativa quanto aos destinatários desta formação foi sentida: não apenas para os pobres e desvalidos, mas para os setores populares urbanos – os trabalhadores assalariados (MANFREDI, 2002; CUNHA, 2005a). A organização de uma estrutura de formação profissional tornar-se-ia importante também no processo de disciplinamento dos trabalhadores assalariados em resposta aos movimentos grevistas que eclodiam no Brasil desde os primeiros anos do século XX.

Devemos esclarecer que, desde o século XIX, existem registros de iniciativas²⁶ no campo da educação que procuravam, de alguma forma, aliar a educação geral ao ensino dos ofícios ou ensino profissional. Isto, no entanto, não significa que os dois campos fossem tratados de forma conjunta tanto pelas iniciativas oficiais quanto pelas particulares. Assim, convencionou-se chamar de *ensino ou formação profissional* a todas as atividades voltadas para o preparo profissional dos jovens e adultos. Da mesma maneira, *ensino supletivo e educação de adultos* designavam as atividades de

²⁴ Em 1909, Nilo Peçanha criou as primeiras Escolas de Aprendizes e Artífices no Estado do Rio de Janeiro. Mais tarde, já como Presidente da República, instalou 19 escolas de Aprendizes e Artífices, dando origem à rede federal que culminou com as escolas técnicas, mais tarde transformadas em CEFET (CUNHA, 2005b).

²⁵ A partir de 1940, o Ministério do Trabalho passou a disputar com o Ministério da Educação o controle sobre o sistema de formação profissional que se gestava no período e que culminou com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, temas que serão trabalhados ainda nesta seção.

²⁶ É o caso dos Liceus de Artes e Ofícios que funcionavam também como escolas de difusão do ensino primário, iniciativas muito restritas à época (MANFREDI, 2002).

educação geral, nos primeiros anos do século XX, com ênfase na alfabetização e voltadas para essa mesma população em idade jovem ou adulta.

A educação dos adultos, tendo como sua maior expressão a luta contra o analfabetismo, só se desenvolveu concretamente no final do primeiro período da República, mais especificamente nos anos 1940, com as grandes Campanhas de Alfabetização devido à indução do governo federal nessa área. Nesse período, a educação dos adultos passou a ser tratada como “modalidade típica” (BEISIEGEL, 1974, p. 67) dentre as práticas educativas no país, configurando-se como uma tarefa do Estado.

A partir de 1937, período do Estado Novo²⁷, o papel do Estado como dinamizador da economia se consolidou e ocorreram mudanças na relação Estado/sociedade. Deste período destaca-se com a intolerância e o cerceamento, por parte do Estado, das atividades autônomas dos trabalhadores, fato que levou ao desmantelamento das iniciativas dos trabalhadores no campo da educação, a que nos referimos anteriormente, como explica Manfredi. (2002, p. 98).

O Estado Novo, de acordo com Fausto (2009), no aspecto socioeconômico, representou uma aliança entre a burocracia civil e militar e a burguesia industrial. Para a burocracia civil, a industrialização do país seria o caminho para sua verdadeira independência; para os militares, a instalação de uma indústria de base garantiria o fortalecimento da economia, indispensável para a segurança nacional; os industriais se convenceram de que a industrialização ocorreria por intermédio de uma ativa intervenção estatal. Essa mudança nos rumos da economia e a postura do Estado como dinamizador das relações industriais impuseram alterações no campo educacional, sobretudo quanto à formação da mão de obra para a indústria nascente.

Tais mudanças, no campo da educação, após 1937, levaram à construção, em 1942, de um sistema de formação profissional, paralelo ao sistema público²⁸ já

²⁷ “No dia 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso e impediram a entrada dos congressistas. [...] À noite, Getúlio anunciou uma nova fase política e a entrada em vigor de uma Carta constitucional, elaborada por Francisco Campos. Era o início do Estado Novo.” (FAUSTO, 2009, p. 364).

²⁸ Cunha (2005a, p. 35) explica que, até 1941, a organização do ensino industrial no Brasil era diferenciada e confusa: havia escolas de aprendizes artífices, mantidas pelo Governo Federal, destinada aos menores que não trabalhavam, ao mesmo tempo em que ministravam o ensino primário; os estados mantinham suas próprias escolas

existente, organizado e gerido pelos organismos dos sindicatos patronais (MANFREDI, 2002). Isso revela um novo contexto de relação Estado/sociedade que ganhou expressão, inclusive, na Constituição de 1937, de forma que, “[...] pela primeira vez no Brasil, atribuiu-se às empresas industriais o dever de formar sistematicamente, em escolas, os seus aprendizes”. (CUNHA, 2005a, p. 28). É importante ressaltar que os principais interlocutores do Estado nesse período foram os empresários, sobretudo os ligados à indústria e, embora o governo centralizador de Vargas incluísse os representantes dos industriais na agenda de negociações em torno das políticas de educação, a palavra final ficava com o poder público federal em consonância com a tendência centralizadora do governo Vargas.

Com objetivo de padronizar o ensino dos ofícios que, até 1941, era diferenciado e confuso, como explica Cunha (2005a), foi composta uma comissão para elaborar as diretrizes do ensino industrial no país. No projeto de lei dessa comissão, os cursos de *Aprendizagem* seriam apenas uma das modalidades previstas para as escolas industriais sob a responsabilidade dos empresários, fato que culminou com a criação do SENAI no ano seguinte.

Quanto às Leis Orgânicas, a do Ensino Industrial de 1942 trouxe como inovação o deslocamento de todo o ensino profissional para o grau médio enquanto o ensino primário ficaria com conteúdo exclusivamente geral. Sobre isso, Xavier, Ribeiro e Noronha (1994) manifestam que tal medida representou a continuidade do contexto discriminatório da educação brasileira, mantendo-se a *Aprendizagem* como opção para os menos favorecidos, ao invés de se criarem as condições para a organização de um sistema único de formação escolar pública. Importante observar que o termo *Aprendizagem*, apareceu primeiro na Lei que criou o SENAI e, mais tarde, na Lei Orgânica do Ensino Industrial, criando uma estrutura de formação profissional rápida, voltada para o atendimento das demandas específicas do mercado de trabalho e separada da educação geral.

industriais; instituições privadas (religiosas ou laicas) mantinham escolas de aprendizes e artífices com ênfase nas atividades assistenciais; as forças armadas, diferente das demais, mantinham escolas junto às fábricas de material bélico e estaleiros.

Outra Lei Orgânica, a do Ensino Primário de 1946, regulou esse nível de ensino, dividindo-o em três partes: curso primário elementar; curso primário complementar e curso primário supletivo. Este último passou a funcionar somente em 1947, com a organização de uma estrutura administrativa nos Estados para essa área. Isso foi possível mediante as grandes Campanhas de Alfabetização induzidas pelo governo federal a partir de 1947. Destaca-se, nesta Lei de 1946, conforme explica Romaneli (2010), a influência do movimento renovador e dos princípios de gratuidade, obrigatoriedade e descentralização trazidos pelo *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932.

Se as reformas implementadas pelas Leis Orgânicas não possibilitaram a organização de um sistema único de formação pública que, além do atendimento às crianças em idade escolar, permitisse a ampliação do atendimento público aos adolescentes e adultos tanto na área da educação geral quanto na profissionalização, o que ocorreu foi, ao menos para a formação profissional, a criação de um sistema paralelo ao Estado e com a participação dos empresários – o Sistema S. A relevância assumida por esta instituição no campo da formação dos jovens e adultos e nos debates acerca da criação do Proeja, nosso objeto de estudo, justifica, em item separado, um exame mais detalhado desse processo.

1.1.1 SENAI e SESI: empresários e governo na construção de um sistema de aprendizagem profissional

O que conhecemos por “Sistema S” é um conjunto, não homogêneo, de entidades subordinado às confederações (nacionais) e federações (estaduais) de empresários da indústria, comércio, agricultura, transportes: no setor industrial, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em janeiro de 1942 e o Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946; na área de comércio e serviços, em 1947, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC); na década de 1970, o Serviço Nacional de Aprendizagem da Agricultura que, extinto em 1988, foi recriado em 1991 e, por fim, no ano de 1993, no

setor de transportes, o Serviço Nacional de Aprendizagem de Transportes (SENART) e o Serviço Social em Transportes (SEST). Além dessas entidades, o Sistema S abrange o Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) e o Serviço Social das Cooperativas de Prestação de Serviços (SESCOOP), ambos instituídos em 1990 (BRASIL, 2012d).

O SENAI, a primeira instituição a ser criada em 1942, é fruto de um processo no qual empresários e trabalhadores configuraram-se como importantes atores no campo formulação da educação e da formação profissional pela via do Estado. Cunha (2005a) explica que o empresariado brasileiro, em especial os ligados à indústria, utilizaram-se da via corporativista²⁹ para a implantação de um capitalismo industrial no país. No que concerne ao operariado, pós 1937, assistiu-se ao desmantelamento das organizações autônomas criadas nos primeiros anos do século XX e, posteriormente, a sua inserção na estrutura sindical corporativa por intermédio do controle dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho. Foram estes atores, empresários e trabalhadores organizados em uma estrutura corporativa sindical que tiveram participação nos rumos da organização do sistema de formação profissional criado em 1942.

As relações Estado/sociedade que se estabeleceram a partir desse período sugerem uma interpenetração entre as esferas pública e privada, explicada por Cunha (2005a, p. 5) da seguinte forma:

O Estado assume o papel de protagonista privado na economia, que constringe a livre manifestação do empresariado, mas é também capaz de induzir a iniciativa privada e até mesmo de preencher seu lugar quando ele falta;

O Estado como protetor de interesses econômicos privados, tanto na preservação dos setores tradicionais diante das mudanças no mercado interno e externo, quanto na promoção dos setores moderno, em especial a industrialização;

O Estado como lugar de representação de interesses privados, assim como local de resolução de conflitos desses interesses;

O Estado como árbitro dos conflitos entre patrões e empregados, seja favorecendo os primeiros mediante privilégio na representação e na

²⁹ “Por detrás, então, da ideologia que consagrava a colaboração de classes, o que se institucionalizou foi o estilo de *negociação bipartite*, envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais, excluindo-se os representantes dos trabalhadores de acordos corporativos” (CUNHA, 2005a, p. 4).

negociação bipartite, seja prejudicando os últimos na subordinação de suas organizações a um esquema tutelado verticalista.

É, portanto, este novo contexto de relação Estado/sociedade que permitiu a criação do SENAI e da rede federal de ensino industrial, incluindo, segundo Cunha (2005a), as escolas técnicas. O mesmo autor explica que esse processo foi permeado de conflitos que envolveram o Estado e os representantes dos empresários. Os trabalhadores organizados em sindicatos, apesar de sua importância durante as manifestações no início do século, as quais incidiram sobre as condições de trabalho e aprendizagem, foram, segundo veremos, totalmente excluídos do contexto de criação das escolas de formação profissional.

A criação dessas escolas de formação profissional está ligada às necessidades do desenvolvimento de atividades sistemáticas de aprendizagem profissional no Brasil. Tal necessidade, naquele momento, estava ligada a fatores de ordem interna e externa ao país. Externamente, a propagação das ideias tayloristas³⁰ e a crise na produção americana devido à Segunda Guerra Mundial. Assim, ante a dificuldade de importações de produtos americanos, pela entrada deste país no conflito mundial, criou-se a possibilidade de organização de uma indústria de substituição de importações no Brasil e, muitas fábricas foram abertas, fato que passou a exigir uma grande quantidade de trabalhadores, especialmente os mais qualificados.

As ideias tayloristas chegaram ao Brasil como solução para a desorganização administrativa das empresas e a utilização racional de matérias-primas e da força de trabalho. Contribuíram para a difusão destas ideias as atividades realizadas pela Escola Profissional Mecânica³¹, chefiada por Roberto Mange³², e pelo Instituto da Organização

³⁰ “Conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro Frederick Winslow Taylor (1856-1915). Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas)”. (SANDRONI, 1994, p. 345).

³¹ “A iniciativa pioneira de aprendizagem sistemática teve início em 1924, com a criação da Escola Profissional Mecânica no Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo. Quatro empresas ferroviárias que operavam nesse estado fizeram um acordo com o Liceu, pelo qual enviariam cada uma dois aprendizes para frequentarem um curso de quatro anos, realizando estágio nas oficinas de uma delas, situadas na capital. O ensino de ofícios visado pelo acordo apresentava duas inovações que vieram a ser difundidas posteriormente: a utilização das séries metódicas fordistas e a aplicação de testes psicotécnicos para seleção e orientação dos candidatos aos diversos cursos. [...] A experiência da Escola Profissional Mecânica teve efeitos multiplicadores na Estada de Ferro Sorocabana, empresa estatal, cuja direção, imbuída da doutrina taylorista, encontrava-se empenhada em melhorar os resultados

Racional do Trabalho (IDORT)³³, fundado por Mange juntamente com outros engenheiros em 1931. Essas duas instituições contribuíram para propagar as ideias e os métodos utilizados com o objetivo de aumentar a produtividade e diminuir os custos de produção, o que propiciou a extensão da aprendizagem sistemática para empresas ferroviárias do Estado de São Paulo (PICHELI, 1997).

Outra questão importante nesse período, conforme nos explica Cunha (2005a), refere-se ao Art. 129 da Constituição de 1937 que determinou um papel inédito para o Estado, as empresas e os sindicatos quanto à formação profissional das classes menos favorecidas. No referido artigo, a Constituição determinava a esses atores a criação de escolas de aprendizes para os filhos dos seus operários ou associados, no caso dos sindicatos.

A tentativa de regulamentação do Art. 129 da Constituição de 1937 foi feita em 1938 por meio de dois anteprojetos: o primeiro versava sobre a criação de escolas de aprendizes industriais, mantidas e dirigidas pelos sindicatos dos empregadores e pelos estabelecimentos industriais, que previa o atendimento aos jovens de 14 a 18 anos, contratados na condição de aprendizes, com renumeração. O segundo anteprojeto voltava-se para a organização de cursos para crianças menores, de 11 a 14 anos, sob a responsabilidade dos sindicatos de empregados. Essas escolas pré-vocacionais seriam mantidas pelo imposto sindical e dirigidas em conjunto por representantes dos sindicatos e dos Ministérios do Trabalho e da Educação.

Em relação ao anteprojeto para a criação das escolas de aprendizes, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) não se manifestou. Isso levou o Estado a

econômicos e enfrentar a concorrência do transporte rodoviário. Não lhe bastando o envio de alguns aprendizes ao Liceu de Artes e Ofícios, essa empresa organizou um Serviço de Ensino e Seleção Profissional – SESP, em 1930” [...]. (CUNHA, 2000, p. 96-97)

³² “Nascido na Suíça em 1886, Mange completou sua educação primária em Portugal, onde seu pai, que era diplomata, serviu durante algum tempo. Estudou engenharia na Escola Politécnica em Zurique, concluído o curso em 1910, iniciou um estágio no sistema ferroviário na Alemanha. Foi na Alemanha que ele entrou em contato com as formas de organização e, principalmente, com os novos métodos de treinamento profissional. Em 1913, foi para São Paulo para assumir a cadeira de Mecânica de Máquinas Aplicada na Escola Politécnica. [...] Dez anos depois de sua chegada a São Paulo, Mange iniciou sua vigorosa campanha para mudar a natureza do treinamento e aprendizagem profissional no Brasil.” (WEINSTEIN, 2000, p. 46).

³³ “Em resumo, pode-se dizer que o Instituto de Organização Racional do Trabalho é uma sociedade de estudos e de ação, voltada, imediatamente ao melhor aproveitamento de todo esforço humano empregado em qualquer das múltiplas manifestações da atividade moderna, não só da indústria, mas também, na própria ciência e no trabalho intelectual, em tudo enfim, onde a arte de fazer e administrar tenha de se fazer sentir”. (Revista do Idort, n. 1, 1932, p. 1, *apud* PICHELI, 1997, p. 11).

decretar³⁴ obrigatoriedade para as empresas de garantir condições melhores de higiene, alimentação e aperfeiçoamento profissional aos empregados. A ausência de manifestação da CNI revelava a dificuldade do período em convencer os próprios empresários da necessidade de investimento na qualificação da mão de obra para a indústria nascente.

Cunha (2005a) destaca que, em 1939, uma reunião da Organização Internacional Trabalho (OIT) em Genebra trouxe importantes recomendações sobre a necessidade de se deixar claro os direitos e deveres dos aprendizes e dos empregadores. Isso, segundo o mesmo autor, teve uma grande influência sobre o trabalho de regulamentação do Art. 139 da Constituição de 1937 e da criação do SENAI. Aqui, já podemos perceber a emergência de um novo ator no campo da formulação de políticas voltadas para as condições de trabalho e aprendizagem dos jovens e adultos no Brasil: as agências internacionais, que passariam a ter, como veremos, influência sobre a concepção de políticas públicas sociais no Brasil.

Para regulamentar a formação profissional no Brasil, foi organizada uma comissão interministerial³⁵ (três representantes do Ministério da Educação, três representantes do Ministério do Trabalho). Essa Comissão ouviu representantes dos industriais por meio de suas entidades corporativas e apresentou um anteprojeto que, em sua redação final, acolheu as reivindicações e ponderações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Mais uma vez destaca-se a influência dos industriais brasileiros na concepção de formação profissional que veio a prevalecer nesse período, culminando com a organização do sistema de qualificação profissional desenvolvido pelo Sistema S e que, ainda hoje, tem um peso muito grande na construção de políticas públicas não só para a formação profissional como para a educação geral dos trabalhadores. (WEINSTEIN, 2000).

³⁴ Decreto-lei n. 1.238 de 2 de maio de 1939 (BRASIL, 1939).

³⁵ “Embora a comissão não incluísse industriais (nem operário, por falar nisso), uma de suas primeiras providências foi informar-se das opiniões dos industriais sobre o citado decreto, por meio de questionários encaminhados a suas federações. Além disso, a comissão também convidou muitos industriais destacados para participar de suas reuniões semanais e externar suas opiniões sobre o assunto, e dedicou toda uma sessão à apresentação de um relatório elaborado pelo Idort sobre o problema da formação profissional para a indústria.” (WEINSTEIN, 2000, p. 109).

Quanto à concepção dos empresários sobre a formação profissional na década de 1940, julgamos necessário transcrever a análise de Weinstein (2000, p. 110-111) a respeito das conclusões dos empresários brasileiros sobre o tempo de formação e a quantidade de trabalhadores especializados necessários no Brasil, fundamentadas em uma série de visitas organizadas pelos membros da Comissão Interministerial às indústrias brasileiras e relatórios apresentados pelo IDORT.

Na reunião na sede na FIESP, Roberto Mange apresentou as primeiras conclusões de um estudo do IDORT segundo o qual apenas 15% da força de trabalho da indústria precisava dessa formação. Faria Góes secundou com entusiasmo a afirmação de Roberto Mange, e poucos meses depois apresentou um relatório corroborando as conclusões do IDORT. Nesse relatório, Faria Goés enfatizava repetidas vezes o papel cada vez maior dos operários 'semi-especializados' nas indústrias; esse 'braço atento', para usar a expressão de Mange, em geral necessitava apenas de umas poucas semanas de treinamento para dominar uma tarefa repetitiva, ao contrário do que acontecia com o operário especializado (ou 'braço pensante').

Segundo as conclusões do grupo, para a maioria dos operários, era necessária apenas uma "boa educação geral". Daí é possível entender o conteúdo da Lei Orgânica do Ensino industrial de 1942 que colocou a *Aprendizagem* como uma das modalidades da formação profissional, deslocando o *Ensino Profissional* para o grau médio. Defendia-se, portanto, que, para a maioria da população, um treinamento simples e voltado para as atividades específicas e programas de alfabetização seriam suficientes.

O reordenamento do sistema escolar trazido pelas Leis Orgânicas de 1942 a 1946 deu materialidade à concepção da formação simples para o trabalho, em separado de uma formação *técnica* de nível médio e do ensino superior. Instituiu-se que o Ensino Primário, de quatro a cinco anos de duração, destinava-se às crianças de 7 a 12 anos e teria caráter de formação geral. O Ensino de Grau Médio, voltado para jovens de 12 anos ou mais, teria cinco ramos divididos em dois ciclos: secundário, industrial, comercial, normal e agrícola. O primeiro ramo era voltado para a preparação ao vestibular e os demais, específicos para os setores da produção.

Nesta forma de organização do ensino, os cursos de *Aprendizagem* seriam destinados a ensinar metodicamente um ofício específico aos aprendizes dos estabelecimentos industriais em períodos variáveis e com horário reduzido. Cunha

(2005a) explica que, além da *Aprendizagem*, a Lei Orgânica de 1942 trouxe outra novidade: os cursos técnicos. Esta foi a primeira vez que o termo *técnico* era empregado desvinculando-se do termo técnico-profissional. Sobre a organização do ensino de grau médio trazida pela Reforma Capanema de 1942, assim sintetiza Kuenzer (2007, p. 13):

[...] extinguiram-se os cursos complementares, que são substituídos pelos cursos médio de 2º ciclo, denominados genericamente de cursos colegiais, com a diferenciação de científico e clássico, com 3 anos de duração, sempre destinados a preparar os estudantes para o ingresso no nível superior; os cursos normal, agrotécnico, comercial técnico e industrial técnico colocavam-se no mesmo nível. Estes, contudo, não asseguravam o acesso ao mesmo nível. Esboçava-se, contudo, uma primeira tentativa de articulação entre as modalidades do ramo secundário (científico e clássico) com os cursos profissionais, admitida mediante exames de adaptação.

Esboçou-se, desta forma, a separação entre a formação geral de caráter humanitário, destinada àqueles que, de acordo com a divisão técnica e social do trabalho, teriam uma formação intelectual, e a formação para as funções específicas requeridas pelo processo produtivo, desenvolvidas por meio dos cursos técnicos e de aprendizagem. Para essa configuração, a criação do SENAI foi de fundamental importância. Nesse processo, por meio da Lei Orgânica de 1942, as escolas de Aprendizizes e Artífices foram transformadas nas Escolas Técnicas Federais.

O processo que levou à criação do SENAI, embora contasse com a representação dos empresários, não foi tranquilo. Foram muitas as divergências entre os representantes das entidades patronais e do governo e, além disso, Cunha (2005a) aponta a existência de uma disputa entre os Ministérios do Trabalho e da Educação pelo controle do novo sistema de formação de mão de obra. Explica o autor que a disputa encontrava-se, também, na questão dos custos da formação dos trabalhadores: segundo a tese do Ministério do Trabalho, os industriais assumiriam os custos de formação da mão de obra, já que estes se beneficiariam dos resultados; o então Ministro da Educação Gustavo Capanema defendia a ideia de que o Estado devesse manter e gerir a rede de escolas para aprendizes, ampliando os então denominados liceus industriais sobre os quais teria maior controle.

Consta que as disputas em torno da responsabilidade pela formação da mão de obra no país foram resolvidas por Vargas, que optou pela tese do Ministério do Trabalho, segundo a qual dever-se-ia transferir para as empresas a formação dos trabalhadores, já que estas, em última análise, é que se beneficiariam dela. Vargas solicitou a algumas pessoas³⁶ de sua confiança a elaboração de um esboço de um novo formato institucional de formação industrial. (CUNHA, 2005a).

Deste processo de negociações e disputas, em 26 de janeiro de 1942, Getúlio Vargas criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI por meio do Decreto-lei n. 4048 e, quatro anos depois, Dutra, sucessor de Vargas no governo na União, criou o Serviço Social da Indústria – SESI. Weinstein (2000) explica que ambas as instituições seriam financiadas e administradas mais por associações de industriais do que pelo Estado – algo incomum durante o governo centralizador de Vargas, na interpretação do autor. Desta forma, via decreto, os industriais brasileiros assumiram o controle dessas duas instituições, entendidas como um processo importante para o disciplinamento do trabalho no país. Do período de tramitação deste Decreto, Weinstein (2000) destaca a capacidade dos industriais, sob o Estado Novo, de interferir na legislação social.

Os representantes dos trabalhadores, organizados em sindicatos, foram totalmente excluídos do processo de discussões que levou à criação do SENAI, à elaboração do Decreto-lei e, além disso, a estrutura administrativa da instituição recém-criada eliminava qualquer possibilidade de participação dos sindicatos nas decisões relativas à formação profissional dos trabalhadores. Embora não se possa afirmar que, no período anterior ao Estado Novo, os sindicatos participassem das discussões quanto à formação do trabalhador, suas manifestações e reivindicações, que muitas vezes incidiam sobre essas questões, pressionavam governo e empresários a adotarem medidas que iam ao encontro dos interesses dos trabalhadores nessa área. Situação que não se manteve com o controle dos sindicatos por meio da estrutura sindical oficial;

³⁶ As pessoas chamadas por Vargas a elaborar um projeto institucional de formação industrial foram: Gustavo Capanema, Evaldo Lodi, Roberto Simonsen e Valentim Bouças (CUNHA, 2005a, p. 33).

os setores mais combativos da sociedade, no período de 1937 a 1945³⁷, foram submetidos à repressão e ao silêncio (MANFREDI, 2002).

O SENAI teve a sua criação por meio de um decreto-lei que o colocou como uma instituição pública. Além disso, explica Cunha (2005a), essa grande rede de escolas³⁸ foi confirmada pelas Constituições de 1946, 1967 e 1988, mantendo sua forma de financiamento e gestão. No tocante à forma de gestão dos recursos e do poder institucional, no entanto, o SENAI é uma instituição privada.

É a confederação Nacional da Indústria mais as federações estaduais de sindicatos patronais que dirigem a entidade, escolhem seus diretores e determinam a política a ser seguida. Na composição do Conselho Nacional e dos conselhos regionais, a participação mínima do Estado pode ser assinalada: ao lado dos presidentes de federações ou sindicatos patronais, estão dois representantes do governo, um do Ministério da Educação, outro do Trabalho. (CUNHA, 2005a, p. 45).

É exatamente nesta forma de junção entre público/privado em relação ao Sistema S que residem, ainda hoje, uma das maiores críticas a esse setor. O SENAI, desde a sua criação, tem seus recursos financeiros de contribuição fiscal de 1% sobre o total da folha de pagamento das empresas³⁹, repassada mensalmente. Além disso, Manfredi (2002) destaca o repasse de recursos de fontes privadas e governamentais para o desenvolvimento de projetos especiais nestas entidades. Uma das principais críticas a esse sistema é, portanto, a utilização de recursos públicos para interesses privados, sendo que, os cursos do SENAI ou as outras instituições exigem uma contrapartida financeira do aluno, que, com o passar do tempo, deixou de ser o trabalhador já inserido no mercado de trabalho, tornando-se aqueles que buscam nele sua inserção.

³⁷ Fausto (2009, p. 373-374) explica que a política trabalhista do Estado Novo pode ser vista sob dois aspectos: o das iniciativas materiais e o da criação da imagem de Getúlio como protetor dos trabalhadores. Quanto ao primeiro aspecto, o governo levou adiante e sistematizou práticas que vinham desde o início da década de 1930, entre elas o princípio da unidade sindical; a proibição da greve e o *lockout*, ou seja, a greve patronal; estabeleceram-se federações e confederações de sindicatos; o imposto sindical criado em 1940; a justiça do Trabalho, a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943 e o salário mínimo estabelecido conforme as condições de cada região.

³⁸ A rede do Sistema S inclui diversos tipos de unidades e de serviços sociais: centros de tecnologia, escolas, centros de treinamento (SENAI, SESI e SENAC); unidades móveis para cursos e prestação de serviços (SENAI e SENAC); centros de atendimentos médico, social, recreação, lazer e cultura (SESI e SENAI); postos de atendimento ao trabalhador mantidos pelo SENAT/SEST; estabelecimentos-escola como hotéis, restaurantes, cabeleireiros, mantidos pelo SENAC (MANFREDI, 2002, p. 195).

³⁹ Weinstein (2000) explica que, quando da fundação do SENAI e do SESI, foi necessário um trabalho de convencimento a muitos empresários para que fizessem a contribuição mensal e a enviassem trabalhadores adultos e menores para os cursos.

É importante ressaltar que a população atendida pelas escolas do SENAI e pelos projetos sociais do SESI, este último criado em 1946, era formada por adolescentes, jovens e adultos das camadas populares que não podiam esperar o fim do ciclo médio de ensino para a entrada no mercado de trabalho. O SESI iniciou suas atividades com os adultos já inseridos no mercado de trabalho e adolescentes e jovens filhos dos operários que nele ingressariam. Com o passar do tempo, a preocupação com as crianças de 12 a 14 anos que terminavam o ensino primário, mas não podiam ingressar no mercado de trabalho⁴⁰, fez com que fossem organizados cursos profissionais para essa faixa etária, eram os cursos pré-vocacionais. O objetivo era evitar que essas crianças adquirissem “[...] comportamentos nocivos e mesmo criminosos e se tornasse mais difícil, para aqueles futuros operários, a adaptação à rotina da fábrica” (WEINSTEIN, 2000, p. 150). Deste modo, é possível afirmar que o SENAI sempre trabalhou com a população jovem e adulta que já estava inserida no mercado de trabalho ou com os filhos de operários que a ele ingressariam, diferente das ações oficiais de alfabetização e/ou escolarização de jovens e adultos voltados para a população em geral.

Paiva (2005) explica que, a partir de 1949 quando se estruturaram os departamentos regionais do SESI, a posição desta entidade frente à educação do trabalhador, tal como se esboça na contemporaneidade, começou a se delinear. Assim, em 1955, foi organizado um documento no qual as diretrizes educacionais desta entidade foram expressas. Em 1989, foi criado o *Programa Nacional de Ensino Fundamental de Adultos* que, entre as suas várias atividades, passou a desenvolver o Ensino Supletivo de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries para os adultos. A mesma autora relata a substituição deste Programa em 1998 pelo *Programa SESI Educação do Trabalhador*, voltado para o ensino de jovens e adultos, confirmando a vocação desta instituição no trabalho com a educação de jovens e adultos e que se mantém até hoje.

⁴⁰ O Art. 403 da Consolidação das Leis do Trabalho proibia o trabalho do menor de 14 anos, exceto aqueles que se encontravam internados nas instituições que ministrassem exclusivamente ensino profissional e nas instituições de caráter beneficente ou disciplinas submetidas à fiscalização oficial (BRASIL, 1943).

1.1.2 Alfabetização dos adultos: recuperação do atraso econômico e desenvolvimento da cidadania

Paralelo às mudanças no sistema de formação profissional que se implantou no início dos anos 1940, dando ênfase aos cursos rápidos de Aprendizagem e aperfeiçoamento profissional nas escolas do SENAI, o poder público investia na educação elementar da população e, juntamente com a necessidade de preparação profissional da mão de obra, procurava-se a diminuição dos índices de analfabetismo, considerados, também, causa do atraso econômico brasileiro.

Um fato que evidencia a importância que assumia o domínio da leitura e da escrita na sociedade foi a introdução, na Lei que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do Artigo 417, que exigia “prova de saber ler, escrever e contar aos menores de 18 anos” que requeriam a carteira de trabalho. Di Rocco (1979) observa ser este um momento histórico em que melhorar as condições de trabalho tornava-se uma questão fundamental para a melhoria da produção e, para isso, à educação escolar, atribuía-se papel basilar. Assim, além da necessidade de preparar os jovens e os adultos para as atividades profissionais especializadas, reconhecia-se a importância da leitura e da escrita para a modernização do país e seu conseqüente desenvolvimento.

A respeito da educação geral dos adultos, é importante considerar as mudanças de ordem política e econômica do período da História do Brasil que vai de 1945 a 1963, uma vez que a educação escolar da maioria da população relacionava-se aos desdobramentos nestas áreas. Economicamente, este período tem como característica a aceleração e a diversificação do processo de substituição de importações e, na área da política, a consolidação do populismo⁴¹. A nova Constituição do país, pronta em 1946, tinha, marcadamente, uma característica liberal-democrática e reafirmava, em muitos pontos, a questão da democratização do ensino (RIBEIRO,

⁴¹ Fausto (2009) explica como características do populismo latino-americano: a promoção no plano econômico de um capitalismo nacional, sustentado pela ação do Estado. No plano político, o populismo buscava reduzir as rivalidades entre as classes, chamando as massas populares e a burguesia nacional a uma colaboração promovida pelo Estado. Assim, explica, o Estado encarnaria as aspirações de todo o povo e não os interesses particulares desta ou daquela classe. Especificamente sobre o caso brasileiro, Fausto (2009, p. 388) aponta que os apelos simbólicos e as concessões econômicas às massas populares seriam a tônica do Getulismo e o favorecimento da burguesia industrial não importaria também em choque aberto com o setor dominante do campo.

2003).

Nesse período de retomada do processo eleitoral no Brasil a questão da cidadania voltou como tema de discussões políticas e o papel da educação na ampliação do colégio eleitoral nos Estados passou a ser considerado. A preparação para a participação na vida cidadã passou a constituir-se em mais uma tarefa, ao lado da formação para a vida produtiva, a ser cumprida pela educação dos adultos.

A importância assumida pelo tema da educação dos adultos nesse contexto levou o governo federal à organização do Serviço de Educação de Adultos no âmbito do Ministério da Educação em 1947. Neste mesmo ano, foi elaborado o *Plano Nacional de Educação Supletiva para Adolescentes e Adultos Analfabetos*, para o qual foram destinados 25% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário⁴² e, lançada, sob a coordenação do Departamento Nacional de Educação, a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA)⁴³. Esta foi a primeira grande ação do governo da União para enfrentar o problema do analfabetismo no país que chegava a 56,17% da população com mais de 15 anos de idade (ROMANELLI, 2010, p. 78).

Paiva (2003) destaca que a criação da CEAA teve a influência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO⁴⁴). A posição da UNESCO sobre a educação dos adultos junto aos seus países-membros vem desde sua criação em 1945 e se intensificou a partir de 1948 quando foi aprovada a Declaração dos Direitos Humanos na III Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nesta Declaração, consta que “todo homem tem direito à instrução, tornando-a um direito de todos em qualquer idade” (Art. 26). Além da OIT, a UNESCO teve influência no processo de formulação de políticas públicas no campo da educação e formação profissional dos adultos num processo que se acentuaria nos anos seguintes. É importante observar que as duas agências ora destacadas, OIT e

⁴² O Decreto Lei n. 4958 de 14 de novembro de 1942 instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário. Em 1945 foi regulamentado o auxílio federal do Ensino Primário sendo destinados 25% deste auxílio para a educação dos adolescentes e adultos.

⁴³ Paiva (2003, p. 206) fala da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos. Beisiegel (1974, p. 89) trata como Campanha de Educação de Adultos. Di Rocco (1979, p. 45), ao se referir à mesma campanha, denomina-a Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes. Utilizaremos, aqui, a denominação conforme Paiva (2003).

⁴⁴ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945 como Organismo Especializado da ONU, com a missão de modificar o homem e a política por meio da educação e da razão.

UNESCO, representam em suas áreas de atuação as principais tarefas demandadas para a educação no Brasil: educação geral e formação profissional da classe trabalhadora. Considerando que, no caso dos adultos, a educação geral tem como principal ação a alfabetização.

O legado principal da CEAA⁴⁵ foi a instalação de uma estrutura administrativa nos Estados, autorizada por meio da realização de convênios com a União para repasse de recursos que deveriam ser fiscalizados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos⁴⁶. A ideia de estender a escolaridade de nível primário a toda população apareceu no início da Campanha como seu maior objetivo. No entanto, para Beisiegel (1974, p. 96), esse era o meio pelo qual se poderia atingir seu verdadeiro fim: “[...] a recuperação de grandes massas da população que vivia praticamente à margem da vida nacional”. O motor dessa ideia era o nacionalismo, no qual se defendia a elevação cultural do povo para recuperar o atraso educacional que se exprimia nas altas taxas de analfabetismo no país. Outra ideia importante foi a de que a elevação cultural-educacional dos adultos se refletiria nas possibilidades de desenvolvimento educacional das crianças. Com base nesse entendimento, a educação dos adultos deixava de ser pensada como uma atividade isolada e tornava-se parte de um processo de elevação cultural da comunidade. Como as maiores taxas de analfabetismo concentravam-se no meio rural, foi nestas áreas que a CEAA foi iniciada e manteve-se por todo o período em que esteve vigente (PAIVA, 2003).

Romanelli (2010) explica que as ações do ensino supletivo com a CEAA, a partir de 1947, além de contribuir para a diminuição das taxas de analfabetismo entre a população com mais de 15 anos (de 56,17% em 1940 chegou a 39,35% em 1960), incentivou a matrícula em cursos profissionais e pré-profissionais de nível primário, evidenciando a estreita ligação entre educação geral e profissional, ainda que isso não tenha se manifestado em políticas públicas integradas nestas áreas.

Em termos práticos, a educação dos adultos, até o início dos anos 1960,

⁴⁵ A Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos funcionou entre 1947 e 1963, quando foi oficialmente extinta já no governo João Goulart.

⁴⁶ O Inep foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, inicialmente era denominado Instituto Nacional de Pedagogia. Em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 580, essa instituição teve sua estrutura regulamentada e passou a denominar-se Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

continuou sendo pautada pelas Campanhas de Alfabetização⁴⁷ que vieram acompanhadas de ações que visavam tanto à profissionalização quanto às questões referentes à cidadania. Aqui, podemos afirmar que, apesar de a tarefa anterior dada à educação dos adultos, qual seja a ampliação da cidadania, não tenha sido resolvida, nova demanda se apresentava para essa área: a preparação de mão de obra para os processos produtivos que se modernizavam com o avanço do processo de industrialização do país.

Devemos destacar também, desse período, a sobreposição de atividades para a educação dos adultos, marca histórica desta área, que se mantém até hoje. Entendemos que isso ocorre porque as demandas da população jovem e adulta vão sendo percebidas e atendidas de maneira separada e várias ações são empreendidas por diferentes Ministérios ou até mesmo dentro de um mesmo Ministério. Tais ações ocorrem de maneira desarticulada, embora com objetivos parecidos, respondendo a aspectos distintos de uma mesma problemática: educação e formação profissional da população jovem e adulta. Esse é o caso de Programas como o Proeja, Projovem, entre outros que serão tratados na seção seguinte deste trabalho.

No início do governo Jânio Quadros – 1961 –, foi aprovada a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 4.024) e, em cumprimento à nova Lei, foi elaborado o Plano Nacional de Educação. Em termos práticos para a educação de adultos, Quadros assinou um convênio entre o governo da União e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), segundo o qual caberia ao Estado fornecer recursos financeiros para o desenvolvimento de um Movimento de Educação de Base (MEB), sob a responsabilidade da CNBB. Nesse convênio, o MEB desenvolveria trabalhos nas regiões subdesenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Leste do país por

⁴⁷ Em 1951, a CEAA começou um trabalho voltado ao ensino profissionalizante, e, para isso, o Ministério da Educação e Saúde idealizou a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), que tinha como objetivo principal evitar o êxodo rural, por meio da melhoria nas condições de vida da população do campo. Em 1958, uma terceira campanha foi criada no Brasil, a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA). Em agosto de 1961, poucos dias antes da renúncia de Jânio Quadros, foi instituída a Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo (MNCA) que incorporava as campanhas anteriores ainda em vigência no país. João Goulart, ao assumir a Presidência da República, após a renúncia de Quadros, revogou os decretos assinados por seu antecessor e, por meio de outro decreto (Decreto n. 51.470/62), instituiu novamente a mesma campanha: a Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo. Essa Mobilização passou a articular os seguintes movimentos: Campanha da Educação de Adultos Adolescentes, Campanha Nacional de Educação Rural, Construções de Prédios Escolares, Campanha de Erradicação do Analfabetismo e Campanha da Merenda Escolar (PAIVA, 2003).

meio de sistemas radiofônicos. Neste ponto, podemos perceber a emergência da Igreja Católica como um novo protagonista na área das políticas e práticas de educação de adultos no Brasil, que ainda hoje exerce influência neste campo. Vale lembrar que o MEB mantém suas atividades em algumas regiões do país, ainda no século XXI, com trabalhos no campo da alfabetização de jovens e adultos, pautando suas ações na “luta pela conscientização e vida cidadã”⁴⁸ (MEB, 2001) sendo essa a terceira grande tarefa demandada à educação dos adultos a delinear-se a partir da década de 1960.

Quanto à nova LDB de 1961, é importante ressaltar a nova configuração trazida sobre o papel da União em relação à educação no país, no qual caberia ao Ministério da Educação decidir sobre a aplicação dos diversos fundos nacionais. De acordo com a nova Lei, ao governo federal, caberia o estabelecimento de metas a serem alcançadas em todo o país e a ação supletiva das deficiências regionais por meio de auxílio financeiro e assistência técnica. A execução dos serviços educacionais, desta forma, ficaria a cargo dos governos estaduais e municipais.

Ao iniciar o governo parlamentarista de João Goulart em 1961, foi apresentado o Programa de Governo no qual se ressaltava a preocupação em maximizar a rentabilidade dos investimentos educacionais, integrando a educação aos objetivos globais de desenvolvimento nacional. Defendia-se a educação como parte do esforço para o desenvolvimento econômico do país para o qual a educação dos adultos teria papel importante. Embora a relação entre educação e desenvolvimento já tenha se manifestado desde o início da década de 1940, foi na década de 1960 que esta ideia tornou-se mais consistente, abarcando a legislação educacional como um todo. O discurso era que o crescimento econômico da nação exigia pessoas capazes de se iniciar profissional e tecnicamente na sociedade moderna, ressaltando-se que a modernidade requeria dos trabalhadores a capacidade de ler e escrever, de compreender os valores morais, espirituais e políticos da cultura brasileira (PAIVA, 2003).

No início da década de 1960, mesmo com o esforço das campanhas de alfabetização de adultos existentes desde 1947, os índices de analfabetismo ainda

⁴⁸ Mais informações no *site* do MEB: <http://www.meb.org.br/#home>.

eram muitos altos⁴⁹, por isto, essa problemática continuava na pauta de discussão no governo. Em 1962, ante as preocupações quanto à educação dos adultos, o governo federal apresentou um Plano Nacional Contra o Analfabetismo. Neste Plano, as Campanhas já existentes continuavam autônomas e com objetivos específicos (DI ROCCO 1979). Em 1963, atendendo aos preceitos da Lei de Educação e alegando a sobreposição de atividades desenvolvidas pelas diversas campanhas existentes no Brasil, o Presidente João Goulart extinguiu todos os movimentos em prol da erradicação do analfabetismo em vigência no país⁵⁰ e essa tarefa passou, definitivamente, para os entes federados. À União, caberia o desenvolvimento de atividades de cooperação financeira, assistência técnica, de pesquisa pedagógica e de convocação de congressos e seminários. Além disso, o governo federal seria o encarregado de estabelecer as metas a serem atingidas tanto quantitativa quanto qualitativamente, tal como preconizava a LDB de 1961. Paiva (2003) ressalta que, em decorrência da retirada do governo federal do campo de ações de alfabetização e a emergência dos movimentos sociais neste campo, os trabalhos que visavam à educação dos adultos por meio dos movimentos locais se ampliaram, multiplicando-se pelos estados brasileiros.

A extinção das Campanhas de Alfabetização de Adultos aconteceu em um período em que muitos setores da sociedade passaram a se interessar pelo problema do analfabetismo e começavam a ser organizados os movimentos de educação popular⁵¹ em várias regiões do país. Esses movimentos eram dirigidos para a promoção da cultura popular e para a formação da consciência política da população adulta.

A emergência da sociedade civil⁵² nas ações com o objetivo de promover a

⁴⁹ Analfabetismo na população de quinze anos e mais: 39,4% (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994, p. 227).

⁵⁰ Do Departamento Nacional de Educação, foram extintas as seguintes Campanhas: Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes (CEAA); Campanha Nacional de Educação Rural (CNER); Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA) e a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo (MNCA). Subordinadas ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, foram extintas: a Campanha de Construções e Equipamentos Escolares e a de Aperfeiçoamento do Magistério Primário e Normal (DI ROCCO, 1979, p. 63).

⁵¹ Paiva (1986, p. 33), ao explicar a concepção de “educação popular”, relaciona-a com os movimentos educativos junto às camadas populares empreendidos por parte da igreja católica. Assim, coloca que o “[...] adjetivo popular deslocou-se do destinatário para o conteúdo político da educação, aparecendo como legitimamente digna de tal qualificativo apenas a educação produzida pelas classes populares ou para as classes populares em função de seus interesses de classe e, de preferência, realizada através de um processo informal inserido e confundido com a vida cotidiana das camadas populares”.

⁵² Além dos trabalhos de Freire, outras iniciativas no campo da educação popular no Brasil foram desencadeadas nesse período, das quais destacamos os Centros Populares de Cultura, que floresceram em todo o país com o objetivo de promover a cultura da população que estava à margem da sociedade letrada. Tais movimentos

educação popular e a alfabetização dos adultos aconteceu num contexto social marcado pelo avanço dos movimentos sociais e a emergência de novos atores no campo das lutas sociais no Brasil. Destes novos grupos, destacamos os setores do campo que, esquecidos durante os governos populistas, começaram a se mobilizar motivados pelas mudanças estruturais⁵³ ocorridas no Brasil entre os anos 1950 e 1964; os estudantes, que, desde o governo João Goulart, mobilizaram-se levando à radicalização suas propostas de transformação social, passando a intervir diretamente no jogo político, e integrantes da Igreja Católica que, já na década de 1950, direcionaram sua atuação para as questões sociais e com uma preocupação maior com as camadas populares. Desses últimos, destacamos a Juventude Universitária Cristã (JUC), que teve uma participação importante na construção da ideia da educação popular no Brasil.

A partir desta nova forma de atuação tanto do Estado quanto da sociedade, novas exigências quanto aos programas de educação de adultos se faziam necessárias. Defendia-se uma educação que, além das técnicas de leitura e escrita, pudesse desenvolver o homem, a sua conscientização e a cultura. Neste sentido, Beisiegel (1974) explica que, por suas características, o método de alfabetização desenvolvido por Paulo Freire parecia responder às demandas educacionais tanto do governo quanto da sociedade. Por se tratar de um trabalho que partia da realidade social do alfabetizando, no qual a leitura e a escrita não tinham um caráter meramente instrumental, mas possuía, além deste, um conteúdo cultural, o método do Prof. Paulo Freire distinguia-se dos métodos tradicionais empregados na educação de adultos no Brasil. À medida que se analisa a conjuntura social brasileira, pode-se perceber que, desde as lideranças estudantis até o próprio governo da União, criaram-se as condições de trabalho para o desenvolvimento das ideias de Paulo Freire na área educacional.

nasceram, no início dos anos 1960, devido a preocupações de intelectuais, políticos e estudantes quanto à participação política da população brasileira, que, nesse período, ainda possuía um grande número de analfabetos aliados do processo eleitoral. Quanto à posição da Igreja católica, vale ressaltar que aumentava o número de católicos preocupados com as questões sociais e políticas no país, sobretudo a partir do envolvimento da Juventude Universitária Cristã. (PAIVA, 2003).

⁵³ Tais mudanças são caracterizadas, sobretudo, pelo crescimento urbano e pelo processo de industrialização que ampliaram o mercado de produtos agrícolas, levando a uma mudança na forma de posse e uso da terra. Muitos posseiros foram expulsos e ou tiveram a suas condições de trabalho agravadas, o que levou ao descontentamento desses setores. (FAUSTO, 2009).

Certamente, foram as mesmas implicações políticas desse método que levaram à sua disseminação em várias regiões do país e, ao mesmo tempo, a sua recusa após o golpe militar de 1964 pelo novo governo.

Paiva (2003, p. 258) nos lembra de que os grupos que se lançavam ao trabalho com a educação popular⁵⁴, embora com métodos diferentes, tinham como objetivo comum a “[...] transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do país, sua recomposição fora dos supostos da ordem vigente; buscavam criar a oportunidade de construção de uma sociedade mais justa e mais humana”. Abriu-se, nesse período, uma nova etapa na educação dos adultos do país, com novos atores e nova demanda para a área a que nos referimos anteriormente: a formação da consciência política para mudança da estrutura da sociedade.

Enquanto se consolidava uma educação de adultos voltada para a alfabetização e a conscientização política, no campo da profissionalização dessa mesma população, até a década de 1960, fortalecia-se a estrutura criada na década de 1940. As escolas do Sistema S, especialmente o SENAI – construídas segundo a ótica e as necessidades dos empresários – foram ampliadas. Consolidou-se, desta forma, uma estrutura formada por escolas oficiais que materializaram um modelo de educação dualista no qual, de um lado, pautado em uma concepção acadêmica e generalista, os alunos tinham acesso aos conhecimentos cada vez mais amplos e, de outro, oferecia-se uma educação profissional na qual o aluno recebia um conjunto de informações importantes para o desenvolvimento de seu ofício sem a preocupação com questões teóricas (MANFREDI, 2002).

Depois do golpe militar de 1964, é possível perceber uma ênfase na educação e formação funcional nas ações oficiais para a educação dos adultos. Outra questão foi o esforço em sistematizar as funções atribuídas a essa modalidade da educação na legislação nacional que foi produzida no período. Tais funções – suplência, suprimento, qualificação e aperfeiçoamento, a serem discutidas no próximo item –, ao mesmo tempo, aproximavam, no âmbito do discurso, a educação dos adultos da formação

⁵⁴ Destes movimentos, pode-se citar como exemplo o Movimento de Cultura Popular (MCP) *De Pé no Chão também se Aprende a Ler*, movimentos das prefeituras de Recife e Natal; o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (UNE). (ROMANELLI, 2010).

profissional, na prática, reforçavam a institucionalização destes dois campos em sistemas escolares distintos para o atendimento da população jovem e adulta.

1.2 ENSINO SUPLETIVO E TREINAMENTO DOS TRABALHADORES: ALFABETIZAÇÃO FUNCIONAL, SUPLÊNCIA, QUALIFICAÇÃO, APRENDIZAGEM E APERFEIÇOAMENTO

O período que antecedeu ao golpe militar de março de 1964 caracterizou-se pela efervescência dos movimentos de caráter popular no campo da educação e, na arena política, pela emergência de grupos e partidos de esquerda. Em meio às agitações sociais no campo e nas cidades, crescia o descontentamento dos setores da burguesia nacional, seguido das forças armadas. Essas últimas se opunham à tentativa de Goulart de promover as reformas de base⁵⁵ por meio de decretos e se preocupavam com os grandes comícios organizados para anunciar as reformas, posto evidenciarem a movimentação dos grupos de esquerda que lutavam em favor da legalização do Partido Comunista e da Reforma Agrária. Esse burburinho, sobretudo, político-ideológico contribuiu para acelerar a articulação do golpe militar, desfechado em março de 1964, que colocou fim ao governo de João Goulart e deu início ao período de governo dos militares, estendendo-se até a eleição indireta de Tancredo Neves em 1984.

Romanelli (2010) esclarece que o golpe militar de 1964 representou a opção por um desenvolvimento cujos rumos da economia e da política se dariam no sentido de uma inserção definitiva do país na esfera do controle do capital internacional. A mesma autora explica que, em termos de desenvolvimento, o país passou por duas fases: a primeira teve início em 1964 e se definiu como um período de recuperação econômica. Nesta, o governo se ocupou da captação de recursos e recuperação do nível de

⁵⁵ Reformas de Base referiam-se à reforma agrária e à reforma urbana e, no plano dos direitos políticos, defendiam o direito de voto aos analfabetos e aos inferiores das forças armadas. As reformas de base, propostas pelo governo Goulart, previam medidas de caráter nacionalista nas quais o Estado teria um papel importante, ampliando sua ação na esfera econômica. Tais medidas previam a nacionalização de empresas estrangeiras, a regulamentação das remessas de lucros para o exterior e a extensão do monopólio da Petrobrás. Fausto (2009) argumenta que essas medidas não tinham a intenção de implantar um estado socialista no Brasil, mas, tão somente, modernizar o capitalismo e reduzir as profundas desigualdades sociais do país mediante a ação do Estado. Para o mesmo autor, tal mudança encontrou forte resistência de setores da burguesia nacional diante do clima de incerteza para os seus investimentos no país.

investimento público. A segunda fase, entre 1967 e 1968, foi uma fase de acentuado desenvolvimento industrial no país. Em ambos, no entanto, o que prevaleceu foi a concentração de renda, posto que o modelo de desenvolvimento adotado estava ligado às modificações de consumo de uma pequena parcela da população, com um processo de industrialização que tinha como base grandes investimentos de capital, em meio a um excedente de mão de obra.

O processo de internacionalização da produção visando ao mercado interno, no qual se criou um padrão de consumo cada vez mais restrito a determinadas classes sociais e uma crescente tendência à exportação, exigia a reorganização da produção industrial por intermédio de novas técnicas de produção e, ao mesmo tempo, internamente, criavam-se condições para o desenvolvimento de novos setores de produção ligados à indústria química, eletrônica e automobilística. O aumento da produtividade era assegurado pela introdução da moderna tecnologia e o excedente de mão de obra conservava os salários em baixa. Nesse contexto, muitas empresas estrangeiras instalaram filiais no Brasil, para as quais se tornou fundamental um mercado interno que absorvesse seus produtos e houvesse o congelamento dos salários que permitisse uma crescente taxa de lucro.

Tal modelo de desenvolvimento, ancorado no favorecimento de determinadas camadas sociais, uma vez que sua capacidade de consumo seria condição para o processo de modernização da economia, pressupunha uma redefinição das funções do Estado⁵⁶ brasileiro. As funções requeridas do Estado, nessa dinâmica política e econômica, estruturaram-se em quatro pontos principais: reforço do executivo e remanejamento das forças na estrutura do poder; aumento do controle feito pelo Conselho de Segurança Nacional; centralização e modernização da administração pública; cessação do protesto social (ROMANELLI, 2010).

Na esfera da educação, de acordo com Romanelli (2010), percebemos dois momentos distintos que acompanharam as fases do desenvolvimento econômico do

⁵⁶ A redefinição das funções do Estado, no período logo após o golpe militar de 1964, está em estreita ligação com a redefinição da vinculação centro-periferia no estágio de expansão do capitalismo internacional. Nesta, a modernização da economia brasileira serviria para assegurar a integração do Brasil, pela subordinação deste, aos centros criadores de ciência e tecnologia. Isso implicaria a criação, na periferia, de mercado consumidor dos produtos criados pelos centros, subordinando o setor interno ao controle de empresas multinacionais.

Brasil no período. No primeiro, logo após o golpe de 1964, observa-se um aumento pela demanda de educação, o que agravou a crise do sistema educacional que já vinha de longa data. Essa crise intensificada levou à assinatura de uma série de convênios entre o MEC e seus órgãos e a *Agency for International Development* (AID) – os então chamados acordos MEC/USAID – voltados para assistência técnica e cooperação financeira, com o objetivo de reorganização do sistema educacional brasileiro. A educação como fator de desenvolvimento se tornou evidente em toda sua plenitude a partir de 1968. O segundo momento teve início com medidas práticas, de curto prazo, que o governo tomou para enfrentar a crise educacional. Foi nesse período, também, que teve início o processo de reforma do sistema educacional brasileiro que culminou com a assinatura da Lei 5.692 em 1971, trazendo para a educação dos adultos a emergência do Ensino Supletivo: um sistema paralelo ao ensino regular, voltado para a continuidade de estudos de 5ª a 8ª e 2º Grau, inclusive com profissionalização daqueles que não lograram a conclusão na idade considerada apropriada. Para o ensino de 2º grau regular, a Lei 5.692/71 colocou como compulsória a profissionalização.

Ramos (1995) explica que a questão mais importante relativa ao processo educacional do período era a formação rápida de mão de obra. Neste sentido, foi tomada uma série de iniciativas por parte do Estado para garantir a formação de recursos humanos para a indústria brasileira. A ideia do desenvolvimento ganhou mais força no contexto da década de 1970, sendo evidenciada também nos Planos Nacionais de Desenvolvimento⁵⁷ elaborados pelo governo militar. O que se pode perceber em relação ao período é a forma aberta da relação entre desenvolvimento, educação e formação profissional em que as ações educacionais implementadas pelos governos militares tiveram como função principal a formação de recursos humanos para garantir o desenvolvimento econômico do país. É com este sentido que deve ser entendida a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), do Ensino Supletivo, da profissionalização compulsória do ensino de 2º Grau e, paralelo a isso, o fortalecimento da rede de formação profissional no interior do Ministério da Educação e de programas nesta área, desenvolvidos no âmbito do Ministério do Trabalho. Vale destacar também

⁵⁷ Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974); Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979); Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985). (MATOS, 2002).

deste período, a criação do Programa Intensivo de Preparo de Mão de obra (PIPMO) no governo João Goulart pelo Decreto 53.324, de 18 de dezembro de 1963. Gerido pelo Ministério do Trabalho, seu objetivo era o treinamento acelerado para suprir a força de trabalho em diversos setores da economia. O treinamento ministrado pelos convênios do PIPMO foi executado pelas instituições existentes de formação profissional: SENAI, escolas técnicas da rede federal que ofereciam uma capacitação rápida e imediata aos trabalhadores. Eram cursos rápidos com conteúdo reduzido, prático e operacional. (MANFREDI, 2002, p. 104)

Em relação à sociedade civil e aos movimentos sociais do final dos anos 1950 e início da década de 1960, podemos perceber uma mudança na forma de tratamento e relacionamento com o Estado. O que se manteve, no entanto, desde a década de 1930, foi a capacidade de o Estado continuar como o articulador do desenvolvimento capitalista nacional por meio da proteção das várias atividades econômicas do país.

Os movimentos sociais, desencadeados anteriormente ao golpe, por meio da censura e da repressão, foram silenciados. Quanto à atuação da sociedade civil em relação às atividades ligadas à educação dos adultos e à promoção da cultura, logo após o golpe militar, numa demonstração da forma de relação Estado/sociedade que se implantava, foram extintas as comissões de Cultura Popular e instituído o MOBREAL que, embora criado em 1967⁵⁸, só começou a atuar em 1970. O MOBREAL pressupunha que a população atendida deveria estar na faixa etária dos 15 aos 30 anos, o trabalho deveria estar vinculado às prioridades econômicas e sociais com a preparação de mão de obra e era necessária a colaboração de todos na tarefa de alfabetização dos adultos. Essa colaboração, no entanto, deveria ser feita por intermédio do modelo educacional trazido pelo MOBREAL que, utilizando-se de material didático produzido especificamente para esse fim, preconizava os valores da sociedade de consumo e colocava como

⁵⁸ Paiva (2003) aponta que o Mobral pode ser considerado como sucedâneo da Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC) que atuou no Brasil com o apoio financeiro do governo federal antes do início do funcionamento do Mobral. Logo após o golpe militar de 1964, um grupo de religiosos protestantes norte-americanos iniciou uma intensa campanha contra a disseminação das ideias de Paulo Freire no que se referia à educação de adultos. Scocuglia (2003) explica que o Estado da Paraíba foi tomado como modelo da implantação e expansão dos trabalhos da Cruzada no Brasil. Com muito investimento, foi organizado um programa de alfabetização antiesquerda e antiprogressista, tornando-se um braço pedagógico do regime militar. A ação da cruzada voltava-se para a formação de eleitores integrados à sociedade e à nova ordem. Sua meta era de atingir um milhão de analfabetos e escolarizar pelo menos 25% com um curso básico primário.

responsabilidade de cada um o sucesso ou fracasso em seus objetivos pessoais. Entende Paiva (2003) que tal encaminhamento diminuía a possibilidade de contestação das estruturas sociais, econômicas e políticas da população.

O programa do MOBRAL previa ações descentralizadas por meio de convênios firmados com entidades públicas e privadas. Paiva (2003) assinala que o MOBRAL esteve presente em todos os municípios, com poder mobilizador nas comunidades e tendo, condições de tornar-se um órgão auxiliar na política do governo. Embora o MOBRAL seja mais conhecido pelo seu Plano de Alfabetização, suas atividades foram além deste, integrando-se às atividades de educação para a saúde, o trabalho, o lar, a religião, o civismo e a recreação. A proposta era desenvolver ações que levassem à extinção do analfabetismo no Brasil até 1975. A dotação orçamentária viria das subvenções da União e de doações e contribuições de entidades e rendas eventuais, manifestando-se, desta forma, a “colaboração de todos”, mencionada anteriormente.

O MOBRAL deve ser entendido como resultado da nova relação que se estabelecia entre Estado e sociedade com o governo militar. Estudos evidenciam (FREITAG, 1986; PAIVA, 2003) que, se a Reforma Universitária⁵⁹ teve como um de seus objetivos a contenção e o controle sobre os estudantes, o MOBRAL pode ser considerado como um instrumento do regime autoritário, no sentido de ampliar suas bases sociais de legitimidade junto às classes populares, ao mesmo tempo em que impedia que essa população se voltasse para movimentos de contestação ao regime.

As atividades desenvolvidas pelo MOBRAL foram, sem dúvida, de grande importância para o regime militar brasileiro, ainda mais pela estrutura que criou em cada município, uma comissão que se ligava diretamente ao MOBRAL central; pelos recursos financeiros de que dispunha e pelo seu papel na sedimentação do regime, sobretudo na área rural, em que os movimentos de educação popular do final dos anos 1950 haviam ganhado força.

⁵⁹ A reforma universitária brasileira teve como base o modelo norte americano de universidade. Assim, o ensino superior no Brasil foi estruturado em básico e profissional, com dois níveis de pós-graduação: o mestrado e o doutorado; foi adotado o sistema de créditos com matrícula por disciplina; acabou com a estrutura da cátedra; implementou cursos de curta duração; introduziu o vestibular unificado e classificatório e o regime de tempo integral e dedicação exclusiva aos professores (ROMANELLI, 2010).

Para nosso estudo, é importante considerar a ideia que se desenvolvia nesse período a respeito da alfabetização funcional, ou seja, a vinculação da alfabetização com a formação da força de trabalho qualificada. Os domínios da leitura e da escrita, afirmava-se, só fariam sentido se fossem funcionais à vida daqueles que os adquiriam. A ideia da alfabetização funcional teve a influência da UNESCO, que passou a recomendar “[...] programas de alfabetização restritos a ser realizados nas unidades produtivas, dentro do horário de trabalho e em conexão com as possibilidades de uso imediato dos conhecimentos adquiridos” (PAIVA, 2003). Nas recomendações da UNESCO, o trabalho de alfabetização dos adultos só faria sentido se aplicado em espaços limitados de atuação, sem o caráter de campanhas de massa como anteriormente fora feito no Brasil. No entanto, o MOBRAL foi idealizado como uma Campanha de Massa, que, para a autora citada acima, funcionaria como uma estratégia para suceder a Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC)⁶⁰, que atuou na alfabetização dos adultos logo após o golpe militar de 1964.

Outro aspecto importante e que revela a forma como Estado e sociedade se relacionavam na formulação da política educacional é a observação de Paiva (2003) de que a criação do MOBRAL foi feita sem a preocupação com sua legitimação junto à sociedade e aos educadores, esses últimos totalmente afastados do processo decisório em relação às políticas para a área. Tratava-se, portanto, de uma decisão autoritária, com justificação técnica e sua aceitação pela opinião pública deveria ser conseguida por meio de uma intensa propaganda, para a qual foram utilizados os meios de comunicação de massa.

Uma questão importante para o que conhecemos hoje como Educação de Jovens e Adultos, e que foi trazida pelo MOBRAL, foi sua mudança quanto aos destinatários desta modalidade de educação. Embora já nos anos 1940 se tenha referência à educação dos adolescentes, o documento de criação do MOBRAL veio sedimentar a concepção desta educação direcionada aos adolescentes ao tratar da

⁶⁰ Sobre a Cruzada ABC, nascida no Recife, sua origem remonta aos trabalhos desenvolvidos por protestantes no campo da alfabetização dos adultos. Teve sua expansão com recursos do governo brasileiro e era, para a educação dos adultos, o equivalente aos convênios MEC/USAID para os demais níveis de ensino. Sua atuação estrangeira, no entanto, chocava-se com o discurso do desenvolvimento nacional do governo militar, este seria um dos motivos da criação do MOBRAL para suceder a Cruzada ABC (PAIVA, 2003).

“educação continuada de **adolescentes** e de adultos” (BRASIL, 1967), tal como especifica o artigo 1º da Lei de criou o MOBRAL.

Essa especificidade do trabalho desenvolvido pelo MOBRAL, a nosso ver, revela a necessidade de criar as condições de continuidade de estudos à população adolescente e adulta, uma exigência das condições materiais de produção, que requeriam cada vez mais trabalhadores com condições mínimas de formação geral e, ao mesmo tempo, do próprio processo educacional que, ao se expandir, criou um contingente de adolescentes e adultos que buscavam a continuidade dos seus estudos. Deste processo, podemos entender a função do Ensino Supletivo, que teve maior evidência com a suplência, entendida como a possibilidade de reinserção ao sistema escolar daqueles que, por motivos diversos, não lograram a conclusão do ensino em suas etapas fundamental e média em idade escolar. Veremos, no decorrer deste trabalho, que a ideia da reinserção no sistema escolar tornou-se importante no sistema educacional que não conseguiu garantir a permanência e a conclusão da educação básica àqueles que nele ingressam.

Corroborando com a afirmação acima, o fato de que as sucessivas Campanhas de Alfabetização de Adultos desenvolvidas desde a década de 1940 e os esforços dos governos federal e estaduais para ampliar o atendimento educacional à população em idade escolar, fizeram cair os índices de analfabetismo no país. Dados do Mapa do Analfabetismo (MEC/INEP, 2003) mostram que, em 1900, o Brasil contava com 65,3% da população analfabeta. Em 1970, este índice havia baixado para 33,7, estimulando a organização de cursos de conclusão de 1º e 2º graus para adolescentes e adultos.

Podemos afirmar que a instituição de Ensino Supletivo foi a maior ação do governo da União para garantir a continuidade de estudos aos jovens e adultos que saíam dos cursos de alfabetização ou, ainda, a garantia da reinserção no sistema daqueles que, embora tivessem frequentado a escola regular, não chegaram a concluir o 1º ou o 2º grau em idade considerada “apropriada”. Se, a partir da década de 1940, as ações do governo federal nas grandes Campanhas de Alfabetização contribuíram para a organização de uma estrutura administrativa que respondesse nos estados pelas ações de alfabetização e de escolarização básica de jovens e adultos, com ênfase na

primeira, a década de 1970 é importante para o fortalecimento das ações de continuidade de estudos com a criação de uma estrutura de Ensino Supletivo de 1º e 2º Graus nos entes federados.

Embora o termo supletivo ganhasse evidência com a Lei 5.692/71, ele não era novo. Supletivo apareceu na história da educação no país ligado às atividades de escolarização dos adultos no sentido de suprir a carência da certificação de 1º e 2º graus e, sobretudo, ao que se refere aos exames de madureza⁶¹. De acordo com Valmir Chagas o Ensino Supletivo, tal como foi trazido pela Lei de 1971 “[...] encerra, talvez, o maior desafio proposto aos educadores brasileiros pela Lei 5.692/71” e continua: “[...] ele constitui – e constituirá cada vez mais daqui por diante – um manancial inesgotável de soluções para ajustar, a cada instante, a realidade escolar às mudanças que se operam em ritmo crescente no País como no mundo” (CHAGAS, 1973, p. 371).

O Ensino Supletivo teve um papel importante quanto à continuidade de estudos dos adolescentes e adultos e uma funcionalidade junto à política educacional do regime militar a partir das mudanças trazidas pela Lei 5.692/71 para a educação no país. Este papel está em sintonia com os pressupostos da Reforma Universitária de 1968, no qual se pressupunha que deveria haver uma reformulação do modelo de educação primária e secundária no Brasil para a qual foi necessária a criação de um subsistema paralelo ao ensino regular, que possibilitasse o retorno à escola daqueles que não lograram a conclusão nas etapas de 1º e 2º graus, sem que isso criasse pressão sobre o ensino superior.

Dentre as mudanças introduzidas pela Lei 5.692/71 na estrutura do ensino, a ampliação da obrigatoriedade escolar para oito anos teve sérias implicações com relação às obrigações do Estado. Por outro lado, a eliminação dos exames de admissão⁶² possibilitou a junção do ensino primário com o ginásial, fazendo com que o abandono escolar deixasse de acontecer da quarta para a quinta série, ampliando a demanda pelo ensino dos sete aos quatorze anos. Além dessas modificações, a Lei de

⁶¹ O exame de Madureza, introduzido em 1890, pela Reforma Benjamim Constant, deveria ser realizado ao término dos estudos secundários, para obtenção do grau de bacharel ou o certificado do secundário, servindo como conclusão de curso e pré-requisito à entrada no superior (HADADD, 1991).

⁶² Os exames de admissão ao ginásio, iniciados em 1931 e extintos em 1971, eram utilizados como forma de ingresso de alunos do Curso Primário, entre 10 e 13 anos, no Ginásio.

1971 criou um subsistema paralelo ao regular, o Ensino Supletivo, destinado a proporcionar aos adolescentes e aos adultos a complementação da escolaridade interrompida ou a atualização e o aperfeiçoamento de conhecimentos voltados para o mundo produtivo.

Quanto ao 2º Grau, no ensino regular, a nova Lei criou um problema para as escolas, quer da rede particular ou oficial de ensino, que não tinham condições de se adequar à estrutura de um ensino profissionalizante. Para a rede privada, a saída foi a organização de cursos que não exigiam um grande investimento em infraestrutura e material, como comércio, contabilidade, estatística, entre outros. Para a rede pública, a saída foi dada pela interpretação da nova Lei, de reunião de pequenos estabelecimentos em unidades mais amplas e a “entrosagem e a intercomplementaridade” dos estabelecimentos de ensino entre si ou com outras instituições sociais (Art. 3º. a, b e c) (FREITAG, 1986). Ademais, a outra forma de fugir da profissionalização compulsória do ensino de Segundo Grau foi o Ensino Supletivo que proliferou na iniciativa pública e, sobretudo, na iniciativa privada.

Julgamos necessário trazer ao debate o conteúdo do Parecer CNE 699/72, do Conselheiro Valnir Chagas, que expôs os pontos principais deste subsistema de Ensino e os objetivos de sua criação, por entendermos que estes e as funções do Supletivo, apresentadas por ele, são importantes para a compreensão da Educação de Jovens e Adultos e sua funcionalidade na política educacional do século XX e início do século XXI.

Explica o relator (CHAGAS, 1973) que a construção do capítulo da Lei que instituiu o Ensino Supletivo contou com diversos debates nos quais foram ouvidos, além dos representantes dos Departamentos de Ensino Regular do Ministério da Educação, os representantes do SENAI, SENAC, MOBRAL, Programa Intensivo de Preparo de Mão de obra (PIPMO) e do Programa Nacional de Teleeducação da Fundação Padre Anchieta, da Fundação Centro-Brasileira de TV Educativa, Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), da Fundação Educacional Padre Landell de Moura e da Confederação Evangélica do Brasil. Importante ressaltar, de acordo com a questão que vimos perseguindo neste trabalho, que a lista de entidades chamadas para discutir

a criação do supletivo revela que o Estado autoritário, embora tenha aberto um processo de discussões para a criação deste novo sistema de ensino, manteve na escolha dos interlocutores seu caráter autoritário, sobretudo com a exclusão de pesquisadores no campo da educação e dos próprios educadores ligados à educação dos adultos. Nota-se que os grupos ali representados estão ligados aos interesses dos empresários, do setor privado da educação e dos programas já existentes para os adultos. Das discussões com esses segmentos, segundo o relator, o consenso encontrado deu origem às ideias do Ensino Supletivo materializadas na Lei 5.692/71.

Uma das primeiras questões levantadas pelo Conselheiro Valnir Chagas foi a ideia de que a *suplência*, primeira função do Ensino Supletivo, já foi a principal função da própria escola regular com os exames finais que eram realizados fora do processo escolar. Evidencia o Conselheiro que também os exames de Madureza cumpriram a função de certificação sem a necessidade da frequência escolar, podendo ser realizados em escolas da rede pública ou privada. Argumenta que, diante da possibilidade da utilização desses exames como uma válvula de escape à profissionalização do Segundo Grau, o Ensino Supletivo, por sua característica flexível, viria a se tornar uma forma de garantir a profissionalização sem a educação geral e sem a necessidade de continuidade de estudos.

O relator apresenta em seguida, dada à flexibilidade deste subsistema, as quatro funções do Ensino Supletivo: *suplência*, *suprimento*, *aprendizagem e qualificação*. Para todas as funções, previa-se a possibilidade de exames e cursos que deveriam ser organizados pelos sistemas estaduais de acordo com normas elaboradas pelos respectivos conselhos de educação.

A profissionalização dos jovens e adultos com pouca escolarização que retornavam para a escola, por meio dos cursos supletivos, era uma das propostas do sistema de ensino paralelo, criado pela Lei de 1971, conforme especificou Valnir Chagas no Parecer 699/72 ao delinear as funções do Ensino Supletivo. Desta forma, os cursos supletivos, além do ensino da leitura, da escrita e do cálculo, poderiam abranger a profissionalização, o estudo das disciplinas do ensino regular, os estudos de aperfeiçoamento e a atualização de conhecimento, expressos nas funções *suplência*,

suprimento, aprendizagem e qualificação.

A questão principal desse período foi a necessidade de ampliação do atendimento à população adolescente e adulta para além da alfabetização em cursos de Primeiro e Segundo Graus e, em sintonia com as diretrizes da educação no período, três das quatro funções do Supletivo estavam ligadas aos processos de formação profissional.

A primeira função, a suplência, era a única que não estava diretamente relacionada à profissionalização e, como veremos, foi a que mais se difundiu pelo Brasil. Esta teria como objetivo principal suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos, não se limitando à ideia fundamental dos exames. Essa função poderia reduzir-se à parte geral do currículo, garantindo a continuidade de estudos em caráter regular.

O *Suprimento* deveria proporcionar, por meio do retorno à escola, estudos de atualização e aperfeiçoamento sob o princípio da chamada “reciclagem, educação continuada ou educação permanente”. Para o cumprimento desta função, argumenta o relator, a escola não deve ser tradicional ou regular, a ideia é de uma estrutura aberta, podendo, o *suprimento*, desenvolver-se paralelamente a qualquer nível de escolarização regular.

A terceira função, a *Aprendizagem*, foi definida como a formação metódica para o trabalho e ficaria a cargo das empresas ou de instituições por estas criadas e mantidas. Neste caso, presume-se, já que a Lei não deixa claro, que estas sejam as escolas do Sistema S. Por último, a *Qualificação*, que deveria ser, obrigatoriamente, realizada por meio de cursos. Seu objetivo era a profissionalização, sem preocupações com a formação geral. Sua principal função seria “[...] aumentar, diversificar e, sobretudo, acelerar a formação de recursos humanos ajustados às peculiaridades das diversas regiões do país” (CHAGAS, 1973, p. 377). Para isso, o sistema contava com o MOBREAL, o Projeto Minerva (Educação via rádio), televisões educativas, o SENAI, o SENAC, entre outros.

Das funções do Ensino Supletivo descritas pelo Conselheiro Valnir Chagas,

Aprendizagem e Qualificação são as que mais se destacaram no atendimento à profissionalização dos adolescentes e adultos com pouca escolaridade. O *suprimento*, embora ligado aos cursos de reciclagem voltados para os processos produtivos, acabou sendo, na prática, confundido com qualificação e aprendizagem, como veremos mais adiante.

No Parecer 699/72, Valnir Chagas explica que o termo *Aprendizagem* começou a ser utilizado na década de 1940 com a criação do SENAI e depois do SENAC. Acrescenta que, no início da atuação destas instituições, a correspondência entre os seus cursos e o ensino regular abrangia apenas o ensino de nível primário que, aos poucos, estendeu-se ao ginásial. Argumenta, ainda, sobre a exigência, na época, de que os aprendizes tivessem o primeiro grau completo. O Conselheiro define Aprendizagem como sendo a “*formação metódica no trabalho*” e que deveria ser desenvolvida nas empresas ou instituições por estas criadas para esse fim.

Explica Cunha (2005a) que a legislação do Ensino Supletivo, ao se referir aos cursos de formação profissional, remetia-os para uma legislação específica, a qual, segundo o autor, sugeria tratar-se do SENAI e do SENAC, uma vez que não se esclarecia quais instituições se encarregariam de tal tarefa. Desta forma, podemos encontrar no SENAI atividades voltadas para o supletivo em duas modalidades, uma a permanente e a outra temporária, assim especificadas (CUNHA, 2005a, p. 177):

As atividades permanentes eram as seguintes:

- (i) Cursos de aprendizagem para menores de 14 e 15 anos de idade, empregados das empresas industriais; ou candidatos a emprego (curso de aprendizes de ofício e curso de aspirantes à indústria). Os aprendizes teriam completado o ensino de 1º grau no ensino regular. Os cursos de aprendizagem, além da prática de oficina e dos conhecimentos tecnológicos, abrangeriam conhecimentos das matérias, desenho técnico e ciências, necessárias ao desempenho das ocupações para as quais os cursos formavam. A aprendizagem, nesse caso, seria um curso supletivo complementar ao de 1º grau.
- (ii) Cursos intensivos de qualificação profissional para maiores de 18 anos que concluíram o ensino de 1º grau, sem formação profissional de 2º grau. Eram cursos supletivos complementares à escolaridade regular obtida no ensino regular de 1º grau. As atividades temporárias eram:

- (iii) Cursos de aprendizagem para menores de 14 anos a 18 anos de idade que tivessem concluído apenas as quatro primeiras séries do ensino regular de 1º grau. Além das disciplinas, práticas e atividades necessárias à formação profissional, estes cursos incluíam disciplinas do núcleo comum das quatro últimas séries do 1º grau. Assim, os concluintes destes cursos estariam habilitados a prosseguir seus estudos no 2º grau.
- (iv) Cursos intensivos de qualificação profissional para jovens de 15 a 18 anos, alfabetizados, mas sem terem concluído as quatro primeiras séries do ensino regular de 1º grau. Esses cursos compreendiam apenas as práticas relativas às ocupações a que se destinavam e não incluíam disciplinas de caráter geral.

Sobre os cursos oferecidos para os alunos do supletivo no SENAI, explica Cunha (2005a) que, desde a década de 1960, houve o predomínio dos dois últimos tipos de cursos temporários – *aprendizagem* e *qualificação* – o primeiro destinado aos jovens de 14 a 18 anos com formação profissional e elevação de escolaridade, habilitando-os ao prosseguimento de estudos em nível de 2º Grau e, o segundo, com habilitação profissional para os jovens de 15 a 18 anos sem elevação da escolaridade.

O Relatório apresentado em 1983 para a Reunião Conjunta do Conselho Federal de Educação com os Conselhos Estaduais de Educação dos Territórios e do Distrito Federal, intitulado *O Ensino Supletivo no Brasil*, para o qual foram levantados dados do Ensino Supletivo nas Unidades da Federação no período de 1972 a 1982, traz importantes conclusões acerca do Supletivo em suas funções de *Suprimento*, *Aprendizagem* e *Qualificação* (BRASIL, 1983). Também evidencia a participação do Sistema S e das empresas na profissionalização dos adolescentes e adultos em decorrência da falta de investimento público para o cumprimento das funções especificadas acima na rede pública de ensino.

Outra questão abordada pelo Relatório é a confusão, na prática, entre as funções *Suprimento*, *Aprendizagem* e *Qualificação*. Explica o relator que a função *suprimento* não é empregada literalmente na Lei 5.692/71 (BRASIL, 1983). Ela aparece e é definida no Parecer n. 699/72, do Conselho Federal de Educação, que evoca, para explicar essa função, termos como "reciclagem", "educação continuada" e "educação permanente." Neste Parecer, propõe-se a possibilidade de sucessivos retornos à escola para atender aos imperativos da vida moderna, que exigiria de todos atualização

constante. Para isso, continua o Parecer, a escola não poderia ser a tradicional ou mesmo a regular, mas aberta a formas diferentes de atendimento e frequência. Argumenta que a grande novidade da função *suprimento* era aproximar a formação geral ao aperfeiçoamento profissional (CHAGAS, 1973).

Há, no Relatório, um esforço em diferenciar as funções *Suprimento* e *Aprendizagem* trazidas pela Lei 5.692/71. Já o Parecer 699/72 refere-se a cursos intensivos de *qualificação profissional* e argumenta que, “embora haja claras diferenças entre as funções *suprimento*, *aprendizagem* e *qualificação*, em alguns casos pode ocorrer certa penumbra, que não seja possível optar-se facilmente por uma ou outra” (BRASIL, 1983).

Os dados coletados em 1983 evidenciaram que a maioria das Unidades da Federação dizia oferecer cursos de *Suprimento*. No entanto, o relator explica que, ao se analisar a relação dos cursos ofertados, ficava a dúvida de que, em vários deles, não se tratava de *Suprimento* e sim de *Qualificação*, visto que tais cursos exigiam determinado nível de escolaridade e envolviam áreas de estudo ou atividades que os tornavam equivalentes ao ensino regular (BRASIL, 1983).

Quanto à *Aprendizagem*, a Lei 5.692/71 especificava que esta deveria ser desenvolvida em uma série ou mais das quatro últimas do ensino de 1º Grau, em forma de cursos para alunos de 14 a 18 anos, em complementação da escolarização regular. Para o 2º Grau, a *Aprendizagem* se daria, obrigatoriamente, por meio de cursos intensivos de qualificação profissional e não apenas mediante exames. Seu objetivo, de acordo com o Parecer 699/72, era a profissionalização, sem preocupações com a educação geral. A Lei de 1971, sobre a *Aprendizagem* e a *Qualificação*, especifica em seu parágrafo único que:

Os cursos de aprendizagem e os de qualificação darão direito a prosseguimento de estudos quando incluírem disciplinas, áreas de estudo e atividades, que os tornem equivalentes ao ensino regular, conforme estabelecem as normas dos vários sistemas (BRASIL, 1971).

Especificamente quanto à função de *Aprendizagem*, conclui o Relatório de 1983 que os sistemas estaduais de ensino não se comprometeram com essa função, delegando-a ao SENAI, SENAC e às empresas privadas. Deste modo, o ‘*entusiasmo a*

traduzir-se numa colaboração que se torna cada vez mais fecunda’, que foi citado no Parecer 699/72-CFE, segundo as conclusões do relator, não mais existia. (BRASIL, 1983, p. 71). Assim, expõe que

A maior parte das Unidades não faz qualquer referência a aprendizagem; das 8 que se reportam, como visto acima, 4 nada depõem (MG 'fala em SENAI e SENAC; RS em SENAI e empresas; CE não dispõe de dados;' RN, não desenvolve atividades). Das 4 restantes, 2 são vagas (SP, com época variável, citando SENAI e SENAC; PR, iniciando em 1980, somente referindo-se a SENAI) e 2 fora da Lei e sua exegese (SE sem definir responsabilidade e tendo como clientela a comunidade; DF, com a rede pública assumindo a responsabilidade). O questionário, portanto, não obteve informações consistentes, tanto mais quanto se sabe que o SENAI e o SENAC atuam desde o início da década dos 40, e que não foram extintos; além disto, é plausível que empresas desenvolvam a função aprendizagem. O mais provável, portanto, é que os sistemas de ensino não participem de qualquer forma de intercomplementaridade, e que o SENAI e o SENAC (e empresas) atuem ignorando os respectivos sistemas (BRASIL, 1983, p. 71).

De acordo com os dados levantados sobre as funções de *Suprimento, Aprendizagem e Qualificação* do Ensino Supletivo, o Relatório concluiu que, na maioria dos entes federativos, os cursos oferecidos apresentavam falhas quanto às características descritas na legislação para essas funções. Em alguns estados, os cursos apresentavam falhas quanto ao seu caráter intensivo; em outros, era vago o requisito de escolaridade; em muitos, a descrição dos cursos parecia não se encaixar na função de qualificação ao se referir à duração ou à composição da clientela. Concluiu o Relatório que persistia a falta de normas complementares para distinguir as funções *Suprimento, Aprendizagem e Qualificação* e a ausência dos sistemas públicos de ensino na oferta desses cursos no Brasil (BRASIL, 1983).

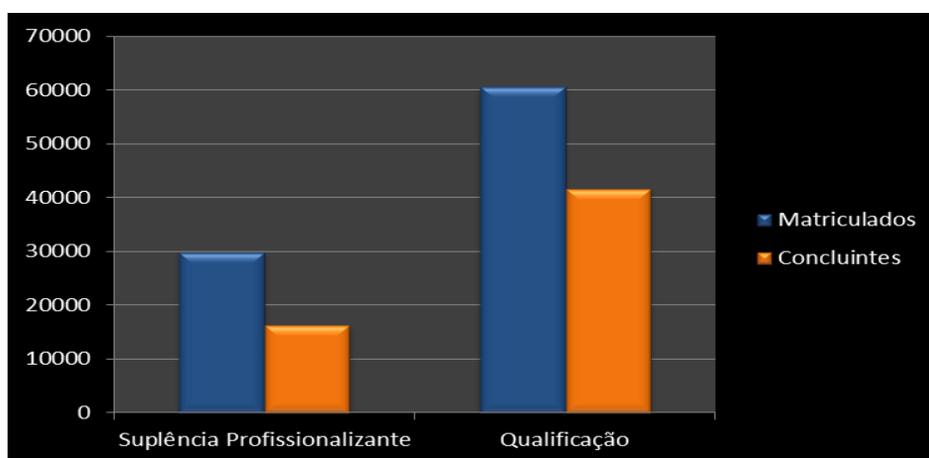
Desta forma, sedimentou-se nos sistemas públicos de ensino a função *suplência* – complementação do inacabado. As demais funções do Supletivo saíram da competência do Ministério da Educação, sendo executadas pelas empresas ou entidades do Sistema S. Consolidou-se a tendência manifesta desde os anos 1940 de uma formação geral básica e o treinamento profissional para a maioria da população enquanto os cursos técnicos de nível médio, que demandavam maiores investimentos, ficaram a cargo das escolas técnicas federais.

Quanto aos exames de suplência profissionalizante de 2º. Grau, os dados do Relatório de 1983 evidenciam que eram realizados em todas as unidades da federação. Iniciaram-se, em primeiro lugar, no ano de 1974, em Pernambuco, Minas Gerais e Distrito Federal. A periodicidade mais frequente era a anual.

Outro levantamento, o do Censo Educacional relativo a 1987, quanto ao supletivo profissionalizante, mostrou que a maioria os cursos de suplência profissionalizante eram ministrados na rede privada, confirmando as análises de que, nesse período, abriu-se um mercado promissor para a educação de adolescentes e adultos no Brasil, incluindo-se, aqui, a profissionalização.

No gráfico a seguir, trazemos os dados relativos às modalidades nas quais eram oferecidos os cursos profissionalizantes no final dos anos 1980. Pode-se observar que há uma procura maior pelos cursos apenas profissionalizantes na rede privada, aqueles que não ofereciam a elevação de escolaridade por meio dos cursos supletivos. Isso se explica pela dificuldade das escolas oficiais em garantir a oferta desses cursos por falta de professores especializados e de investimento em equipamentos. Ao mesmo tempo, os cursos de *Aprendizagem*, de curta duração, para uma rápida colocação no mercado de trabalho, ofereciam a opção por cursos sem a elevação da escolaridade.

Gráfico 2 - Matriculados e concluintes em suplência profissionalizante e qualificação – 1987



Fonte: MEC/SAG/CPS/CIP, 1991.

Outra questão importante para refletir sobre os dados trazidos pelo gráfico 1 refere-se à evasão nos cursos supletivos, uma marca histórica desta modalidade de

ensino, seja profissionalizante ou de educação geral. Problema que persiste neste século XXI tanto em cursos do Proeja na rede federal, nos estados e municípios ou mesmo nas escolas de EJA em suas diversas formas de atendimento. Quanto aos dados do gráfico, observa-se que a evasão maior está nos cursos com elevação de escolaridade, colaborando com a informação antes anunciada da dificuldade do aluno na busca por cursos com elevação de escolaridade que demandem maior tempo de formação.

Haddad (1991) destaca que três princípios foram estabelecidos pelos documentos que conformaram as características do Ensino Supletivo: o primeiro, apesar da independência em relação ao Ensino Regular, foi a sua integração ao Sistema Nacional de Educação; o segundo foi colocar o Ensino Supletivo, assim como toda a reforma educacional do período, voltado para o esforço do desenvolvimento econômico da nação com a alfabetização, a escolarização básica e a profissionalização da mão de obra; este último, por sua vez, associava-se à ideia da Educação Permanente em estreita relação com o supletivo, no qual se pressupunha a constante atualização de conhecimentos em função do processo de inovações tecnológicas no período.

Uma importante característica do Supletivo era a sua flexibilidade. Esta se relacionava ao grau de *supletividade* das modalidades a serem implantadas no país. Desta forma, quanto mais distante das características do ensino regular fosse o curso, maior seria seu grau de supletividade. Nesse sentido, admitiam-se várias formas de organização dos cursos, nos quais o grau de supletividade era medido por 30 itens de comparação com o ensino regular. Esses itens iam desde a natureza dos cursos, a frequência, o mínimo de horas, a duração dos períodos letivos até o currículo (parte comum e diversificada), a profissionalização de 1º e 2º grau, a idade mínima e máxima para ingresso e conclusão, entre outros.

Com essa flexibilidade e a possibilidade de combinar o ensino com os meios de comunicação (rádio e televisão), o Ensino Supletivo foi apresentado à sociedade como a escola capaz de recuperar o atraso, reciclar o presente, formando uma mão-de-obra que pudesse contribuir com o esforço de desenvolvimento do país. (CHAGAS, 1973).

Em termos de estrutura administrativa, o Supletivo estaria a cargo de um Departamento no Ministério da Educação, o Departamento de Ensino Supletivo (DESU). O DESU contaria com uma direção geral para coordenar o desenvolvimento de todas as atividades de educação de adultos em âmbito nacional e sua principal função seria a expansão integrada das ações de educação de adultos em todo o território nacional. Quanto às várias modalidades do supletivo, Haddad (1991, p. 126) assim explica:

A coordenação das várias modalidades estaria atribuída às agências executivas de caráter nacional, a saber: o Mobral na modalidade de Suplência; o PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra, na modalidade de Qualificação; a Coordenação Nacional de Aprendizagem que integraria o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Para a modalidade de Suprimento, recomendou-se a criação de um serviço especial para atuar junto aos sistemas de ensino.

Segundo Haddad (1991), o documento *Política para o Ensino Supletivo* sugeria que o Departamento de Ensino Supletivo do MEC realizasse convênios com universidades e outras instituições para a realização de estudos que aprimorassem o Ensino Supletivo no país. Tais estudos seriam socializados por meio de seminários, simpósios, cursos e, inclusive, com a organização de projetos para assistência direta ao Supletivo. Não podemos deixar de fazer aqui uma referência ao Proeja que teve como uma de suas estratégias de implementação o envolvimento de pesquisadores de diversas universidades e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) por meio de edital de apoio técnico e financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da EJA e sua integração com a educação profissional. Esta iniciativa no século XXI materializa, a nosso ver, a necessidade, manifesta na década de 1970, para a aceitação de uma reforma ou Programa de Educação.

A despeito da tentativa de centralização das ações do Supletivo no Brasil, esse subsistema de ensino sempre contou com uma diversidade de cursos. Isso em decorrência da possibilidade de que cada ente federativo, por meio do seu respectivo Conselho Estadual, regulamentasse o Ensino Supletivo no Estado. O que se pode perceber é que, acompanhando o movimento federal, a maioria dos estados criou os

seus *Departamentos de Ensino Supletivo* nas secretarias estaduais de educação, mas as ações implementadas nesta área ficaram a cargo das condições de cada Estado. Haddad (1991) explica que, em 19 estados da federação, foi implantado o Ensino Supletivo de 1º Grau em oferta pública ou privada, já, no 2º grau, a oferta pública de cursos de suplência era escassa e limitada, sendo a maior parte das matrículas efetuada na rede privada.

Em 1974, o MEC propôs a implantação dos Centros de Estudos Supletivos (CES), por meio dos quais se conseguiria a efetivação da modalidade supletiva de ensino, atendendo a uma clientela adolescente e adulta já inserida no mercado de trabalho. Assim, criou-se uma estrutura que permitiria compatibilizar as atividades produtivas com o estudo. Beisiegel (2001, p. 237) assim descreve a organização dos CESs:

Os centros atuavam mediante o ensino à distância, com utilização de blocos integrados de trabalho, baseados no princípio do ensino personalizado. Recomendava-se a adoção do estudo dirigido, da orientação individual e em grupo, do rádio e da TV, da correspondência, da instrução programada, das séries metódicas e dos multimeios. O ensino seria desenvolvido através de módulos. Cada módulo compreenderia um fascículo, abrangendo os textos a serem estudados pela clientela. A atividade nos Centros não ficaria restrita ao fornecimento do material didático ou à realização dos exames supletivos: haveria permanentemente esforço de orientação e de avaliação do nível de adiantamento dos clientes. O tempo dedicado aos estudos de cada um dos módulos, o ritmo de frequência aos Centros, a duração total dos trabalhos nos cursos e suas respectivas cargas horárias seriam variáveis, dependendo, sobretudo, das características individuais da clientela.

Os Centros de Estudos Supletivos atendiam a alunos de 5ª a 8ª série do 1º Grau e alunos do 2º grau e, segundo Haddad (1991), foi sua modalidade de atendimento de suplência de 5ª a 8ª série a mais disseminada pelo país. Nestas escolas de ensino modular, o aluno poderia compatibilizar seu tempo de trabalho e estudo e contar com material audiovisual. Em 1978, foram instalados 43 Centros de Estudos Supletivos⁶³, em 1983, chegaram a 77, subordinados aos sistemas estaduais de ensino (HADDAD, 1991).

⁶³ Haddad (1991) esclarece que o MEC financiava as despesas iniciais de implantação e de aquisição de equipamentos básicos dos CESs, além de prestar assistência técnica no período de implantação, promovendo intercâmbio entre unidades da federação.

A criação dos Centros de Estudos Supletivos obedeceu à lógica da política educacional do regime militar de se buscar soluções técnicas para os problemas educacionais. A ênfase se resumia na resolução do problema da pressão exercida sobre o ensino superior, e com baixo custo. A ideia era que, por meio do ensino modular, pudesse ser atendida a uma grande quantidade de jovens e adultos, alcançando a terminalidade de estudos, via uma educação flexível e com o uso dos recursos tecnológicos do período. Nota-se que a rede privada encontrou no supletivo um terreno fértil de atuação, seja nos cursos preparatórios para exames ou nos chamados cursos de *Supletivo Seriado*, nos quais o aluno cursava cada série em seis meses – o ensino de 5ª a 8ª séries, assim, era concluído em dois anos e o de 2º grau em um ano e meio (HADDAD, 1991).

As estatísticas relativas ao Ensino Supletivo apontam que seu objetivo de garantir atendimento a uma grande demanda e com baixo custo operacional não se concretizou. Os índices de evasão e repetência eram elevados, tal como no ensino regular, não se alcançando os ideais de uma escola que garantiria a democratização das oportunidades educacionais para aqueles que se encontravam à margem do processo de escolarização regular (HADDAD, 1991).

O censo escolar de 1988, elaborado com dados coletados em 1987, mostrou que existiam, ao final daquele ano no Brasil, 9459 estabelecimentos que ofertavam cursos de Ensino Supletivo com avaliação no processo. Destes, 125 eram instituições federais, 6377 estaduais, 1634 municipais e 1323 instituições particulares. Portanto, apenas 1,32% dos estabelecimentos que ofertavam cursos supletivos eram federais e o esforço em criar nos entes federativos uma estrutura de atendimento aos jovens e adultos com pouca escolarização parece ter tido êxito (MEC/SAG/CPS/CIP, 1991).

Haddad e Di Pierro (2000) explicam que foi nas redes estaduais que o ensino supletivo se firmou. No entanto, essa forma de atendimento, dada à flexibilidade garantida na Lei, produziu uma diversidade na sua oferta, provocando uma grande variedade quanto às formas de organização e às nomenclaturas empregadas nos diversos estados para a oferta do Ensino Supletivo de Ensino Fundamental fase II e Ensino Médio.

Apesar de ter sido criado com o argumento de diminuir a pressão sobre o ensino superior, garantindo uma profissionalização, o Supletivo se tornou uma válvula de escape para a conclusão do Segundo Grau em menor tempo. A criação de uma rede de escolas – os Centros de Estudos Supletivos (CES) –, na qual a principal função era a suplência, permitiu à rede pública e privada uma alternativa rápida para a conclusão do 1º e do 2º graus sem a obrigatoriedade da profissionalização. Além disso, as escolas de Ensino Supletivo que se espalharam pelo Brasil contribuíram para a separação entre as ações voltadas para a profissionalização e aquelas para a elevação da escolaridade entre a população jovem e adulta.

O Ensino Supletivo, ao se consolidar com a função suplência, cumpriu e ainda cumpre um importante papel no contexto sócio educacional brasileiro: o reingresso de alunos no sistema escolar. Ao contrário do que se pensava (garantindo a educação das crianças em idade escolar, não seria mais necessário investir no Ensino Supletivo), o público potencial para o Supletivo e, depois, para a EJA tem se mantido em patamares elevados.

Paralelo aos esforços empreendidos pelo governo federal e pelos governos estaduais de garantir o cumprimento da Lei 5.692 quanto ao subsistema criado para atender à população adulta, outras ações eram empreendidas no campo da profissionalização desta parcela da população. Ramos (1995) explica que, após 1964, o ensino técnico industrial passou a ser organizado para atender às demandas criadas pelo processo de transformações do sistema econômico nacional, que exigia uma rápida formação de mão de obra.

As ações de um governo militar recém-criado, no sentido de fortalecer e ampliar a formação de recursos humanos para as várias atividades econômicas do país levaram à criação de programas de formação de mão de obra como o *Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial* (PIPMOI), mais tarde, com sua abrangência ampliada e, por isso, foi suprimido o adjetivo Industrial, passando a se chamar PIPMO. Além desse Programa, destacamos a reforma do ensino de 1º e 2º com a Lei 5692 de 1971, cujo objetivo manifesto era formar técnicos para o mercado de trabalho.

O estudo de Ramos (1995) evidencia a construção, no período do regime militar, de uma estrutura de formação rápida de mão de obra com os cursos de Aprendizagem (Sistema S, Supletivo, PIPMO), formação de técnicos nos cursos de 2º Grau e ainda, de acordo com a necessidade manifesta no período, a formação de técnicos de nível superior com atuação entre os técnicos de nível médio e os engenheiros de nível superior. Com esse objetivo e utilizando-se de recursos do *Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio (PRODEM I)*⁶⁴, realizou-se o projeto de construção, equipamento, mobiliário e preparação de recursos humanos relativos a seis Centros de Engenharia de Operação – CEO – vinculados a Escolas Técnicas Federais. Estes centros, conforme informa a autora, foram os precursores dos Centros Federais de Educação tecnológica (CEFET).

Ramos (1995) destaca desse período a questão da dualidade de ações no campo da formação profissional desenvolvida pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e assim explica essa situação:

Indicativo da dualidade estabelecida entre as políticas de formação Educação e Ministérios do Trabalho –; ato que expressa os mecanismos articulados pelos detentores de capital em gerir à sua maneira a formação de mão-de-obra. Ao governo competia, na verdade, subsidiar essa formação e atuar na esfera de formação mais qualificada, que representa o técnico de nível médio. Esfera, inclusive, mais dispendiosa (RAMOS, 1995, p. 104).

Seguindo a lógica descrita pela autora, ao Ministério do Trabalho, coube promover a execução de programas de formação profissional, bem como estudar, analisar, orientar, controlar e supervisionar as atividades relacionadas à preparação de mão de obra para o mercado de trabalho. Teria ainda como função promover e acompanhar os programas de formação profissional do Sistema S por intermédio do PIPMO, que foi alocado na Secretaria de Formação de Mão de Obra deste Ministério. Em 1977, o Ministério do Trabalho foi criado o Sistema de Formação de Mão de Obra, aglutinando os diferentes órgãos de formação profissional a ele ligados.

Ramos (1995, p. 106) evidencia que, à época, difundia-se a ideia de que o

⁶⁴ “[...] mecanismo especial vinculado ao Departamento de Ensino Médio do MEC, que tinha como objetivo principal administrar e desenvolver projetos, acordos e convênios estabelecidos com organismos financiadores externos, visando aperfeiçoar e complementar o sistema de 2º grau” (RAMOS, 1995, p. 102). Foram três programas desta modalidade – PRODEM I, II e III.

Ministério da Educação pouco se interessava pelas atividades ligadas à formação profissional, fato que a autora interpreta como fruto da “[...] luta de poder na esfera do Estado em que os empresários buscam o controle da educação segundo os interesses que imediatamente atendam à acumulação do capital”. Esta ideia explica a vinculação das atividades de qualificação profissional no âmbito do Ministério do Trabalho, uma vez que os empresários teriam mais controle e vantagens fiscais sobre os programas de formação profissionais que estivessem a ele vinculados.

Consolidou-se, então, na década de 1970, uma formação geral de adolescentes e adultos em cuja função principal prevaleceu a suplência, enquanto, para a formação de mão de obra, estabeleceu-se uma dualidade no interior no governo federal com ações distintas desenvolvidas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho. Ao primeiro, detentor de uma rede de escolas, coube a organização de cursos de nível técnico e superior, mais dispendiosos e que não resolviam a necessidade de formação rápida da mão de obra. Este objetivo ficou com o Ministério do Trabalho, que, sem uma rede de escolas, atuaria na indução, no financiamento e acompanhamento de programas e projetos desenvolvidos pelas escolas do Sistema S e entidades empresariais.

Essa dualidade será questionada no final da década de 1980 e início dos anos 1990 quando ideias progressistas acerca da educação e da formação profissional no Brasil serão manifestas pelos educadores mediante discussões em torno da aprovação da nova Constituição e, mais tarde, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lançando as bases para a criação de Programas que pudessem aliar a formação geral e a profissional em uma formação integral do trabalhador.

1.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A LUTA PELA CONSTRUÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES

Retomaremos, neste item, alguns aspectos políticos e econômicos da década de 1970 que são basilares para compreender as mudanças que levaram ao final do regime militar e ao início da redemocratização no país. Estamos nos referindo ao fim do

período conhecido como Milagre Econômico⁶⁵, que aconteceu entre os anos de 1969 e 1973, período que evidenciou o esgotamento do Estado desenvolvimentista iniciado com Vargas em 1930.

As circunstâncias que levaram ao fim do milagre econômico evidenciam a impossibilidade de o Estado manter a política de desenvolvimento adotada até este período. Os empréstimos externos utilizados como recurso dinamizador da economia nacional e a ditadura como forma de mediação dos conflitos já não eram suficientes para manter o padrão de desenvolvimento, tornando-se, inclusive, seu empecilho. Além disso, o empresariado nacional passou a questionar o modelo de substituição de importações e o privilegiamento do setor de bens duráveis sob o controle internacional (CARVALHO, 2002).

Fausto (2009) ressalta que um dos aspectos negativos do milagre econômico foi de natureza social, uma vez que se privilegiou a acumulação de capital sem a consequente distribuição de renda. Os setores mais privilegiados foram as classes média e alta enquanto os salários dos trabalhadores foram achatados. Outro aspecto a ser ressaltado foi o abandono dos programas sociais pelo Estado, chegando a indicadores muito baixos de saúde, educação e habitação.

O período pós 1974 evidenciou a fragilidade do milagre econômico devido à crise econômica que se manifestou ante o aumento da inflação, a crise do petróleo, o desemprego e a queda do poder de compra da classe média. A partir deste período, os movimentos sociais, antes silenciados pelo Regime, voltaram a se organizar. Entre os trabalhadores cresceu o número de operários sindicalizados, inclusive com o surgimento de novas categorias de trabalhadores sindicalizados, como professores, médicos, sanitaristas, entre outras. No campo, sob a influência da Comissão Pastoral da Terra (CPT), organizaram-se os movimentos de luta pela posse da terra e a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo.

⁶⁵ Esse período combinava o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB do período cresceu em média 11,2% e a inflação não passou de 18% anual. Esse “milagre” era conseguido por meio de vultosos empréstimos e entrada do capital estrangeiro, sobretudo na indústria automobilística.

Em meio à efervescência dos movimentos populares, foi organizada, em agosto de 1981, a I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (I CONCLAT). Neste evento, participaram mais de 1000 entidades e as reivindicações da Conferência versavam sobre a redução na jornada de trabalho sem perdas salariais, a reforma da Consolidação das Leis do Trabalho, o direito de greve, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, entre outras, que expressavam os impasses com os quais se defrontavam a sociedade civil e o Estado.

Dos movimentos dos trabalhadores urbanos desse período, destacamos o setor automobilístico como o setor mais combativo. Os sindicatos dos metalúrgicos de São Bernardo e Diadema iniciaram, em 1978, uma campanha para a correção dos salários, abrindo caminho para as grandes greves de 1978 e 1979. Neste contexto, destacamos a liderança de Luís Inácio da Silva (Lula) eleito presidente da República em 2003, como veremos mais adiante.

Neste contexto de crise econômica e a volta dos movimentos sociais e combativos, desenrolou-se o período de abertura política que teve início em 1974 com a eleição de Geisel e completou-se no governo de João Batista Figueiredo em 1979. Destacamos, também, do processo de abertura política, a volta à legalidade de partidos tradicionais como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) com base no sindicalismo urbano e rural e da atuação de setores da Igreja. Chauí (1986) chama a atenção para a mudança semântica quanto à designação dos acontecimentos do período: falava-se inicialmente em “distensão”, mais tarde em “abertura” que, depois, tornou-se “transição” já com a adesão de setores antes alinhados à esquerda.

Sallum Júnior e Kugelmas (1991, p. 147) explicam que a transição política brasileira das décadas de 1970 e 1980 não foi resultado da crise do regime autoritário, e sim da crise *da forma do Estado*, característica da sociedade brasileira desde a década de 1930. A crise, para estes autores foi, na realidade, a crise do padrão anterior de articulação entre capitais locais e o capital internacional, que se manifestou por meio da “[...] agregação e representação dos interesses econômicos sociais gerados por uma sociedade cada vez mais complexa e a relação entre setor público e privado”. Essas

crises colocaram em evidência não só o regime político, como a forma assumida pelo Estado Desenvolvimentista.

Nesse processo de crise da forma do Estado e de transição democrática, desenvolveu-se a luta pela aprovação de eleições diretas para Presidente da República, culminando em 1984 na campanha pelas *Diretas Já*. Essa campanha tornou-se uma unanimidade nacional ao ganhar as ruas em manifestações populares com a realização de grandes comícios, tendo a participação de nomes expressivos da política e da sociedade brasileira os quais reivindicavam a aprovação pelo Congresso Nacional de uma emenda constitucional que garantisse eleições diretas para Presidente da República na próxima eleição. Contudo, as eleições diretas não foram aprovadas e, em janeiro de 1984, de forma indireta, pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves foi escolhido para a presidência da República, tendo como vice José Sarney.

José Sarney, em virtude da doença e posterior morte de Tancredo Neves, tomou posse como Presidente do Brasil em 1985 e, em seu governo, teve início o que se convencionou chamar de *Nova República*. Seu governo é indicativo das transformações pelas quais o Estado brasileiro passaria na década seguinte. Em meio à manifestação dos trabalhadores e greves em vários setores (bancário, metalúrgico, professores federais, etc.), pressões do Fundo Monetário Internacional quanto ao pagamento da dívida externa, o governo Sarney tomou medidas que tinham por objetivo a retomada do crescimento econômico e o controle da inflação – os Planos Econômicos, nos quais se atribuiu ao setor privado um papel importante para a retomada do crescimento econômico. Ao Estado, caberia o desenvolvimento de suas funções tradicionais: prestação de serviços públicos essenciais e atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo. Para a retomada do desenvolvimento econômico pressupunha-se que:

[...] o crescimento econômico sustentado combinaria três vertentes da política econômica: a redução do déficit público, a renegociação da dívida externa – de modo reduzir a transferência de recursos para o exterior – e o combate à inflação. Admitiam-se duas exceções à política de redução de gastos: não seriam comprometidos os investimentos complementares à iniciativa privada que se destinavam a ativar o setor produtivo mediante empreendimentos voltados para a infraestrutura econômica e elevar-se-

iam, significativamente, os gastos com os programas sociais (RAMOS, 1995, p. 127).

Abriram-se, nesse momento, as principais linhas da gestão pública, que se consolidaram nos anos 1990 com a privatização de empresas estatais, ao mesmo tempo em que se garantia a disponibilidade de recursos financeiros para o setor privado.

Na década de 1980, com a efervescência dos movimentos populares no país e a luta pela redemocratização política, a educação de modo geral e a educação dos adolescentes e dos adultos, em particular, ganharam novas dimensões. Tomando como base o recenseamento geral realizado pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) em 1980, Hadadd (1987) estimou a demanda potencial para a educação de adultos, na época, em 60 milhões de pessoas. Não se tratava mais de programas de alfabetização para a população adulta. Buscava-se a ampliação da escolaridade interrompida pela limitada capacidade do sistema regular de ensino em atender às crianças na faixa de 7 a 14 anos e pela falta de reconhecimento da educação dos adultos em termos de financiamento, tudo isso, agravado pelas condições sociais impeditivas de acesso e de permanência dos jovens e adultos na escola.

A luta pela democratização do país era acompanhada pela luta por uma escola pública de qualidade. Para a educação dos adultos, pretendia-se o seu reconhecimento como educação da população jovem e adulta trabalhadora que não desconsiderasse o mundo do trabalho, mas a ele não se restringisse com programas de treinamento profissional.

Como medida prática em relação à educação dos adultos, em 1986, o MOBREAL foi extinto e, em seu lugar, foi criada a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos⁶⁶ (Fundação Educar). Esta, diferentemente do MOBREAL, não tinha caráter executor, sua função era apoiar indiretamente as ações educacionais na condição de órgão de fomento e apoio técnico aos órgãos estaduais e municipais, empresas e entidades comunitárias por intermédio de convênios. A Fundação Educar existiu por um curto período de tempo, sendo fechada em 1990, no governo de Fernando Collor de

⁶⁶ Paiva (2003, p. 404) explica que a extinção do Mobreal era um dos objetivos do Programa de Governo do Partido Democrático Brasileiro (PMDB) por sua precária efetividade e, sobretudo, por sua origem e percurso autoritário.

Melo. No período de funcionamento da Fundação Educar, muitas iniciativas oficiais, por meio de convênios com a Educar, incorporaram práticas da educação popular, possibilitando a confluência do ideário desta, com a escolarização de jovens e adultos por meio de programas extensivos da educação básica (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, MASAGÃO, 2001).

Haddad (1991) explica que o crescimento dos movimentos de educação popular nas décadas de 1960 e 1970 esteve ligado às críticas ao Estado autoritário e ao modelo educacional excludente. Tais movimentos, já na década 1980, tiveram um impulso pela efervescência dos movimentos sociais do período, dos quais destacamos, conforme Di Pierro (2000), os movimentos relacionados com as associações comunitárias nas zonas rurais e urbanas que faziam resistência ao regime militar, na maioria das vezes impulsionados pelas pastorais da Igreja Católica e suas Comunidades Eclesiais de Base (CEB); as Escolas Comunitárias, criadas no início dos anos 1980 nas periferias dos grandes centros urbanos; o Projeto Seringueiro, criado em 1981, pelo movimento sindical seringueiro, com o objetivo de levar a alfabetização e noções de saúde preventiva aos trabalhadores da floresta amazônica; a educação no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que teve início em 1979 em assentamentos no Rio Grande do Sul e que, além da alfabetização de jovens e de adultos, dedicou-se às atividades de profissionalização; o Movimento de Educação de Base (MEB), criado 1961, teve na segunda metade dos anos 1980 modificadas as suas orientações, adotando concepções e práticas progressistas e mobilizadoras de educação popular.

Quanto às ações no campo da educação e da formação profissional, podemos afirmar que se aprofundou a relação entre o setor produtivo e a formação profissional, tal como organizado anteriormente: uma rede oficial de formação de técnicos de nível médio sob a responsabilidade do Ministério da Educação e as ações de qualificação e aprendizagem implementadas via projetos apoiados pelo Ministério do Trabalho.

Destacamos a intenção do governo, em meio à crise econômica do período, de promover o aperfeiçoamento da qualificação dos trabalhadores, para o qual implementar-se-ia uma política de formação profissional e concessão de bolsas de

estudos para os trabalhadores e seus familiares. Outra medida importante foi o fortalecimento dos centros de excelência científica e tecnológica. Neste processo, pretendia-se a diversificação e a regionalização das habilitações profissionais, planejadas de acordo com a necessidade local, para a qual as Escolas Técnicas Federais teriam um papel importante como unidades de ensino descentralizadas (RAMOS, 1995). Iniciou-se, ainda, o processo que se completou em 1994, que transformou as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Também neste campo, é importante ressaltar o protagonismo da sociedade civil tanto na execução quanto nas discussões e debates sobre a educação e a formação profissional no Brasil. Vale fazermos referência, mais uma vez, ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra que, em suas atividades, pressupunham, além das práticas de educação e alfabetização, a formação profissional dos assentados. Registra-se que, no final dos anos 1980, 6,2% das entidades sindicais (de empregadores e empregados) mantinham cursos de formação profissional e, entre elas, o maior número estava nos sindicatos dos trabalhadores urbanos. Entre os cursos ofertados havia uma variedade de situações: cursos que não se diferenciavam dos regulares em convênio com o Sistema S; cursos técnicos regulares para jovens em idade escolar; iniciativas para alfabetização de jovens e adultos; cursos em colégios reconhecidos, como o Colégio dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, entre outros, organizados desde 1989 (MANFREDI, 2002).

Em relação à profissionalização compulsória trazida pela Lei 5.692/71, explicita-se que, por não ter condições objetivas de articular a formação geral com a educação profissional nas redes públicas e privadas de ensino de 2º grau, a lei foi sofrendo modificações até que, em 1982, a Lei n. 7044 trouxe novamente a possibilidade de organização de um ensino de formação geral e outro de caráter profissional com as habilitações específicas. Apesar desta mudança, as escolas técnicas federais continuaram a oferecer um ensino de 2º grau técnico de qualidade.

No tocante à atuação do governo federal, no decorrer do Governo Sarney, manteve-se a centralização política nas mãos do executivo, paralelamente ao processo

de redemocratização do país, cujo marco foi a elaboração de uma nova Constituição. O período em que os trabalhos de elaboração da nova constituição se iniciaram foi de grande efervescência no campo da mobilização social, fazendo com que se propagasse a ideia de que o país passava por uma crise de poder. Sobre isso, destacamos as observações de Carvalho (2002, p. 29) ao explicitar que:

A tentativa de manutenção do controle do Estado pelos setores dantes vinculados à ditadura defrontava-se com a crise econômica e com o desafio de restaurar a ordem em circunstância marcada por crescente mobilização popular, além do papel protagonizado pelos novos partidos de oposição ao antigo regime e de entidades da sociedade civil representativas da classe trabalhadora. O resultado disso sobre as atividades constituintes foi a percepção de que o país passava por uma 'crise de poder', caracterizada pela luta de diversos setores, camadas e classes sociais por preservar ou conquistar espaços dentro da Constituição.

Nesse momento de disputas entre os diversos setores da sociedade pela representatividade na Constituinte, desenvolveram-se as discussões para aprovação do capítulo sobre a Educação no texto constitucional. Saviani (2006) explica que a comunidade educacional se mobilizou para que o texto contemplasse as reivindicações manifestas no documento chamado Carta de Goiânia, organizado em 1986, durante a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia, o que se conseguiu quase totalmente.

A grande questão, naquele momento, era a redefinição das relações entre Estado e sociedade no contexto de redemocratização e de manifestações sociais de todo tipo. Além disso, a crise econômica exigia a criação de uma ordem social que pudesse dar conta dos graves problemas estruturais pelos quais o país atravessava. Os parlamentares eleitos em 1982 e que integravam o Congresso Constituinte foram divididos em oito comissões temáticas, que se subdividiriam, cada uma, em 24 subcomissões, para discutir e aprovar o texto da nova Constituição. Na subcomissão responsável pela Educação, Cultura e Esportes, foram organizadas reuniões e audiências públicas com representantes de vários segmentos da sociedade.

Tavares (2003) explica que, desde o início dos trabalhos da constituinte, delineavam-se algumas divergências a respeito do papel do Estado com o ensino e a

distribuição dos recursos públicos, entre outros pontos. A questão que tomou conta dos primeiros debates referiu-se ao ensino público e privado, com defesas dos grupos de interesses de ambos os lados e, sobre esta questão, o texto final da Constituição manteve a destinação dos recursos públicos para a iniciativa privada, fazendo uma diferenciação entre escolas privadas e comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Em relação à educação daqueles que não concluíram o ensino de 1º e 2º graus na idade correspondente ao ensino regular, a Constituição a reafirmou em seu Art. 205. A Educação como “*direito de todos e dever do Estado e da família*”, 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. Ainda em seu Art. 208, explicita que o dever do Estado com educação será efetivado mediante a garantia de: “[...] ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988). Para a educação dos jovens e adultos, isso significou um grande avanço no reconhecimento da educação como direito para aqueles que não concluíram seus estudos no 1º e no 2º graus.

De modo geral, a Constituição de 1988 confirmou grandes avanços sociais em diversas áreas, entre elas: a garantia de direitos individuais e coletivos; o fortalecimento do legislativo no que se refere aos interesses da maioria da população; o reconhecimento da sociedade civil organizada por meio de suas entidades, como veículo de controle das ações do Estado (TAVARES, 2003). E, tão logo terminaram os trabalhos constituintes, os setores ligados à educação nacional começaram a discutir a organização de uma nova Lei de Educação, cujos desdobramentos serão mais intensos durante os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso. Este processo trouxe uma nova institucionalidade para o campo da educação e da formação profissional da população jovem e adulta, objeto do próximo item.

1.3.1 A reforma do Estado e a gestão da educação no Brasil

A economia e a política da década de 1980 foram marcadas pela crise econômica mundial que se refletiu na queda das taxas de lucro e no aumento de desemprego. Internacionalmente, o novo cenário político e econômico, ante a

globalização da economia, exigia novas estratégias de inserção do Brasil no mercado mundial e as agências internacionais, sobretudo, as financeiras, passaram a ter um papel importante na definição das estratégias internas de enfrentamento da crise. Dentre as mudanças recomendadas por elas para o enfrentamento da crise nacional, postulava-se a redefinição das funções do Estado, para o qual se apresentava um pacote de ações elaborado sob os princípios neoliberais⁶⁷. Reformar o Estado, neste processo, significou a opção por um determinado tipo de inserção do Brasil na economia mundial e, como consequência, alteraram-se as relações entre o Estado e o mercado e entre o Estado e a sociedade.

Petras e Veltmeyer (2001) explicam que, no período de 1985 a 1994, nos mandatos de Sarney, Collor e Itamar Franco e com estímulo do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, foram feitas tentativas de liberalização da economia, que, devido às pressões internas dos movimentos populares nacionalistas, não se efetivaram por completo. O rompimento com o modelo nacionalista estatal completou-se no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso com a venda de empresas estatais a investidores estrangeiros, a liberalização comercial e a desregulamentação financeira. Nesse momento, efetivou-se a reforma na administração pública e, na sua esteira, a reforma educacional dos anos 1990, materializada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB 9394/96, que significou a consolidação da concepção neoliberal de estado e sociedade no âmbito das políticas educacionais.

Um dos eixos da reforma da educação dos anos 1990 foi a participação e a descentralização. Observamos que, desde anos 1980, os temas da participação e da descentralização eram defendidos pelos progressistas como bandeiras necessárias ao verdadeiro processo de democratização do país. No entanto, no contexto de redefinição das funções do Estado e sua relação com a sociedade, esses princípios tornaram-se

⁶⁷ O neoliberalismo é a ideologia do capitalismo na era em que há a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro e, segundo Moraes (2001), pode ser concebido como uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social. Devemos considerar que a forma como o neoliberalismo compreende e tenta modelar a política social não se apresenta de forma homogênea, dependendo das características históricas de cada região. No Brasil, os grandes inimigos do neoliberalismo foram as políticas sociais e as regulamentações trabalhistas de um lado e o Estado protecionista e industrializante de outro que estariam impedindo o funcionamento das virtudes criadoras do mercado.

um recurso gerencial no sentido de imprimir eficiência e eficácia na administração pública.

Cunha (1988) destaca que, ao longo dos anos 1980, já se podia perceber algumas mudanças no campo educacional, empurradas pela participação popular, que se manifestara desde 1982 com as primeiras eleições diretas para governadores e prefeitos. Acrescenta o autor que, em algumas administrações estaduais e municipais mais progressistas, nas quais os educadores de oposição assumiram as administrações municipais e estaduais, foram implantadas formas de participação de professores, funcionários, alunos e seus pais na gestão da escola em atendimento à necessidade de romper com os controles políticos partidários sobre as escolas.

A Constituição brasileira de 1988 trouxe como novidade a ideia da gestão democrática na educação pública e, como aponta Tavares (2003), esse princípio foi quase um imperativo motivado pelas inúmeras conquistas sociais contempladas no texto constitucional e pelas batalhas entre os diversos segmentos organizados da sociedade civil durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A regulamentação deste princípio, no entanto, remetia à legislação específica, neste caso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996. Nesta Lei, a concepção de gestão democrática, ao contrário dos ideais progressistas, foi construída sob os princípios da eficiência e da eficácia, de modo a tornar-se um recurso gerencial. Desta forma, nos anos 1990, o discurso da democratização da escola por meio da universalização do seu acesso e da gestão democrática foi substituído pela ênfase na questão da qualidade, entendida como produtividade e tendo como eixo principal a busca por uma maior eficiência e eficácia das ações da escola mediante o fortalecimento dos processos de autonomia escolar e a participação, conseguida por meio da descentralização de responsabilidades e da terceirização dos serviços (PERONI, 2003).

Além da necessidade de adequar a administração pública às ideias de eficiência e eficácia, postulava-se a necessidade de reformas na educação no sentido de reverter a exclusão e a desigualdade educacional do país. Tais pressupostos vinham

ao encontro de um movimento de internacionalização da economia e de inserção do país no mercado globalizado, para o qual à educação atribuía-se papel essencial.

Temos como pressuposto que as mudanças na política educacional dos anos 1990 estão em estreita relação com a redefinição do papel do Estado brasileiro, cujo processo insere-se em um movimento maior de mudanças que ocorria na esfera da produção e do mercado. A reorganização da produção capitalista para o enfrentamento da crise de rentabilidade dos anos 1970 pressupunha uma nova forma de atuação do Estado de forma a liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação de capital.

As diretrizes dessa reforma foram dadas pelo Consenso de Washington⁶⁸, que recomendava aos países periféricos como o Brasil a adoção de medidas no sentido de uma ampla disciplina fiscal, da priorização nos gastos do setor público, de reforma tributária, liberalização comercial e financeira, além da privatização de empresas estatais e desregulamentação na legislação trabalhista.

Os pressupostos e a justificativa para a Reforma do Estado nacional estão expressos no documento *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Plano MARE) de 1995. De acordo com o Plano MARE, sua reforma era necessária para o enfrentamento aos desafios que o mundo globalizado impunha aos países como o Brasil, para o qual se fazia necessário um Estado mais eficiente.

O Estado, com base no modelo de administração proposto no Plano MARE, deveria seguir o modelo gerencial da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, conseguidas por meio do desenvolvimento de uma cultura gerencial na administração pública.

Nessa Reforma do Estado, a Educação, vista como setor de serviços não exclusivos do Estado, poderia ser desenvolvida por meio de um programa de “publicização”, no qual se pressupunha a participação da sociedade na formulação, execução e avaliação do desempenho da organização social, objetivando um maior

⁶⁸ Segundo Montañó (2003, p. 29), reuniu-se em 1993 em Washington um grupo de especialistas de vários países com o objetivo de discutir ações que ajudariam os países a implementar o programa de estabilização e reforma econômica, iniciado no Consenso de Washington. O ex-ministro da Fazenda no governo José Sarney e, depois, da Reforma no governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, o qual foi o mentor da Reforma do Estado no Brasil, participou dessa reunião.

controle social para a área. De forma concreta, com a publicização, abria-se a possibilidade de formar parcerias entre o Estado e as entidades de direito privado sem fins lucrativos, para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo, no qual as entidades se encarregariam da execução de serviços educacionais por meio de dotação orçamentária.

No início dos anos 1990, e com maior ênfase após a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1996, assistiu-se a uma nova forma de relação entre Estado e sociedade com a emergência de empresários como os principais interlocutores do novo governo quanto às políticas de educação. Conforme explicita Peroni (2003, p. 87), o diálogo entre o governo e a sociedade, no processo de construção do texto da Lei de Educação,

[...] foi encerrado, e o governo federal passou a dar prioridade a outros interlocutores para elaboração de suas políticas, entre eles o Instituto Herbert Levy, que, no caso, era o representante do capital. Assim como outros interlocutores, o instituto apresentou a sua proposta para educação em 1992. Só que essa proposta contou, já na época, com o apoio do MEC, através da organização do Seminário Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial, promovido nos dias 3 e 4 de agosto de 1992.

Deste seminário, citado pela autora acima, resultou um documento que apresentava um diagnóstico da educação no Brasil e defendia a ideia de que o problema não era garantir permanência na escola e sim o seu término, sendo, portanto, o problema educacional brasileiro um problema de qualidade e não quantidade. Para conseguir esta qualidade, o documento propunha a criação de um sistema de avaliação que pudesse garantir o controle da qualidade e um mecanismo eficiente de repasse de recursos que garantisse a eficiência e a eficácia. Tais medidas foram implementadas durante a primeira gestão do governo Fernando Henrique com a constituição de um sistema de avaliação externo às escolas e, no segundo caso, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Arelaro (2000) aponta a “gestão democrática” da educação como um marco divisório das reformas educacionais da década de 1990, considerando que, até o final de 1999, podemos perceber duas concepções distintas do que seja uma gestão

democrática. Na primeira, que vai desde 1990 até 1994, a autora destaca o espírito democrático da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, na qual a categoria da cidadania orienta a formulação dos direitos sociais e os projetos da educação. Nesse momento, a participação da sociedade nos diferentes níveis da gestão pública é entendida como condição para a viabilização e legitimação do projeto de educação que se pretendia implantar. No quinquênio 1995-1999, verificamos uma ressignificação da gestão democrática da educação, em que a participação passou a ser um recurso gerencial, posto que os problemas da educação, até então considerados como decorrentes da insuficiência de recursos, passaram a ser entendidos como problema de gestão. Para corrigir tais problemas, argumentava-se ser necessária uma modernização da gestão da educação tanto no que se refere ao sistema educacional quanto ao interior das escolas.

A modernização da gestão educacional nos anos 1990 orientou-se por um padrão de gestão no qual a qualidade referia-se ao “eficiente” e tal eficiência era construída mediante a racionalização administrativa, a privatização, a corresponsabilização da sociedade, a abertura institucional para os clientes, além de uma concentração do poder decisório e de controle centralizado dos resultados com as avaliações externas.

Essas mudanças institucionais trouxeram uma reconfiguração das relações entre Estado, escola e comunidade. Dentre as estratégias para concretizar a autonomia escolar, citamos a transferência de recursos diretamente às escolas, realizada mediante a apresentação de projeto; a normatização da gestão colegiada da escola e o fortalecimento do papel do diretor que deveria atuar como executor, avaliador e controlador das ações desenvolvidas no âmbito da escola. Paralelo a isso, o Ministério da Educação (MEC) introduziu uma ferramenta de controle externo: a avaliação institucional, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIIED) (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

Um aspecto muito importante no que se refere à gestão da educação no Brasil é sua forma de financiamento implementada em meados dos anos 1990. Trata-se da

Lei que operacionalizou a distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e os seus municípios, a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (FUNDEF). Essa lei alterou significativamente os padrões de oferta e de atendimento dos estados e municípios no tocante ao conjunto da educação básica ao priorizar os recursos para o Ensino Fundamental. Muitos municípios que não ofertavam o Ensino Fundamental se viram obrigados a fazê-lo para não perder recursos para a área da educação. Todavia a focalização no Ensino Fundamental inviabilizou o aumento da oferta educacional para a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos.

No campo da educação e formação profissional dos jovens e adultos, o programa de publicização se efetivou mediante a disseminação de três conceitos-chave para as políticas públicas adotadas por nossos governos nas últimas décadas do século XX e início do século XXI: a descentralização, a organização social e a parceria. Sob estas orientações, as organizações sociais tidas como entidades públicas não estatais atuaram nas políticas sociais como entidades do chamado “terceiro setor”. Justificava-se a atuação do terceiro setor como forma de a sociedade participar e controlar as atividades sociais antes desenvolvidas somente pelo Estado. Tanto na EJA quanto na Educação Profissional, a lógica que prevaleceu na oferta de serviços foi o sistema de parceria, efetivado mediante convênio entre os poderes públicos estaduais, federais e municipais com empresas, sindicatos ou ONGs.

Na legislação educacional brasileira produzida nos anos 1990, subjazem os princípios da reforma na administração pública, aqui explicitada, e as ações de educação e formação profissional junto aos jovens e aos adultos, na década de 1990 no Brasil, pautaram-se por ações de programas compensatórios e focalizados nas camadas sociais mais pobres da população, com o objetivo de atenuar as tensões sociais. A consolidação desta forma de pensar a sociedade e a educação se deu num processo de disputas em torno da organização do texto constitucional e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Entendemos que, para os objetivos deste texto, seja necessário resgatar o processo de elaboração da nova Lei de Educação e seu aparato político, no qual se

gestou uma proposta de educação voltada para os jovens e adultos trabalhadores e, também neste mesmo processo, a consolidação de um modelo de políticas para a EJA e a Educação Profissional que desconsiderou a especificidade e a relação entre esses campos. Tais temas serão tratados na seção que segue.

2 DA LUTA POR UMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES AO PROEJA

Nesta seção apresentamos o contexto histórico no qual se gestou a ideia de uma educação de jovens e adultos trabalhadores e, ao mesmo tempo as determinações econômicas, políticas e sociais que mantiveram, na prática, a suplência como a principal função da EJA no Brasil. Apresenta-se por meio dos programas desenvolvidos pelo governo federal o distanciamento entre as ações de educação e de formação profissional dos jovens e adultos. Ainda neste ponto, trazemos a forma como a realidade “teimosa” aproximou a educação básica e a formação profissional em ações desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, evidenciando as condições econômicas, políticas e sociais que permitiram a aproximação destes campos no âmbito do Estado com a criação do Proeja.

A década de 1980 encerrou-se com um saldo positivo em relação à mobilização da sociedade civil em torno da efetivação dos direitos educativos dos brasileiros, princípio que foi incorporado ao texto da Constituição Federal de 1988, assegurando, em seu Art. 208⁶⁹, “[...] ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988). No entanto, os rumos que a política educacional tomaria nos anos 1990 abriram uma nova etapa na luta por uma educação de jovens e adultos trabalhadores e sua incorporação como política de Estado, bem como uma mudança nas relações Estado/sociedade no campo da prática e da formulação das políticas para a área.

Assim que tomou posse, o presidente Fernando Collor de Mello extinguiu a Fundação Educar, justificando seu ato como medida de enxugamento da máquina administrativa do Estado. Tal atitude trouxe uma série de dificuldades para os municípios e as entidades que, graças ao repasse de recursos da Fundação Educar,

⁶⁹ A Emenda 14/96 tratou de restringir a obrigatoriedade quanto à oferta de educação pública para todos dando nova redação ao referido artigo, suprimindo o termo *obrigatório*. Ficando com a seguinte redação: Art. 208. O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988).

desenvolviam atividades no campo da alfabetização dos adultos. Quanto ao ensino de 5ª a 8ª séries e 2º grau, nenhuma ação concreta veio a modificar a estrutura de atendimento dos Centros de Estudos Supletivos e dos Cursos Supletivos seriados, estes últimos, em sua maioria, oferecidos pela rede privada. A inércia do governo federal quanto às ações de EJA podem ser explicadas pelas medidas de priorização ao ensino fundamental dos sete os catorze anos que, como veremos, aprofundar-se-ão nos anos seguintes.

Em meio às medidas restritivas do governo Collor para com a Educação de Jovens e Adultos, o debate nacional sobre as ações neste campo foram retomados. Internacionalmente, contribuíram para esse processo as recomendações das Conferências Internacionais de Educação⁷⁰, das quais a Conferência Mundial de Educação para Todos é considerada como o grande marco na formulação de políticas governamentais para a educação em vários países, inclusive no Brasil, durante os anos 1990.

No Brasil, embora as ações do governo federal não convergissem para essa ideia, criou-se, no âmbito da sociedade civil, uma ampla mobilização para a valorização da educação e uma ênfase especial à EJA, visualizando-se a possibilidade de inauguração no país de uma nova etapa com a inclusão da Educação de Jovens e Adultos entre as prioridades educacionais.

Com o objetivo de atender às pressões da sociedade civil e das agências internacionais quanto à diminuição do número de analfabetos, o Governo Collor elaborou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) em 1990, que, após um ano de vigência, foi encerrado sem cumprir a sua meta que era alfabetizar, já no primeiro ano de execução, 21 milhões de brasileiros. Madeira (1992) destaca que, nos primeiros meses do lançamento do PNAC, houve uma intensa mobilização social com debates discussões sobre o tema da alfabetização, além da criação de comissões municipais e estaduais mobilizadas em torno do problema do analfabetismo.

⁷⁰ Referimo-nos, aqui, às Conferências Internacionais de Educação da Organização dos Estados Ibero Americanos para a Educação a Ciência e a Cultura (OEI) e UNESCO, realizadas nos anos 1990. Tais encontros constituíram-se em um espaço importante de articulação internacional entre os Estados- membros e de discussão das orientações das políticas educativas, sendo importantes para a construção de consenso em torno das principais ideias e propostas sobre educação do período.

É necessário considerar que, mesmo com o lançamento do PNAC e com a extinção da Fundação Educar, houve uma reorganização da sociedade civil por meio do trabalho de voluntários com o objetivo de garantir a continuidade das classes de alfabetização no país. Podemos afirmar que o trabalho voluntário na EJA, nesse período, não rompeu com a tradição histórica na área embora tenha adquirido novas características com as mudanças na administração pública e a criação de entidades privadas de interesse público, sob o conceito de “público não estatal”.

Logo após o *impeachment* do presidente Collor, teve início uma intensa mobilização social, com o protagonismo do Ministério da Educação na condução das discussões em todo território nacional, para a elaboração do Plano Decenal de Educação, transformado, em 1993, no Plano Decenal de Educação para Todos. O contexto de elaboração deste Plano Decenal trouxe, mais uma vez ao debate nacional o problema do número de analfabetos no país e a necessidade de ações para o enfrentamento desta situação. Das mobilizações no período, ressaltamos duas ações que evidenciam as preocupações em torno de uma *educação de jovens e adultos trabalhadores*: a primeira, uma reunião técnica realizada pelo Departamento de Ensino Supletivo em 1993, denominada *A educação do trabalhador*, e, mais tarde, a criação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos.

A primeira, na avaliação de Di Pierro (2000, p. 105), teve como inovação submeter o debate da política de educação de jovens e adultos a um conjunto de atores vinculados aos setores nominados. Assim descritos pela autora:

Dela participaram representantes da OIT, do Sistema S (SESI, SENAC, SENAI, SENAR), do Instituto Herbert Levy, do SINDUSCON/RJ, o CEFET/RJ, das três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical), dos sindicatos dos metalúrgicos de São Paulo e dos trabalhadores da construção civil de Belo Horizonte, ao lado de atores mais usuais em encontros dessa natureza, como o MEB, o CEDI, o IRDEB, a UFRJ e a UNB.

A mesma autora ressalta, a despeito deste caráter inovador, a ausência de representantes dos sistemas de ensino dos estados e municípios e avalia que esta situação representa uma tendência histórica de separação entre as “[...] políticas e

práticas de formação geral e profissional de jovens e adultos no país [...]” (DI PIERRO, 2000, p. 105).

A segunda, a nomeação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA) para discutir as questões que se colocavam como pauta para a Educação de Jovens e Adultos tanto pelo Plano Decenal de Educação para Todos como pelas tarefas demandadas pela proximidade da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia⁷¹), que aconteceria em Hamburgo na Alemanha em 1997. Deste processo, destacamos a mobilização de vários segmentos da sociedade para a discussão sobre a EJA e a luta por medidas concretas que pudessem garantir educação geral e formação profissional, pensadas de forma conjunta para a população jovem e adulta. Embora essas discussões não tenham evoluído para ações concretas na área, garantiram um debate em torno da educação de jovens e adultos trabalhadores durante o longo e tumultuado processo de elaboração da LDB, conforme veremos a seguir, com ênfase nas proposições para a EJA, para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, devido à relação destas com a criação do Proeja neste início de século.

2.1 A PROPOSTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES E A ORGANIZAÇÃO DA EJA

O processo de elaboração da nova LDB, que se desenrolou entre o período de 1988 até sua aprovação em 1996, é revelador das mudanças na relação entre o Estado e a sociedade, que já se manifestavam no campo educacional antes mesmo da aprovação do novo texto legal, com a mobilização da sociedade civil no processo de discussões e aprovação da Constituição Federal. A primeira fase do processo de elaboração da nova LDB aconteceu no período de 1988 a 1990 e teve como principal característica a participação dos movimentos sociais nos debates e discussões em audiências públicas e a incorporação de sugestões de diversos segmentos ligados ao

⁷¹ A Primeira Conferência Internacional de Educação de Adultos aconteceu em Elsinor na Dinamarca em 1949, a Segunda ocorreu em 1960 em Montreal no Canadá, a Terceira foi realizada no Japão em 1972, a Quarta aconteceu em Paris, França, no ano de 1985, a Quinta foi realizada em Hamburgo na Alemanha em 1997 e, em 2009, a sexta Conferência teve o Brasil como sede.

campo educacional no texto, que se materializou, mais tarde, no substitutivo Jorge Hage – Projeto de Lei n. 1258/88, aprovado na Câmara em junho de 1990.

A segunda fase, de 1990 a 1993, coincidiu com as eleições parlamentares no país e, em decorrência destas, o cenário político na Câmara alterou-se por completo. Peroni (2003) destaca que esse período trouxe à cena a velha forma de fazer política, restringindo-se à atuação dos parlamentares eleitos sem a participação da sociedade, como na fase anterior. A mesma autora explica que o campo progressista perdeu muita força com as mudanças no Congresso Nacional e o Substitutivo Jorge Hage teria ainda um longo caminho pela frente até sua aprovação final. Neste processo, que se estendeu até 1996 quando, já eleito o Presidente Fernando Henrique Cardoso, alterou-se por completo a correlação de forças no Congresso e o governo passou a editar medidas provisórias para implementar sua política educacional.

O conteúdo expresso no Substitutivo Jorge Hage, apesar de ter sofrido modificações ao longo do processo de tramitação na Câmara dos Deputados em seu texto original, é fruto de um processo de discussões que contou com a participação da sociedade e refletia, naquele momento, os anseios dos educadores e da própria sociedade para os quais a educação escolar e a profissionalização apresentavam-se como partes importantes de um mesmo processo de modo que uma não poderia ser excluída ou negligenciada em função da outra.

O texto enviado para a Câmara dos Deputados que deu origem à proposta da LDB, na casa legislativa, tem como origem um artigo elaborado para a apresentação do tema da Lei de Diretrizes e Bases da Educação na revista da Associação Nacional de Educação (ANDE) no final de 1987, quando os educadores ainda estavam mobilizados pela aprovação do texto constitucional sobre a educação. Este texto, segundo seu autor⁷², contrapunha-se a uma educação liberal, propondo uma educação fundamental que viesse a superar a contradição entre o homem e a sociedade. Para o ensino médio, a ideia central era a da politecnia⁷³, no sentido de romper com a contradição entre o

⁷² Em seu livro *A nova lei da Educação*, Saviani (2006), explica a organização do texto de sua autoria que deu origem à proposta original de LDB transformada no Substitutivo Jorge Hage em 1993.

⁷³ No texto *O choque teórico da Politecnia*, Saviani (2003, p. 138) explica que o conceito de politecnia se contrapõe à separação entre ensino profissional, destinado àqueles que devem executar as tarefas, e o ensino científico-

homem e o trabalho. Para isso, a proposta era de uma educação que pudesse levar à consciência teórica e prática do trabalho como constituinte da essência humana.

Ao passar para a relatoria do Deputado Jorge Hage e durante o seu processo de tramitação na Câmara dos Deputados, o texto original sofreu alterações e, da proposta de uma concepção socialista, tornou-se “*uma proposta social democrata*”, nas palavras do autor do texto original. No texto do Substitutivo Jorge Hage, a educação é afirmada como direito social, devendo o Estado regulamentar, planejar e executar ou supervisionar a execução das medidas que viabilizem a cada cidadão o exercício deste direito (SAVIANI, 2006, p. 195).

Entendemos que as propostas do Substitutivo Jorge Hage representariam um grande avanço para a educação e a formação profissional de jovens e de adultos e, nossa hipótese o Proeja, criado em 2005, nos limites da política educacional do início do século XXI e sem que os seus idealizadores tivessem consciência deste processo, retomou os ideais de uma educação para a classe trabalhadora, procurando fugir da mera preparação para o trabalho, aliando a educação geral e a formação profissional na rede pública de ensino. Para compreender essa ideia, fazemos uma breve descrição das propostas contidas no Substitutivo Jorge Hage voltadas à Formação Técnico-Profissional e para a Educação Básica de Jovens e Adultos Trabalhadores em comparação com o texto final da LDB aprovada em 1996.

Quanto à Formação Técnico-Profissional, no texto da Câmara, a preparação específica para o trabalho seria desenvolvida fora do sistema escolar, com o objetivo de atender às demandas do mercado de trabalho. Para isso, previa-se a instalação de Centros Públicos e a criação de um Conselho Nacional de Formação Profissional, integrado por representantes dos sindicatos patronais, sindicatos dos trabalhadores, representantes do Ministério do Trabalho, professores, representantes das secretarias estaduais de educação, entre outros. A composição desse Conselho partia do princípio de que os vários segmentos envolvidos no processo deveriam participar das decisões relativas à formação profissional no Brasil. A educação geral teria papel importante para

intelectual, destinado aos que devem controlar o processo. Neste sentido, esclarece que: “A noção de politecnia contrapõe-se a essa ideia, postulando que o processo de trabalho desenvolva, em uma unidade indissolúvel, aspectos manuais e intelectuais”.

os jovens e adultos que procurassem a Formação Técnico-Profissional de forma complementar.

A *Educação Básica de Jovens e Adultos Trabalhadores*, ao ganhar o adjetivo “trabalhadores” para esta modalidade da educação básica, na proposta de LDB da Câmara, previa as condições para a qual se garantiria a permanência dessa população nas atividades escolares listadas a seguir:

I – regime especial de trabalho para trabalhadores estudantes, nos seguintes termos:

A. Redução da jornada de trabalho em até 2 (duas) horas diárias, sem prejuízo salarial, para trabalhadores adolescentes, salvo quando matriculados no ensino noturno, quando a redução será de 1 (uma) hora;

B. Redução da jornada de 1 (uma) hora diária, sem prejuízo salarial, para trabalhadores adultos matriculados no ensino noturno;

C. Oferta de trabalho em tempo parcial, com turnos de 4 ou 6 horas, especialmente para adolescentes;

D. Intervalos para estudo, de até 2 (duas) horas na jornada semanal de trabalho, e de até 1 (uma) semana por semestre, aos empregados inscritos em programas de educação à distância. (SAVIANI, 2006, p. 93)

Além das condições de permanência na escola, descritas na proposta da Câmara, também se previa a organização curricular centrada na prática social e no trabalho com a utilização de uma metodologia adequada ao amadurecimento e à experiência do aluno e uma organização escolar flexível quanto ao horário das aulas, matrícula por disciplina, avaliações, dias letivos, entre outros. Desta forma, a garantia da permanência dos jovens e adultos trabalhadores na escola seria efetivada por questões intrínsecas à sala de aula também.

A primeira questão a destacarmos em relação à *educação de jovens e adultos trabalhadores* no Substitutivo Jorge Hage é quanto à superação do conceito de uma educação compensatória, valorizando sua articulação com o mundo do trabalho, diferenciando-se de uma proposta de mero treinamento para o emprego ou da certificação das séries da educação básica. Essa nova concepção de educação e formação profissional para os jovens e adultos estava expressa no seu título: “*educação*

de jovens e adultos trabalhadores” posto que explicitava-se a especificidade da população alvo dessas políticas – os jovens e adultos com trajetórias escolares interrompidas, inseridos no mercado de trabalho ou a ele tentando inserir-se. Outra questão que merece destaque é a inserção da educação de jovens e adultos no sistema de educação, retirando-o da posição de subsistema paralelo.

Antevia-se, ainda, a preparação específica para os professores que viessem a atuar na EJA, bem como a organização de programas sociais de alimentação, saúde e transporte aos alunos da EJA trabalhadores. Tais condições e especificações trazidas pela proposta de LDB da Câmara dos deputados, segundo Saviani (2006), seriam decisivas para a educação dos jovens trabalhadores, sobretudo aos que cursavam o ensino noturno, com a redução da jornada de trabalho. Para esse autor, tal medida significava a subordinação da jornada de trabalho ao processo de escolarização dos jovens e adultos.

A Lei de Educação aprovada em 1996, de forma muito genérica, refere-se à Educação de Jovens e Adultos em apenas dois artigos: os de número 37 e 38, nos quais se explicita que compete aos sistemas de ensino assegurar, gratuitamente, oportunidades educacionais e de maneira apropriada a essa parcela da população, por meio dos cursos e de exames supletivos, sendo que o poder público viabilizará o acesso e a permanência dessa população jovem e adulta na escola. Diferentemente do Substitutivo Jorge Hage, não há explicitação de como viabilizar o acesso e a permanência dos jovens e adultos na escola. Além disso, retirou-se o adjetivo “trabalhadores”, o que indica a subordinação dos jovens e adultos que precisam de escolarização aos imperativos do mundo do trabalho e tomando a idade como referência para a caracterização do público alvo dessa modalidade de ensino.

Quanto ao Ensino Médio, Saviani (2006) destaca que, apesar da manutenção de certa dualidade entre ensino geral e profissionalizante, o avanço no texto do Substitutivo Jorge Hage foi colocar como eixo desta etapa de ensino a educação politécnica ou tecnológica. Na Lei Darcy Ribeiro (LDB 9.394/96), a mesma etapa de ensino recebeu tratamento que não rompia com as políticas anteriores para a área.

No texto aprovado em 1996, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos deixaram de articular-se com o mundo do trabalho na perspectiva da politecnia, proposta desde o primeiro texto que deu origem ao Substitutivo Jorge Hage. Assim, tornou-se necessário a manutenção de uma Educação Profissional, posto a existência da dualidade do sistema educacional brasileiro desde as Leis Orgânicas de 1942. Especialmente quanto a EJA, apesar de o texto da Lei 9394/96 incorporar a ideia de uma *educação de jovens e adultos* em substituição ao *ensino supletivo*, isso não significou grandes alterações nas condições sob as quais essa modalidade da educação seria oferecida. Além disso, Saviani (2006) alerta para o risco de uma parcela significativa dos jovens e adultos que não tinha suas condições de permanência na escola optar pelos exames supletivos, mantidos na nova Lei, para os quais se admitia a idade de 15 anos para o Ensino Fundamental e 18 para o nível médio.

Em relação à Educação Profissional, que foi mantida no texto da LDB aprovada em 1996, passou a admitir a *integração* entre esta e o trabalho, a ciência e a tecnologia. A respeito dos níveis da educação básica, o texto aprovado garante a *articulação* com a educação profissional. Uma das críticas ao texto da LDB 9394/96 para a Educação Profissional refere-se à falta de definição da competência e responsabilidades sobre essa modalidade da educação básica.

A cargo de quem estará essa educação profissional? Da União, dos Estados, dos Municípios, das empresas, da iniciativa privada indistintamente? Localiza-se aí o chamado “sistema CNI”, isto é o SENAI e o SESI? E também o SENAC, o SESC, etc.? Em nível da União, o órgão responsável será o Ministério da Educação ou o Ministério do Trabalho? Ou ambos? A lei é omissa em relação a questões desse tipo. Essa indefinição ter-se-ia dado em função de se deixar o espaço aberto para a lei relativa ao ensino profissional e técnico cujo projeto, de iniciativa do governo federal, se encontrava tramitando no Congresso Nacional? (SAVIANI, 2006, p. 216).

Ao mesmo tempo em que o texto da LDB tramitava no Congresso Nacional, discutia-se, em paralelo, um Projeto de Lei elaborado pela Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC), cujas principais determinações estavam em sintonia com as diretrizes do governo Fernando Henrique Cardoso e sua proposta de reforma da educação e formação profissional para a classe trabalhadora – era o Projeto de Lei 1603/96. O referido Projeto de Lei introduziria medidas no sentido de criar um sistema

separado de educação profissional, tendo como base projetos distintos e, segundo Kuenzer (2007), irreconciliáveis: o Projeto do Ministério do Trabalho, gerido pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), e o outro do Ministério da Educação, sob a responsabilidade da SEMTEC e dos empresários por intermédio da CNI, FIESP e do Instituto Herbert Levy.

Do Projeto do Ministério do Trabalho, organizado com base em discussões das quais participaram representantes de instâncias governamentais, universidades, entidades representativas dos trabalhadores, dos patrões e entidades educativas ligadas à EJA, saiu uma proposta de formação profissional que envolvia não só os trabalhadores que estavam empregados como uma grande parcela da população que estava em situação de desemprego e que era precariamente escolarizada. Tratava-se de um Plano Nacional de Educação Profissional que previa a qualificação e a requalificação de trabalhadores jovens e adultos, bem como a sua formação continuada, numa forma que superasse a visão de mero treinamento para o trabalho que, na visão deste Ministério, seria efetivada mediante a aquisição de habilidades e competências para o mundo globalizado.

Para o Ministério do Trabalho, a Educação Profissional era “[...] entendida como parte de um plano nacional de desenvolvimento econômico e tecnológico sustentado e articulado a outras políticas de emprego, trabalho e renda” (MANFREDI, 2002, p. 116). Nesta proposta, as políticas de formação profissional tinham como base a descentralização das atividades, a utilização tanto de recursos públicos quanto privados nacionais e externos e a articulação de várias entidades, entre elas, as organizações não governamentais (ONGs), as escolas do Sistema S e da rede pública.

De outro lado, o projeto de formação profissional desenvolvido pelo MEC propunha a criação de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SENETEC), tendo como referência o que ocorria nos países desenvolvidos⁷⁴. A proposta do MEC

⁷⁴ Oliveira (2003, p. 57) explicita que os “[...] modelos de educação profissional em nível internacional se subdividem em três tipos: o primeiro se caracteriza pela dualidade na via formativa (uma vertente objetivando o prosseguimento dos estudos e outra a preparação para o trabalho), sem viabilizar a equivalência entre elas, como ocorre na Alemanha e na Espanha. O segundo busca conciliar as duas vertentes – propedêutica profissional –, oferecendo uma multiplicidade de ofertas bastante diferenciadas entre si, mas com possibilidade de equivalência, tendo em vista a continuidade de estudos, como vem ocorrendo na França, Áustria e Portugal. O terceiro tem caráter científico-

tomou como modelo o que se realizava na Argentina, Israel e Chile, onde a educação profissional era oferecida em escolas e empresas sem a equivalência entre formação geral e profissional. A adoção deste modelo justificava-se pela necessidade de o Brasil ingressar em um novo patamar de desenvolvimento para o qual se exigiam investimentos na formação de recursos humanos de forma que pudesse responder aos imperativos do mundo globalizado (MANFREDI, 2002).

A criação de um Sistema Nacional de Ensino Técnico englobaria todas as escolas técnicas do setor público nas suas três esferas, além das escolas particulares do SENAI e do SENAC. Estas últimas, apesar de pertencentes ao setor privado, tinham o reconhecimento de seu papel histórico nesta área. As propostas para a criação deste Sistema⁷⁵ partiam da premissa da separação entre formação geral e profissional em várias formas de atendimento, que iam desde a qualificação ocupacional, formação técnica de nível médio até formação técnica de nível superior.

Os Centros Federais de Educação Tecnológica, nessa proposta do MEC, tinham um papel fundamental na articulação entre as várias entidades envolvidas na construção de políticas, objetivos e normas comuns e deveriam oferecer cursos de nível médio, superior e pós-graduação, além da assistência técnica às unidades descentralizadas em nível de segundo grau. A administração desse Sistema estaria a cargo da SEMTEC, com a criação de um Comitê Nacional de Políticas de Educação Tecnológica, paralelo ao Conselho Nacional de Educação e não relacionado ao Sistema Nacional de Educação, no qual teriam assento: representantes do MEC, CEFETs, Escolas Técnicas e Agrotécnicas, Secretaria de Ciência e Tecnologia, CNPq,

tecnológico, que se complementaria com a educação profissional, ofertada nas escolas ou empresas, sem oferecer equivalência entre as duas vertentes – geral e profissional –, como vem ocorrendo na Argentina, Israel e Chile”.

⁷⁵ São as seguintes, as modalidades desta proposta, conforme Kuenzer (2007, p. 41-42): “Qualificação ocupacional dirigida a adolescentes e adultos que não tiveram oportunidade de frequentar a escola regular e para os que, complementando o primeiro grau, queiram ter formação específica para o exercício de uma ocupação, que ocorrerá independentemente da formação escolar; educação prática em nível de primeiro grau: integrada ao currículo de primeiro grau, poderá ocorrer de diversas formas, incluindo sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, propiciando experiências prática na área tecnológica; formação técnica de nível médio, oferecida nas escolas de segundo grau, que ofertam profissionalização em áreas definidas (Escolas Técnicas); esta formação supõe que os conhecimentos técnico científicos respaldam-se na educação geral; formação técnica de nível superior, destinada à preparação de tecnólogos pelo domínio de métodos e processos de trabalho adquiridos mediante disciplinas específicas, práticas em laboratórios, em oficinas e estágios; formação profissional superior oferecida pelas universidades nos cursos plenos, que propiciam formação mais geral abrangente, preparando ‘não só para o exercício profissional, como também para a investigação científica’”.

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Conferência Nacional da Indústria e Agricultura, SENAI, SENAC e representantes de entidades e associações profissionais. (KUENZER, 2007).

Já os empresários industriais, por meio de suas entidades representativas, a CNI e a FIESP, desde os anos 1990, defendiam posições muito sintonizadas e articuladas ao campo da educação no Brasil. Do documento *Custo Brasil Nacional* de 1996, Manfredi (2002) destaca as seguintes propostas dos empresários para a educação básica e profissional brasileira: a universalização da educação básica e a busca por padrões elevados de qualidade; reforço ao sistema de educação técnica profissionalizante (com destaque ao SENAI) para reforço da opção vocacional dos jovens que concluem a etapa educacional e, por último, a criação de programas especiais de reciclagem e de educação de adultos voltados para os analfabetos ou com níveis baixos de escolarização com o objetivo de sanar as deficiências acumuladas nesta área.

Além deste, outro documento – *Competitividade: propostas dos empresários para a melhoria da qualidade da educação* – elaborado pelas entidades representativas dos empresários, desta vez com participação da CNI do SENAI, SESI e do Instituto Herbert Levy (IHL), foi entregue formalmente ao governo federal. Neste documento, encontra-se uma série de recomendações⁷⁶ destinadas aos principais atores no campo da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil: os governos em suas três esferas – federal, estadual e municipal. Incluía propostas de cooperação e parceria entre empresas, entidades empresariais, instituições de ensino público e privadas e órgãos do governo.

Manfredi (2002) explica que as propostas defendidas pelos empresários da indústria aproximavam-se das proposições do MEC, respeitando-se os níveis de

⁷⁶ Das proposições feitas no referido documento, destacamos: a maior articulação entre as escolas técnicas e de educação profissional e os cursos superiores de graduação nas áreas tecnológicas com o setor produtivo; o envolvimento do SESI e do SENAI na definição dos currículos, capacitação de docentes e gestão das escolas e a cooperação, bem como a integração e a articulação destas entidades com as universidades e os sistemas de Educação Profissional com o objetivo de oferecer para os alunos das 5^{as}. séries oportunidades de profissionalização. Ainda, é importante ressaltar a proposta de ampliação da qualificação dos trabalhadores mediante a educação à distância; o estímulo ao envolvimento de outros atores (associações empresariais e de trabalhadores) como agentes de Educação Profissional e a realização de pesquisas que visassem ao estabelecimento de políticas públicas de formação de tecnólogos (MANFREDI, 2002, p. 125).

autonomia e gestão do Sistema S. Percebemos de comum entre ambas a ideia de que o Estado não seria o único na execução das ações de formação profissional no país. Deve-se levar em conta que a década de 1990 foi marcada por altas taxas de desemprego e a qualificação profissional dos jovens e adultos tornava-se, no discurso corrente, uma estratégia para recolocação no mercado de trabalho. Entendia-se o direito à formação profissional, inclusive, como preconizado pelos acordos da OIT e do MERCOSUL, nos marcos das políticas neoliberais, que, de um direito social, passou a fazer parte do terreno das escolhas individuais (CÊA, 2003). Com base neste princípio, a ideia era oferecer uma variedade de cursos em diferentes espaços para que o jovem e o adulto trabalhador pudessem investir na sua formação, adquirindo empregabilidade, condição para inserir-se ou manter-se no mercado de trabalho formal.

A nova regulamentação da educação profissional no Brasil na década de 1990, apesar das discussões travadas no âmbito do Projeto de Lei 1603/96, foi feita pelo Decreto 2.208/97, seguido pela Portaria Ministerial n. 646/97, que determinou a separação entre o Ensino Médio e o Ensino Profissional e que a LDB passou a denominar *Educação Profissional*. Esta mudança feita na nova LDB indicava a intenção de separar os processos de formação profissional para o trabalho da escolarização formal, como as propostas em discussão do Projeto de Lei apontavam. Argumentava-se que a educação atrelada ao ensino formal não conseguiria responder adequadamente às necessidades do mundo produtivo, visto que as mudanças ocorrem de forma mais rápida, exigindo respostas imediatas do sistema de ensino.

Desta forma, mantiveram-se no Brasil duas frentes de atuação na Educação Profissional: uma referia-se às atividades e cursos desenvolvidas no âmbito das Escolas Federais de Educação Tecnológica e outra aos cursos oferecidos por diversas instituições públicas ou privadas, sindicatos, ONGs, etc., com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁷⁷ sob a coordenação do Ministério do Trabalho. Essa

⁷⁷ O FAT foi constituído, sobretudo com recursos gerados pelas contribuições sociais devidas pelas empresas e pelos empregadores governamentais, calculados sobre as respectivas folhas de pagamento – o PIS e o PASEP. Além de contar com essas arrecadações, o fundo é formado também com a remuneração de empréstimos do BNDS, de depósitos especiais, dos saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e abono salarial e, por fim, com a contribuição sindical. O fundo é gerido por um Conselho Deliberativo composto por 12 membros indicados por suas entidades: quatro representantes das centrais sindicais dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Força Sindical e Social e Democracia Sindical), quatro representantes das

alteração, na avaliação de (2001), teve como objetivo principal provocar mudanças no interior das Escolas Técnicas Federais, uma vez que se argumentava sobre o elitismo desta rede e a baixa incidência de suas ações nas camadas menos favorecidas da sociedade.

Manteve-se, igualmente, a separação entre as práticas de educação geral e formação profissional para os jovens e adultos. Neste contexto, configurou-se uma formação profissional para os excluídos (aqueles com escolaridade regular interrompida e buscando a inserção no mercado de trabalho ou nele inserida precariamente) e uma educação profissional desenvolvida nos cursos técnicos ou de tecnólogos em instituição de reconhecida qualidade como os Centros Federais – CEFETs.

É importante considerar, com base nas análises de Brzezinski (2010), que as disputas em torno da elaboração da nova Lei de Educação, ao representar os embates entre dois projetos de sociedade e educação, não cessou com a aprovação do texto da nova Lei de Educação em 1996. Devemos ter em conta que o período de tramitação do texto constitucional e da LDB permitiu a mobilização e a organização de movimentos de educadores em defesa da escola pública em diversas áreas.

No caso da EJA, deve ser ressaltada, além das mobilizações em torno da CNEJA no início dos anos 1990, a organização dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos, inaugurada pela iniciativa pioneira da constituição do Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Estado do Rio de Janeiro em 1996, cujo objetivo era a mobilização à convocação da UNESCO para a organização de reuniões locais e nacionais ou preparatórias à V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (Confintea V), que aconteceria em Hamburgo na Alemanha em julho de 1997.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com as políticas de priorização ao Ensino Fundamental e o conseqüente descaso para com a educação das pessoas jovens e adultas, a experiência do Fórum de EJA do Estado do Rio de Janeiro se espalhou por vários estados e, para além da mobilização à Confintea V, os fóruns se

confederações dos sindicatos patronais (Confederação Nacional da indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional das Instituições Financeiras); quatro representantes do Governo Federal (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Agricultura e Abastecimento e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (CUNHA, 2001, p. 148).

tornaram um espaço importante de resistência ao desmonte do direito à educação, conquistado no processo de transição democrática e expresso pela Constituição de 1988 (DI PIERRO, 2005).

No que se refere à Educação como um todo, Brzezinski (2010, p. 195) explica que, após a aprovação da LDB em 1996, antigos e novos atores, dos quais cita associações⁷⁸, entidades e sindicatos que integravam o Fórum Nacional em defesa da Escola Pública, mantiveram sua vigilância às políticas educacionais assumidas no governo FHC e Lula.

Após a aprovação da nova LDB, abriu-se institucionalmente o caminho para a implantação das reformas da educação, tendo como pressuposto a ação do Estado em consonância com as políticas consideradas estratégicas para a inserção do país ao mundo globalizado. Desta forma, as políticas para a educação e a formação profissional estruturaram-se pautadas em pressupostos das novas relações capital/trabalho e na configuração neoliberal do Estado. Pretendia-se o estabelecimento de programas de educação e formação profissional que atendessem às novas demandas de trabalhadores em acordo com a produção do toyotismo⁷⁹, contrapondo-se ao antigo modelo taylorista/fordista e sob os princípios da reforma da administração pública, segundo a qual os estados, os municípios e a sociedade civil deveriam ser parceiros do governo federal tanto no aspecto financeiro quanto na gestão de programas e projetos de educação e formação profissional. Além disso, deviam-se focalizar as ações em áreas e populações específicas, de modo a alocar, com maior grau de eficiência, os recursos disponíveis, inclusive com a delimitação da faixa etária prioritária de atuação das políticas de governo, neste caso, dos sete aos catorze anos.

Seguindo as diretrizes da reforma, expressão das mudanças no âmbito da gestão pública brasileira, as principais ações no campo da educação e formação

⁷⁸ As associações científico-acadêmicas, as quais a autora se refere e destaca no texto, são: a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfop); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE); Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES) e Fórum de Diretores de Faculdades de Educação das Universidades Públicas (Forundir). (BRZEZINSKI, 2010, p. 204).

⁷⁹ "Toyotismo designa o modo de organizar os processos de trabalho e de produção, idealizado pelo engenheiro Taiichi Ohno e introduzido na fábrica Toyota no Japão, na década de 1950. [...] No toyotismo, a produção é desencadeada pela demanda do mercado. Produz-se o que já foi vendido, condicionando-se estreitamente a produção ao consumo." (HOLZMANN, 2011, p. 426- 427).

profissional dos jovens e adultos, a partir da segunda metade dos anos 1990, tiveram como pressuposto a “trilogia” a que se refere Cêa (2003): “articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil”. Orientados por esta trilogia, veremos, no próximo item, os principais programas para a educação profissional e a alfabetização de jovens e adultos, desenvolvidos pelo governo federal durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

2.2 PLANFOR E PAS: EXPRESSÕES DA NOVA INSTITUCIONALIDADE NO CAMPO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DE JOVENS E ADULTOS NOS ANOS 1990

Se a elaboração de uma determinada política é sempre o resultado de disputas entre diversos atores envolvidos no processo, na década de 1990, não foi diferente. A novidade desse período quanto às políticas de educação e formação profissional foi o fortalecimento do papel do Ministério do Trabalho na dualidade entre os dois Ministérios, visto que caberia a formação geral ao Ministério da Educação e, ao Ministério do Trabalho, o fomento às ações no campo da profissionalização da população jovem e adulta. Embora, já na década de 1960, o Ministério do Trabalho, por meio do PIPMO, tenha iniciado este trabalho no campo da formação do trabalhador, na década de 1990, tal tarefa foi assumida de vez por esse Ministério com disponibilidade de recursos e programas mais abrangentes.

Seguindo os princípios da nova gestão pública, pautada pela lógica do mercado, e o reforço à atuação de organizações públicas não estatais, chegou-se, tanto no âmbito do Ministério do Trabalho como no da Educação, à organização de Programas nos quais o controle sobre a sua formulação estaria concentrado no Estado, enquanto a sua execução passaria para a sociedade civil. No campo da Educação Profissional e da EJA, a indefinição da LDB no que se refere à responsabilidade por essas áreas deixou caminho aberto para as mudanças que se seguiram.

A respeito da Educação Profissional, chegou-se a um modelo de gestão no qual se esperava a qualificação em massa da força de trabalho, com ações coordenadas

pelo Ministério do Trabalho e financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, mas executada fora do sistema escolar por entidades da sociedade civil. Essa nova institucionalidade é entendida como a redefinição da capacidade reguladora do Estado frente às transformações decorrentes dos processos de transformações provocadas pelo processo de mundialização financeira. Sob esta perspectiva, alteraram-se as bases de relação entre o Estado e a sociedade civil, sem que o primeiro perdesse o seu poder regulador da vida social (CÊA, 2003).

A regulamentação da educação profissional, por meio da edição do Decreto 2.208/97, delineou uma nova divisão de atribuições quanto à formação profissional entre os Ministérios da Educação e do Trabalho. Cêa (2003) explica que, desde 1990 com a Reforma do Estado nacional, o Ministério do Trabalho tornou-se um dos aparelhos do Estado mais ativos, com participação em inúmeros fóruns de discussão e definição de políticas. Neste processo, ressalta a aproximação entre este Ministério e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a forte presença desta última na formulação de uma proposta de formação profissional para o Brasil.

A ideia básica que norteou a criação dos Programas de Educação Profissional, implementados pelo Ministério do Trabalho a partir dos anos 1990, foi uma orientação pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades dos trabalhadores, empresários e comunidades. Outra diretriz foi o “planejamento com o foco na demanda” que se opunha ao “planejamento com foco na oferta”, representada pelas ações empreendidas, até então, pelo Sistema S e pelas escolas da Rede Federal de Escolas Técnicas (CUNHA, 2001).

Sob estas diretrizes, o principal programa de formação profissional implementado pelo Ministério do Trabalho foi o *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador* (PLANFOR), apontado pela Secretaria de Formação do Ministério do Trabalho e Emprego como sendo um avanço conceitual no campo da educação do trabalhador no Brasil. Isto porque partia de uma proposta de trabalho cuja base era a ideia da formação de competências e habilidades básicas para o desenvolvimento da vida profissional, numa etapa de desenvolvimento das forças produtivas em que não fazia mais sentido o aprendizado de funções específicas. Os termos competências e

habilidades substituíam, na esfera educativa, o que antes era chamado de saberes e conhecimentos. O modelo das competências e habilidades tomou forma mais concreta com a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional, pelo Parecer n. 16/99. As Diretrizes garantiam a flexibilidade na organização de currículos que deveriam ter como base o desenvolvimento das competências e habilidades e não as disciplinas (OLIVEIRA, 2003).

Como parte das mudanças institucionais realizadas pelo governo federal para acolher a nova função que se desenhava para o Ministério do Trabalho, em 1995, foi criada a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, responsável pelas atividades voltadas para a formação e o desenvolvimento profissional no âmbito deste Ministério. As suas atribuições de coordenação, execução e fomento à educação profissional, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, de acordo com as análises de Cunha (2001), fizeram com que o Ministério do Trabalho adquirisse uma capacidade de implementação de políticas muito superior ao que já havia feito anteriormente. O mesmo autor avalia a posição da SEFOR como mais vantajosa que o próprio MEC, uma vez que este último arcava com os encargos de manutenção de sua rede de escolas, limitando, com isso, sua atuação.

O PLANFOR, desenvolvido no âmbito do Ministério do Trabalho, tinha como objetivo a oferta da educação profissional permanente para qualificar e requalificar 20% da PEA brasileira, abarcando em torno de 15 milhões de pessoas por ano. A educação profissional deveria ser complementar à educação básica, orientada para a geração de trabalho e renda (não necessariamente emprego) e estar orientada para as demandas do setor produtivo. A intenção inicial era integrar o Sistema S às ações do PLANFOR, no entanto, explica Cunha (2001), estes se recusaram por falta de definição de suas competências e porque suas ações voltavam-se prioritariamente para os trabalhadores empregados, que não era o foco do PLANFOR. Uma questão a ser ressaltada é que o PLANFOR não se propôs em nenhum momento substituir a educação básica, mas a ela ser complementar. No entanto, a população atendida pelos projetos do Ministério do Trabalho por meio do PLANFOR eram os jovens e os adultos acima dos 14 anos em

sua grande maioria, justamente aqueles que ficaram de fora das políticas de educação básica do MEC com a priorização do Ensino Fundamental dos sete aos catorze anos.

Neste novo Programa, as escolas técnicas da Rede Federal e, mais tarde, com a adesão das escolas do Sistema S, estas se tornaram também executoras de projetos do PLANFOR juntamente com outras entidades⁸⁰, passando de 500 em 1996 a 2146 no ano 2000 (CÊA, 2003, p. 85). Cunha (2001) evidencia por meio de dados estatísticos que o aporte de recursos para a Rede Federal e o Sistema S, no âmbito do PLANFOR, sempre foram menores em comparação com os demais parceiros do Plano.

Uma importante mudança a ser assinalada refere-se às redes estaduais e municipais, que, tradicionalmente sem poder de decisão e recursos orçamentários para aplicar no campo da formação profissional, com a indução da SEFOR, por meio da apresentação de plano e a participação de licitações, passaram a oferecer cursos pelo PLANFOR (CUNHA, 2001). Além disso, Cêa (2003) destaca que o PLANFOR teve um papel muito importante na reforma da educação profissional dos anos 1990, por balizar as mudanças que o sucederiam nesta área, a principal foi a disseminação da ideia da formação profissional realizada fora do sistema escolar. O resultado dessa orientação política, colocada em prática, por meio do PLANFOR, foi o afastamento das atividades de formação profissional da educação regular e do sistema formal de ensino, configurando-se a *nova institucionalidade* do campo da educação e formação profissional no país a que nos referimos. Lima Filho (2003) entende que o afastamento da educação regular, a mercantilização e o empresariamento das instituições da rede federal que se seguiram, com a progressiva privatização por meio da cobrança de mensalidades ou a submissão de currículos às demandas restritas e imediatas dos setores empresariais, constituíram-se num processo que o autor chamou de “*desescolarização da escola*”.

⁸⁰ Para concretizar as ações do Ministério do Trabalho, foi criado um Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR. Uma vez que o Ministério não possuía uma rede própria de escolas para efetivar a educação profissional, o PLANFOR mobilizou uma diversidade de instituições: universidades, escolas técnicas federais, estaduais e municipais, fundações e organização empresariais, sindicatos e organizações dos trabalhadores, escolas profissionais privadas, entidades comunitárias e outras organizações não governamentais, laicas ou confessionais.

No que diz respeito aos CEFETs, um dos efeitos mais perversos da referida reforma foi o afastamento dessas escolas do trabalho com o Ensino Médio integrado, priorizando os cursos de pós-médio, tecnólogos e superior e, no caso do Ensino Médio, quando ofertado, fazia-se na forma de concomitância interna, na qual o aluno cursava o Ensino Médio num turno e a Formação Profissional em outro. Essas mudanças, anunciadas na época como condição para a democratização da educação, sobretudo da rede federal, considerada elitista, contribuíram para afastar essas instituições federais ainda mais das camadas mais baixas da sociedade. Essa sequência de mudanças na rede federal e os papéis a ela atribuídos na formação profissional explicam muitos problemas, entre eles, a resistência da rede e a falta de professores para o trabalho com os alunos da EJA no Proeja a partir de 2005.

Temos então duas frentes importantes de atuação do governo federal em resposta às pressões da sociedade, reorganizadas sob os princípios neoliberais do Estado mínimo e pautadas pela lógica da administração gerencial: a formação profissional dos jovens e adultos por meio do PLANFOR e a alfabetização, desenvolvida pelo *Programa Alfabetização Solidária* com atendimento focalizado, autonomia jurídica e econômica em relação ao Estado, pelo regime de parcerias e com apoio e mobilização da sociedade civil.

Alfabetização solidária para o empoderamento dos jovens

O *Programa Alfabetização Solidária* deve ser entendido como resultante das modificações das políticas sociais implementadas pelo Programa Comunidade Solidária⁸¹, instituído em janeiro de 1995, para desenvolver ações de enfrentamento à fome e à miséria. Devemos levar em conta a grave situação econômica e social que o

⁸¹ O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, tendo como objetivo o enfrentamento da fome e da miséria. Até dezembro de 2002, o Programa vinculava-se à Casa Civil da Presidência da República e era presidido por Ruth Cardoso, primeira-dama do país. A partir de 2003, passou a ser vinculado ao Ministério da Segurança Alimentar, tendo José Baccarin como secretário-executivo. Em 2004, esse Programa saiu do âmbito da administração federal tendo o Programa Fome Zero como carro chefe das ações de enfrentamento à pobreza (PERES, 2005).

Brasil atravessava no período, com o aumento do desemprego e dos índices de indigência⁸², que exigia do Estado ações concretas de enfrentamento a essas questões.

O *Programa Comunidade Solidária*, criado para dar respostas aos problemas anunciados e seguindo a lógica da administração gerencial, postulava o objetivo de promover a articulação da sociedade brasileira mediante a mobilização de recursos humanos, técnicos e financeiros para o enfrentamento da exclusão social de forma eficiente. Neste sentido, o Programa “[...] destinava-se a ser o segmento do aparelho do Estado responsável pela promoção das políticas sociais emergenciais” (PERES, 2005, p. 113). Esta mesma autora analisa que a base teórico-legal do *Programa Comunidade Solidária* era o projeto da reforma institucional do Estado em andamento e sob a coordenação do Ministro Bresser Pereira. Por esta reforma, criaram-se as condições normativas e organizacionais que levaram a termo um modelo de gestão pública pautada nos critérios de eficiência e tendo como referência a existência de entidade pública não estatal, definida nos seguintes termos:

Qualquer entidade pública não estatal pode ser qualificada como uma organização social que cumpra os requisitos quanto à composição de um conselho de administração da organização com participação do Estado e da sociedade, e à confirmação em seu estatuto de seus atributos como fundação ou associação civil sem fins lucrativos. Nestes termos, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são parceiros ideais (PERES, 2005, p. 117).

As ações do *Programa Comunidade Solidária*, segundo os pressupostos da gestão pública, tinha como base os princípios da focalização, participação e inovação, defendendo, esta última, a ideia da mobilização da sociedade para o enfrentamento dos problemas sociais. Para o cumprimento dos objetivos no Programa, colocava-se como essencial o “empoderamento dos jovens”, apresentando a seguinte justificativa:

As razões são evidentes. Jovens de baixa renda e baixa escolaridade conformam um dos grupos mais vulneráveis da população brasileira. Eles são afetados diretamente pelo desemprego e estão expostos à violência, drogas, crimes, doenças transmissíveis sexualmente e à gravidez precoce. Entretanto, a estratégia da Comunidade Solidária assume que os jovens estão prontos a usar sua energia e criatividade para aprender o

⁸² O Instituto de Economia Aplicada (IPEA), na publicação *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* de 1993, estimou, com base dos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) e dos censos demográficos de 1990 e 1991, em 32 milhões o número de pessoas indigentes no Brasil (PERES, 2005).

que é necessário para ter uma vida com dignidade. Dadas oportunidades e instrumentos, os jovens podem desempenhar um papel de liderança na melhoria de suas comunidades (LOBO, 2002, p. 2).

O empoderamento dos jovens, com base na citação acima, passava pela alfabetização e educação profissional, ambas como políticas focalizadas e recorrendo à sociedade civil para garantir uma maior eficiência das ações. No âmbito do Ministério do Trabalho, as ações do PLANFOR atendiam a essa premissa. Quanto à alfabetização dos jovens e adultos trabalhadores, criou-se, no âmbito do *Programa Comunidade Solidária*, o *Programa Alfabetização Solidária* (PAS).

O projeto piloto⁸³ do PAS previa a focalização do atendimento aos jovens entre 15 e 19 anos em regime de colaboração com o MEC, os municípios, as empresas parceiras e as universidades⁸⁴, reservando-se a coordenação e a articulação do PAS exclusivamente ao *Programa Comunidade Solidária* (MACHADO, 2002, p. 4). A ideia era que tal Programa pudesse ser o elo de articulação entre o Estado e a sociedade civil por meio da elaboração de projetos de desenvolvimento social⁸⁵.

De acordo com Peres (2005), o cumprimento das metas quantitativas de atendimento estabelecidas pelo PAS foi possível devido à constituição da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, em 1998, isso porque, por meio desta Associação, o PAS poderia firmar

⁸³ Em 2000, o projeto do PAS foi reorganizado e suas ações chegaram ao Distrito Federal. Em 2001, o PAS foi implementado em Goiânia e Fortaleza. Nessa nova fase, os recursos seriam captados por meio de doações espontâneas, por meio da campanha “adote um aluno”, no qual a sociedade em geral poderia contribuir mensalmente com dezessete reais, a metade do custo de cada aluno. A outra parte era financiada pelo MEC (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 2002).

⁸⁴ Ao MEC, cabia o fornecimento de materiais didáticos, escolares e a avaliação do PAS junto às universidades. Estas últimas fariam a seleção, capacitação e acompanhamento pedagógico da avaliação da aprendizagem; aos municípios, era atribuída a tarefa de organizar espaço físico e o recrutamento dos alfabetizandos e alfabetizadores. Por último, as empresas parceiras colaborariam com as despesas referentes a cursos de formação e salário e bolsas aos monitores.

⁸⁵ “[...] para poder *terceirizar* a execução das políticas, seria preciso mudar a legislação. Por isso, a Comunidade Solidária concentrou as atividades que culminaram na sanção da Lei 9790/994 que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), visando incluir, dentro do público, as organizações que se dedicam ao desenvolvimento humano e social sustentável, à promoção da assistência social, à cultura, à educação gratuita, à conservação do patrimônio, à saúde gratuita, à segurança alimentar e nutricional, à defesa do meio ambiente, à promoção do voluntariado, ao combate à pobreza, à promoção de direitos, aos estudos e pesquisas (art.3º), ou seja, as Organizações não Governamentais (ONGs)” (BARREYRO, 2010, p. 179-180).

convênios e contratos com pessoas de direito público, privado, pessoas jurídicas, físicas, nacionais ou internacionais, sem os entraves da administração pública⁸⁶.

Embora tenha sido apontado em divulgação e publicidade do governo pelos meios de comunicação como forma de universalização do acesso à alfabetização, o PAS “[...] não se propôs e nem demonstrou capacidade de modificar a posição subalterna atribuída à educação de jovens e de adultos na política federal de ensino básico” (DI PIERRO, 2000, p. 241). Isso porque as ações focalizadas do Programa mantinham as características das campanhas de alfabetização já registradas na história da educação no Brasil, acrescente-se a isto o fato de que a falta de recursos para os municípios e os estados, pelas restrições do Fundef às matrículas de EJA, impossibilitava a continuidade de estudos para muitos egressos do PAS.

Ainda que a política educacional dos anos 1990 concebesse a educação básica e a formação profissional em atividades separadas, a realidade tratava de aproximar as duas áreas na tentativa de superação dos problemas decorrentes do baixo índice de escolarização dos jovens e adultos trabalhadores como solução para os problemas do desemprego. Di Pierro (2000) destaca as dificuldades enfrentadas no desenvolvimento das ações de qualificação profissional do PLANFOR pela ausência de uma formação básica aos jovens e adultos trabalhadores. Devido à necessidade de ampliação da escolaridade básica da população, no âmbito do PLANFOR, foram criadas iniciativas que procuravam articular a formação profissional com a escolarização básica. Destas ações, destacamos, conforme a autoria citada, o *Programa de Elevação de Escolaridade do Trabalhador* (PROLER), que desenvolvia ações articuladas entre os programas de qualificação profissional e os cursos supletivos de ensino fundamental e médio; e, o *Programa Integrar*, desenvolvido pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos- CMN/CUT⁸⁷.

⁸⁶ “Embora o Programa estivesse institucionalizado no espaço governamental, Ruth Cardoso jamais admitiu a qualificação de governo ou Estado, definindo-o como um ‘*espaço intermediário entre o governo e a sociedade, muito mais para sociedade do que para governo*’” (PERES, 2005, p. 114).

⁸⁷ Para mais informações sobre outros projetos de elevação de escolaridade e o desenvolvimento de competências básicas dos trabalhadores no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias regionais e estaduais no contexto do PLANFOR, ver a Tese de Di Pierro, (2000).

Dos programas citados acima, daremos destaque ao *Programa Integrar* da CNM/CUT por sua repercussão entre as políticas de educação e formação profissional no país e sua referência como modelo para políticas de integração da educação profissional e a educação básica de jovens e de adultos, anunciado por alguns dos nossos entrevistados, como veremos na seção terceira deste trabalho.

2.2.1 A realidade contraditória: a aproximação entre educação e formação profissional nas ações da sociedade civil e o seu distanciamento no âmbito do Estado

O *Programa Integrar*, iniciativa da Confederação Nacional dos (as) Metalúrgicos (as) da CUT, anuncia⁸⁸ como objetivo a busca por alternativas de políticas públicas de formação, qualificação e requalificação para o trabalho, geração de emprego e renda e combate ao desemprego e à exclusão social. Os dados atuais sobre o Instituto Integrar revelam várias modalidades: Programa Integrar para Trabalhadores Desempregados, Programa Integrar para Trabalhadores Empregados (PIE) e Programa Integrar para a Formação de Dirigentes Sindicais (PIFDS). Estes programas articulam conhecimentos gerais e formação para o trabalho, com certificação de ensino nas suas etapas fundamental e médio (VANI, 2011).

A atuação direta da Central Única dos Trabalhadores em programas de educação geral e de qualificação profissional é um tema que tem gerado muitos debates em análises conflitantes, nos quais se discute o papel da CUT em relação à formação dos trabalhadores no contexto das políticas neoliberais dos anos 1990, bem como o abandono de uma postura mais combativa da Central para um sindicalismo de conciliação, do qual as atividades de formação profissional são sintomáticas.

Atividades de educação geral e cursos profissionalizantes de curta duração, organizados e oferecidos por entidades sindicais, não são novidade na História do Brasil, tal como explicam Manfredi e Bastos (1997) sobre o registro da existência desses cursos desde a década de 1930 e 1940. Nas décadas seguintes (1950/1960),

⁸⁸ As informações sobre este Programa, ainda em vigência, constam no site: <http://www.integrar.org.br>.

com o surgimento do sindicalismo oficial, os sindicatos começaram a construir e a organizar escolas regulares de 1º Grau, oferecer cursos supletivos noturnos de alfabetização e preparação para exames de admissão ao ginásio e cursos noturnos de formação profissional. Tais iniciativas tinham respaldo na legislação da época que vinculava a aplicação dos recursos financeiros dos sindicatos obtidos com o imposto sindical às atividades assistenciais e educacionais. As mesmas autoras destacam as ações sistemáticas dos sindicatos em cursos regulares de 1º e 2º graus, cursos pré-vocacionais e cursos especiais, desenvolvidos em convênio com instituições oficiais – o SESI, SENAI, SESC, entre outras, ligadas ao Ministério do Trabalho. Tais experiências, ressaltando-se também os cursos supletivos de 1º e 2º graus em entidades sindicais, não se articulavam com as ações de formação político sindical que marcou a atuação do novo sindicalismo⁸⁹ brasileiro no final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980.

A Central Única dos Trabalhadores – CUT é, sem dúvida, a maior representante do novo sindicalismo dos anos 1980. Essa entidade, após sua criação⁹⁰ em 1983, inaugurou a fase conflitiva⁹¹ do movimento operário no Brasil com uma atuação radical das entidades sindicais, exercendo forte pressão sobre o Estado. Nos congressos da CUT realizados na década de 1980, a questão social era tema de debates e, quanto à educação, levantavam-se bandeiras reivindicativas mais gerais, como a luta pela educação pública e de qualidade. Manfredi (2002) analisa que o tratamento dado à questão da educação básica pela CUT, neste período, era “precário e incipiente”.

As mudanças na forma de atuação da CUT durante a década de 1990 decorrem, entre outros fatores, do surgimento da Força Sindical⁹², que representava

⁸⁹ O novo sindicalismo brasileiro teve origem nos processos de mobilização e organização da sociedade civil que, iniciado no final dos anos 1960, obteve um crescimento extraordinário após o processo de abertura política em 1974. O novo movimento operário e sindical que surgia neste período era a expressão do novo perfil da classe trabalhadora industrial brasileira que, num crescimento vertiginoso nas décadas de 1960 e 1970, irrompia em críticas ao sindicalismo nacional populista. O movimento grevista de 1978 no ABC paulista marcou o surgimento dos trabalhadores como atores sociais, que, excluídos do cenário político durante o período militar, voltaram à cena como atores políticos, fato que Rodrigues (1997) classifica como novidade no âmbito da política brasileira.

⁹⁰ A CUT foi criada durante o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat) em 1983.

⁹¹ Após o I Congresso Nacional da CUT (Concut) em 1983, seguiram-se outros dois ainda nesta fase do movimento sindical: II Concut em 1986 e III Concut em 1988. O III Concut foi o último congresso de massa da Central, uma vez que, ante as disputas entre a ala mais radical e a moderada no interior da central, as últimas conseguiram aprovar mudanças no estatuto da Central que diminuíram o poder das bases operárias e a influência que a esquerda mais radical pudesse ter nas decisões da Central (TUMOLO, 2002).

⁹² A Força Sindical foi fundada em 1991 e teve origem nas disputas e cisões ocorridas ainda no surgimento da CUT. Manfredi (2002, p. 126) analisa que seu surgimento se deu num período em que já se verificava “a prevalência do

uma política de pactos e consensos, aceitando a economia de mercado e lutando para a concretização de uma sociedade moderna. A adesão de uma grande parte dos trabalhadores à Força Sindical e a participação desta nas mesas de negociações com empresários e o governo contribuíram para o desgaste do sindicalismo combativo da CUT nesse período. Ao mesmo tempo, a eleição de Fernando Collor com a opção pela política neoliberal e o aumento do número de trabalhadores desempregados impôs dificuldades de manutenção do sindicalismo combativo dos anos 1980 do qual a CUT era a principal representante.

Das mudanças que se seguiram no sindicalismo brasileiro a partir dos anos 1990, devemos destacar, em concordância com o tema deste trabalho, as discussões que foram travadas, no interior da CUT, quanto ao papel da Central na sociedade brasileira, em especial em relação à educação. As reflexões quanto a esta questão culminaram com o IV Congresso Nacional da CUT (IV CONCUR⁹³), realizado em 1991, e a indicação para repensar a atuação Central junto aos trabalhadores que sofriam os impactos da reestruturação produtiva. A atuação da Central, a partir daí, voltou-se para o atendimento das demandas pontuais das categorias a ele filiadas (MANFREDI, 2002).

Neste quadro de mudanças, a mais significativa refere-se à atuação da CUT na educação e na formação do trabalhador. Antes, as atividades e as escolas mantidas pela Central atuavam na formação de sujeitos políticos em escolas de Formação Sindical⁹⁴. Analisa Tumolo (2002, p. 189) que, a partir dos anos 1990⁹⁵, as atividades educacionais da Central se voltaram para o atendimento das necessidades e interesses dos sujeitos individuais, perdendo o caráter de sujeitos políticos coletivos. Em acordo com a grande quantidade de trabalhadores em situação de risco de desemprego, a

mercado, a abertura econômica, a hegemonia do pensamento neoliberal, a valorização da competitividade como reguladora das relações e norteadora dos projetos institucionais e individuais”.

⁹³ Os conflitos no IV Concur evidenciaram as lutas entre a esquerda mais radical e aqueles que defendiam uma atuação mais pontual da Central. Para uma análise da atuação da CUT no Brasil, ver mais em: Rodrigues (1997) e Tumolo (2002).

⁹⁴ A Formação Sindical, conforme explica Tumolo (2002), remonta à década de 1980, em duas fases: a primeira de 1984 a 1986 e outra de 1986 a 1994. Na primeira fase, a formação sindical era expressão da CUT mais combativa, com uma perspectiva classista e anticapitalista e a formação sindical era necessária para garantir aos dirigentes uma base teórica acerca da realidade social que lhes instrumentasse para a luta contra o capitalismo.

⁹⁵ As mudanças no contexto da Formação Sindical são sentidas desde 1986, conforme explica Tumolo (2002), com mudanças na concepção política de formação sindical. Neste caso, a formação estava em sintonia com uma estratégia mais propositiva de negociação e participação na ordem capitalista. Assim, perde-se a dimensão de classe social privilegiando-se uma participação cidadã.

CUT propôs a realização de cursos para jovens e adultos trabalhadores que lhes garantissem a certificação profissional e a certificação de ensino fundamental e médio, disputando, para isto, os recursos do FAT por meio do PLANFOR.

Aproveitando experiências anteriores desenvolvidas pela Confederação dos Metalúrgicos da CUT (CNM/CUT), como o Programa de Formação de Dirigentes em Reestruturação Produtiva e Ação Sindical e um curso de curta duração na área de matemática e controle de medidas, voltados aos trabalhadores desempregados em 1994, foi aprovado, no III Congresso dos Trabalhadores Metalúrgicos da CUT, o desenvolvimento de um programa de educação e formação profissional para o qual seriam utilizados recursos do FAT via PLANFOR. Manfredi e Bastos (1997, p. 133) assim sintetizaram o conceito de formação profissional da CNM/CUT:

O conceito de formação profissional com o qual a CNM trabalha é o de um conjunto de cursos com o objetivo de desenvolver habilidades, conhecimentos e posturas necessárias para a reinserção do desempregado no mercado de trabalho e/ou capacitá-lo para integrar projetos de geração de emprego e renda, sempre a partir da ótica da formação cidadã.

As experiências de educação e de formação profissional, desenvolvidas pelo movimento sindical, das quais o *Programa Integrar* é o maior representante, receberam muitas críticas, posto representar a passagem do sindicato combativo para o de negociação. Neste sentido, Tumolo (2002, p. 198) enfatiza que a opção da CUT, ao organizar os cursos de formação profissional, era disseminar a crença de que este era um meio eficaz para encontrar soluções para o desemprego e, concomitantemente, colaborava com o abandono da luta pela defesa da escola pública, além de cristalizar o ideário neoliberal das “parcerias com a sociedade civil”. O mesmo autor explica que a participação na política do PLANFOR mostrava-se como um retorno às práticas assistencialistas do sindicato nacional desenvolvimentista dos anos 1960, e os recursos vindos via FAT serviam como tábua de salvação para os sindicatos que viviam, desde os anos 1990, uma crise financeira muito forte.

No âmbito do *Programa Integrar*, os cursos de ensino fundamental e médio tinham a duração de um ano e os eixos de trabalho desenvolvidos no curso não previam a qualificação *stricto sensu*, embora muitas vezes os alunos entrassem com

esta expectativa. Sobre esta questão, reproduzimos a análise de Franzoi (2003, p. 162) quanto à formação profissional no Integrar:

Quanto ao Projeto Integrar, é importante mencionar um aspecto relevante que aponta para seus limites como espaço formativo. Quem pensava encontrar a articulação dos conhecimentos gerais com qualificação em uma área específica, no caso, a metalurgia, promessa pelo menos inicial do Projeto, teve essa expectativa frustrada. Este foi o caso de Gerson que, além de atender a uma solicitação da empresa, esperava, com o curso do Integrar, também aprender conteúdos que pudessem propiciar-lhe uma outra função dentro da empresa em que trabalha. Embora na última entrevista Gerson estivesse muito empolgado com as novas possibilidades que o certificado de Ensino Fundamental havia lhe proporcionado, na entrevista durante a frequência ao curso, ele apontou como ponto negativo a pouca importância dada aos assuntos diretamente ligados à profissão (sic).

Entendemos que a questão de maior importância relacionada ao Integrar seja, de fato, a possibilidade da elevação da escolaridade num período em que as políticas educacionais, pelas restrições do Fundef e a priorização ao Ensino Fundamental dos sete aos catorze anos, deixavam poucas oportunidades para os jovens e adultos trabalhadores, sobretudo àqueles em situação de desemprego. Devemos ter em conta que as políticas de educação profissional implementadas pelo MEC se dirigiram para os “incluídos” nas escolas técnicas federais, os CEFETs, atendendo a uma parcela da população cada vez mais elitizada.

Enquanto a realidade aproximava educação básica e formação profissional ante as condições de trabalho e estudo da maioria da população jovem e adulta, pela via das políticas públicas, o movimento era inverso: o governo federal consolidava a separação entre educação geral e profissional em nível estadual e federal, neste último, com a reorganização dos CEFETs.

CEFETs cada vez mais distantes do Ensino Médio Integrado

A Reforma da Educação Profissional dos anos 1990, tal como aponta Kuenzer (2007), “é uma síntese precária de duas concepções diferentes”, as do Ministério do Trabalho e do Ministério da Educação. Tal reforma articulava-se às políticas nacionais

neoliberais para educação no Brasil em consonância às propostas de Reforma do Estado nas áreas de: previdência, administração, saúde e educação. O discurso que deu sustentação às reformas neoliberais dos anos 1990 foi o da escassez de recursos e a necessidade de garantir a equidade⁹⁶ social. O termo equidade, estrategicamente, servia para substituir a noção de igualdade, pressuposto básico da Constituição de 1988. Orientados por estes princípios, era necessário garantir a expansão da educação básica sem a consequente oneração do Estado. Uma das estratégias era separar a formação profissional da educação geral, deixando a primeira mais flexível e passível de ser oferecida pela iniciativa privada ou pública por meio da diversificação das suas fontes de financiamento, o que ocorreu via PLANFOR.

Quanto às escolas da rede federal, com as mudanças trazidas pela LDB e pelo Decreto n. 2.208/97, o Ensino Médio Integrado deixou de ser oferecido e a Rede Federal de Educação passou a ter como principal objetivo a captação de recursos para, a longo prazo, tornar-se, nas palavras de Moura (2010), uma vendedora de cursos para a sociedade, além de outras formas de prestação de serviços.

As escolas técnicas federais⁹⁷ passaram pelo processo de transformação em CEFETs, concluído em 1994 com a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica. A mudança destas escolas para CEFETs levou essas instituições a um processo de distinção e ascensão acadêmica, com poder e recursos financeiros. Pereira (2010) explica que, embora as escolas técnicas federais tenham sido transformadas em CEFETs em 1994, a regulamentação e autorização para o seu funcionamento como Centros se estendeu até o ano de 2002. Tais escolas, agora CEFETs impedidos da criação de cursos de Ensino Médio Integrado, passaram a organizar seus cursos com o recurso da concomitância interna e externa. Pela concomitância interna os alunos cursavam, dentro da mesma escola, a parte geral e, para a formação profissional, deveriam frequentar escola em horário e/ou turno

⁹⁶ Nas reformas neoliberais dos anos 1990, o termo equidade corresponde a “desregulamentação do direito, possibilitando tratamentos diferenciados e ampliando em escala sem precedentes a margem de arbítrio dos que detêm o poder de decisão” (SAVIANI, 1998, p. 18-19, *apud* NORONHA, 2002, p. 72).

⁹⁷ A origem dos CEFETs remonta à instituição dos cursos de Engenharia de Operação criados, em 1965, nas Escolas Técnicas Federais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. Essas escolas, que tinham como objetivo de formação de técnicos de nível superior que se situassem entre os técnicos de nível médio e os engenheiros. (MANFREDI, 2005).

distintos. Na concomitância externa, os alunos eram obrigados a frequentar duas escolas diferentes, nas quais se cursava a parte geral em uma e a profissional em outra. Este processo, segundo Ramos (2006, p. 294) desestimulou as matrículas no ensino médio nestas Instituições, uma vez que,

Cursando o Ensino Médio e o Técnico concomitantemente, o aluno teve que se submeter à dupla jornada escolar em condições precárias (alimentação imprópria, permanência desconfortável na mesma escola, aumento das despesas financeiras, etc.). Para os alunos que cursavam o Ensino Médio em outras instituições (a chamada concomitância externa), a situação foi ainda mais difícil devido à independência dos projetos pedagógicos, à baixa qualidade do Ensino Médio na escola de origem, aos traslados cansativos de uma escola para outra, entre outros fatores.

Como consequência, os cursos técnicos nos CEFETs esvaziaram-se, levando à contrária democratização desta rede de escolas pretendida pela reforma da educação profissional. Ramos (2006) salienta que esse processo gerou a exclusão das classes populares, para as quais restaram os cursos técnicos de curta duração, sobretudo os oferecidos pelo Sistema S. Outra ideia é que os cursos de Ensino Médio oferecidos nos CEFETs, considerados de excelência, atendiam a um público seletivo, distanciando-se muito dos jovens e adultos trabalhadores e criando, no interior das Instituições, uma cultura segundo a qual a excelência dos cursos dependia também dos processos seletivos e da preparação prévia dos ingressos. Tal cultura trará aos alunos do Proeja dificuldades no interior dos Institutos, tanto relativas às formas de ingresso quanto ao atendimento e à aceitação dos jovens e adultos trabalhadores pelos próprios professores, como veremos.

A questão da excelência dos cursos de Ensino Médio oferecidos pelos CEFETs é fruto da forma como se deu o processo de profissionalização compulsória trazida pela 5692/71 ao ensino de 2º Grau no Brasil. Enquanto as escolas estaduais e privadas, por falta de financiamento, formação de professores e ausência de uma infraestrutura específica e adequada para a proposta de profissionalização, só conseguiram organizar cursos nas áreas em que não havia necessidades de maiores investimentos, os CEFETs, com recursos federais, tornaram-se referência no ensino técnico de 2º. grau.

Sobre a eliminação dos cursos de Ensino Médio nas escolas da Rede Federal, é interessante a observação feita no documento *Diagnóstico da Formação Profissional – ramo metalúrgico* (1999, p. 77):

É interessante considerar o caráter autofágico da própria SEMTEC, que afirma ser a rede federal de ensino técnico o que de melhor se tem nesta área do Brasil. Sua qualidade e seus serviços na formação de técnicos e na oferta de cursos de reciclagem e atualização têm sido socialmente reconhecidos, aproximando-se, segundo alguns autores, das escolas que, ao unificar trabalho e educação, embora sob a lógica capitalista, mais se aproximam do que seria a concepção marxista de escola politécnica. A SEMTEC destrói, assim, irresponsavelmente, a experiência institucional de construção de educação integral, que os educadores propunham fazer avançar no projeto de LDB do deputado Jorge Hage, através da configuração da escola básica unitária.

Ao longo dos anos 1990 e neste início do século XXI, mesmo havendo resistência no interior dos Centros Federais à proposta de reforma da educação profissional do Brasil, sobretudo ao desmonte provocado no interior dos Centros, estes foram perdendo a estrutura e os profissionais para o trabalho com o Ensino Médio integrado. Esta, além da cultura escolar criada há décadas em relação ao público e à função das escolas, é uma das questões apontadas para a resistência inicial dos Centros em trabalhar com o Proeja. Tal resistência colocou para os profissionais ligados às escolas federais e ideia de que os alunos da EJA são “estranhos”, recaindo, tal estranhamento, nos sujeitos da EJA e não na cultura escolar que se criou nestas instituições.

A aproximação da educação profissional e a educação de jovens e adultos é resultado de um longo processo de luta pelo reconhecimento da necessidade de construção de políticas públicas de educação e formação profissional para os jovens e adultos trabalhadores que rompessem com a tradicional divisão entre educação geral e formação profissional e que tivessem como alvo a população jovem e adulta com pouca escolarização, em sua maioria fora do sistema formal de emprego. No entanto, nossa hipótese é de que as questões trazidas até aqui em relação à luta por uma educação para os jovens e adultos trabalhadores não foram reconhecidas pelos formuladores iniciais do Proeja, como veremos no próximo item.

2.3 INICIATIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

O processo histórico ora percorrido evidencia uma opção política e social segundo a qual a formação profissional e a elevação da escolaridade da grande maioria da população brasileira, apesar de necessárias, não pressupunham, pela forma de inserção do país no capitalismo mundial, políticas que garantissem a realização destes objetivos de forma conjunta. Desta forma, consolidou-se, ao longo da história da educação brasileira, a separação entre a educação básica e a educação profissional, com processos e objetivos distintos para a inserção da mão de obra no mercado de trabalho.

Em termos econômicos de 1985 a 2000, o Brasil vivenciou uma mudança nos rumos da política econômica, nas relações entre Estado e sociedade e uma ruptura com o antigo modelo de desenvolvimento ancorado no nacional-desenvolvimentismo e o desmonte do aparato político institucional que o caracterizava. A agenda pública brasileira, a partir da segunda metade da década de 1980, orientou-se para o mercado com os processos de privatização, liberalização comercial e abertura externa da economia, abandonando qualquer possibilidade de implementação de políticas sociais universalizantes. Em termos sociais, Diniz (2005) aponta para a incapacidade dos governos de reduzir a exclusão social e o grau extremo de iniquidade, característico da sociedade brasileira. A mesma autora explica que, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, difundiu-se a percepção de que a implementação das políticas neoliberais se fez com alto custo social, gerando altos índices de desemprego, recessão, redução do mercado formal de trabalho e a destruição do precário sistema de proteção social existente no país. Assim se manifesta a autora:

Verifica-se, a partir de então, uma forte demanda por um projeto de desenvolvimento sustentado como condição para a saída do impasse em que se encontrava o país, prisioneiro do falso dilema estabilização x desenvolvimento. A ênfase se desloca para temas como a retomada do crescimento econômico e políticas de geração de emprego. Persiste a defesa de uma política firme de estabilização, porém como âncora de um programa de desenvolvimento mais equitativo, abrindo espaço para

políticas de combate à desigualdade e à exclusão social. (DINIZ, 2005, p. 7).

A educação, no contexto das políticas neoliberais dos anos 1990, colocou-se, definitivamente, a serviço da reestruturação produtiva com as respectivas mudanças organizacionais e de base técnico-científicas adequadas à nova divisão internacional do trabalho (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003). Em termos práticos, isso foi conseguido por meio da separação entre a educação básica e a formação profissional, esta última, a cargo, especialmente, da iniciativa privada, como evidenciam os dados do Censo da Educação Básica de 2003 que apontam 589.383 matrículas na Educação Profissional de Nível Técnico, sendo que, destas, 324.985 matrículas encontravam-se na rede privada. Para a conclusão da educação básica dos trabalhadores, as turmas de Ensino Médio na modalidade EJA, ou não, apareciam como opção, ficando a cargo do sujeito a busca pela elevação de sua escolaridade. (BRASIL/MEC/INEP, 2004c).

Em relação à EJA, o censo de 2003 apontou para 1.452.430 matrículas na EJA de Ensino Médio presencial e semipresencial. Destas, a maior parte encontrava-se nas escolas da rede estadual de ensino (1.178.935 matrículas), todavia, embora tenha se verificado um aumento no número de matrículas nas turmas de EJA e também no Ensino Médio nos últimos anos, estas não foram suficientes para garantir a democratização da educação até a etapa média (BRASIL/MEC/INEP, 2004c). Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontaram que, no ano de 1992, da população de 15 a 17 anos de idade, 40,3% não frequentavam a escola. Número que diminuiu para 17,6% no primeiro ano de governo Lula e manteve-se em 17,7% em 2007, primeiro ano do seu segundo mandato. (IBGE, 2013).

A despeito dos números da educação no Brasil terem apresentado um aumento significativo das pessoas na escola e do aumento dos anos de estudo durante a década de 1990, a tarefa ainda por fazer é muito grande, sobretudo quando se pensa que, segundo dados do IBGE em 2009, sete anos de estudo é a média da população economicamente ativa do período pesquisado. Este quadro revela que a situação educacional no Governo FHC apresentou um retrocesso tanto organizativo como em termos pedagógicos, como analisam Frigotto e Ciavatta (2003). A conclusão dos autores citados ancora-se na análise das ações dos oito anos de governo FHC, que

elevaram as estatísticas oficiais, em particular na Educação Profissional, por meio da transferência das ações educativas diretas para as entidades parceiras, constituindo-se numa rede privada de educação profissional no país. Para a EJA, a luta nos anos 1990 mantinha-se concentrada na perspectiva de inserção da educação da população jovem e adulta nas prioridades educacionais, de forma a garantir o direito à educação básica de qualidade, com a profissionalização ou não, aos jovens e adultos trabalhadores.

Este é o cenário educacional sob o qual se iniciou o processo eleitoral em 2002, tendo como principais candidatos à Presidência da República José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Luís Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Os grupos descontentes com as medidas até então adotadas pelos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique apostavam na possibilidade de mudanças nos rumos das políticas econômica e social com a eleição de um presidente comprometido com a redução das desigualdades sociais no país.

No entanto, é possível perceber, já no período da campanha eleitoral do candidato Lula da Silva em 2002, uma mudança no tom do discurso em comparação às eleições em que disputou a presidência da República com Fernando Collor de Melo em 1989 e Fernando Henrique Cardoso nos anos 1994 e 1998. Tal mudança se consubstanciaria no documento *Carta ao Povo Brasileiro*, apresentada em 22 de julho de 2002, como resposta aos problemas econômicos que o país enfrentava no período (aumento da inflação, desvalorização cambial, entre outros). Nesta *Carta*, o candidato do Partido dos Trabalhadores se comprometia em manter os contratos estabelecidos na economia sem romper com a política econômica em curso. Tratava de acalmar os setores mais conservadores e aqueles que esperavam mudanças radicais, sinalizando para um período de necessária transição – a *travessia possível*⁹⁸ – para um governo de mudanças significativas na economia e na sociedade. A postura conciliatória do candidato do Partido dos Trabalhadores se materializou na assinatura, ainda em 2002, de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁹⁹ em que garantia, se fosse

⁹⁸ Emprestamos este termo de Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) ao referir-se à revogação do Decreto n. 2208/97, como veremos ainda nesta seção.

⁹⁹ No processo eleitoral de 2002, a instabilidade econômica se somava à instabilidade política e, por isso, iniciava-se um novo acordo do Brasil com as instituições financeiras internacionais, capitaneado pelo FMI, que cobrou dos principais candidatos à presidência do Brasil a adesão aos princípios de acordo de negociação com o governo do

eleito, a manutenção da política econômica em curso no país. O mesmo acordo foi ratificado em 2003 com Lula já eleito presidente. Com relação a este acordo, Carcanholo (2010, p. 113) ressalta:

O governo Lula acatou o acordo, e tudo o que está implícito nele, como a manutenção do regime de metas inflacionárias, a política de megassuperávits fiscais primários para pagar o crescente serviço da dívida pública, a manutenção do grau e da profundidade das reformas neoliberais realizadas até então, assim como a implementação de novas reformas ainda inconclusas, como a da previdência, a trabalhista e a sindical.

Analisando questões relativas à macroeconomia, Paulani (2003, p. 59) observa que uma das razões para a manutenção das perspectivas macroeconômicas do governo FHC pelo presidente Lula está na ideia, associada aos processos de globalização da economia, de que não há alternativa, ou como a sigla em inglês: TINA (*There Is No Alternative*)¹⁰⁰. Segundo esta forma de interpretação da realidade econômica, existiria só uma macroeconomia possível, e economistas de diferentes matizes ideológicas argumentariam haver uma política “[...] certa, tecnicamente fundamentada e neutra e uma política errada, irresponsável, utópica, ingênua e populista”. (PAULANI, 2003, p. 59). Neste sentido, tomamos as palavras da autora:

Portanto, todo e qualquer ajuste só pode se dar na esfera microeconômica: o *spread* bancário é alto? Mexa-se na lei de falências; a renda é mal distribuída? Basta “focar” os programas sociais e aumentar sua eficiência; e assim por diante. São intocáveis o ajuste fiscal “duro”, o juro real elevado, a política monetária contracionista, o câmbio flutuante, a livre movimentação dos capitais (PAULANI, 2003, p. 59).

Paulani (2003) chama a atenção para o que chama de *lógica da credibilidade*, segundo a qual, numa economia como a nossa, ceder aos apelos do crescimento¹⁰¹ e do aumento do emprego, mexendo em qualquer um dos dogmas da política econômica (ajuste fiscal duro, juro real elevado, política monetária contracionista, câmbio flutuante e livre movimentação de capitais), implicaria risco à “credibilidade” do país perante a economia internacional.

então presidente Fernando Henrique Cardoso. Desse acordo resultou o Programa de Assistência Financeira com aporte de US\$ 23 bilhões às reservas brasileiras (MINEIRO, 2010).

¹⁰⁰ Não há alternativa (tradução livre da autora).

¹⁰¹ Erber (2011) traz a distinção clássica entre crescimento e desenvolvimento. O crescimento não traria mudanças significativas, sendo apresentado como “o mais do mesmo”. Já em relação ao desenvolvimento o autor esclarece a implicação deste com transformações estruturais na economia do país.

Segundo a interpretação de Erber (2011), no início do governo Lula, era possível perceber a adesão parcial que o autor denomina de convenção¹⁰² institucionalista¹⁰³, segundo a qual a sociedade é vista como competitiva e meritocrática e cuja eficiência garantir-se-ia pelo funcionamento do mercado (ERBER, 2011). Nesta adesão parcial, o governo Lula reconhecia como prioridade a distribuição de renda¹⁰⁴ de forma mais equitativa e, para o crescimento do país, recomendava investimentos em educação e, concomitantemente, políticas focalizadas aos segmentos mais pobres da população brasileira. Desta forma, tais políticas garantiriam o apoio dos setores mais tradicionais, entre eles as agências internacionais, que colocavam a necessidade de direcionar os gastos públicos de forma mais eficiente e as expectativas dos setores sociais pelo cumprimento das promessas de campanha do presidente eleito: o Programa Fome Zero, mais tarde substituído pelo Programa Bolsa Família, cumpria essa exigência.

Quanto à política social do governo Lula, Novelli (2010, p. 230-231) aponta a reprodução das teses defendidas pelo Banco Mundial nas últimas décadas, segundo as quais o Estado gasta muito e gasta mal, beneficiando os que não precisam (aqueles que não são pobres).

Especificamente em relação à educação e à formação profissional dos jovens e adultos trabalhadores, a eleição de um ex-metalúrgico e líder sindical representava a possibilidade de mudanças, e esta, seria conseguida, inicialmente, por meio da revogação do Decreto n. 2.208/97 que separava a educação básica da educação profissional. Para a Educação de Jovens e Adultos, saudava-se a possibilidade de sua

¹⁰² As **convenções de desenvolvimento**, de acordo com Erber (2011), existentes em uma determinada sociedade, são dispositivos de identificação e solução de problemas. Em sociedades complexas, existem diversas convenções sobre desenvolvimento sem que nenhuma consiga acomodar aos interesses de todos. Outra questão apontada pelo autor é a natureza política das convenções de desenvolvimento existentes. Desta forma, parte-se da ideia de que “[...] uma convenção de desenvolvimento trata das transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de ‘errado’ no presente, fruto do passado, qual futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva ou negativa (ERBER, 2011, p. 33).

¹⁰³ “As convenções de desenvolvimento, embora sejam sempre apresentadas como ‘projetos nacionais’ que levam ao ‘bem comum’, refletem, na verdade a distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade, num determinado período” (HERBER, 2011, p. 36). O mesmo autor apresenta a **convenção institucionalista** e a **convenção neodesenvolvimentista**, a primeira mais ortodoxa e tradicional a segunda de inspiração keynesiana com ênfase em investimentos em infraestrutura regidos pelo Estado. Na sua avaliação, o governo Lula é uma síntese dessas convenções sendo a neodesenvolvimentista mais expressa no Plano Plurianual (PPA) 2003-2007, sobretudo a partir de 2006 com as mudanças na equipe econômica do governo.

¹⁰⁴ Ressaltamos, conforme Erber (2011), que a inclusão via aumento da renda não contempla a distribuição de riqueza.

inclusão entre as prioridades educacionais do país, representadas pela garantia de financiamento para ações neste campo. Quanto à revogação do Decreto n. 2.208/97, esta só veio a concretizar-se em 2004, ainda assim, frustrando aqueles que esperavam mudanças mais radicais na política de educação profissional. A inclusão da EJA nos cálculos para repasse de recursos só ocorreu em 2007 quando da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao antigo fundo o FUNDEF. A demora do novo governo em responder às pressões dos movimentos sociais e dos educadores pode ser explicada pela posição do presidente Lula da Silva e que já se manifestara durante o processo eleitoral, como já explicitado.

2.3.1 Aproximação entre a formação profissional e EJA

Se, no tocante às políticas macroeconômicas, o governo Lula da Silva não promoveu rupturas em relação ao seu antecessor, o mesmo aconteceu em relação às políticas sociais, dentre elas a educação. Em primeiro lugar, Oliveira (2009) analisa que esse continuísmo era fruto da herança deixada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso com a reforma educacional que mudou os rumos da educação brasileira em todos os seus níveis, deixando um arcabouço legal que garantia a manutenção das estruturas vigentes. Oliveira (2009) destaca que restavam duas opções ao governo Lula: a reforma da reforma ou a manutenção das estruturas e do arcabouço legal que a sustentava. O novo governo, nesta fase, optou pela continuidade com ações esparsas que, por suas características irregulares, não foram suficientes para uma mudança nos rumos da educação nacional.

As ações do novo governo para as políticas sociais, de modo geral, concentraram-se na organização de programas especiais dirigidos a um público focalizado – os mais vulneráveis. Sob esta perspectiva, para a educação e a formação profissional dos jovens e adultos, destacamos, com as características acima descritas, os *Programas Escola de Fábrica, Projovem* e, posteriormente, o *Proeja*.

Uma questão que deve ser ressaltada é a relação que se estabeleceu entre Estado e sociedade civil a partir de 2003. Em face à sua trajetória popular, trabalhador metalúrgico e sindicalista, Lula sempre esteve próximo à sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais que lutavam por políticas públicas para o atendimento às demandas da sociedade brasileira. É certo que, em seu governo, houve a ampliação dos espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil. Tais espaços podem ser observados, inclusive, no desenho institucional do novo governo, por meio da Secretaria Geral da Presidência da República, dentro da qual a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social estava encarregada de promover a interlocução entre o mundo sindical e o empresarial¹⁰⁵. Vale ressaltar que estas práticas participativas já se faziam presentes no arcabouço legal do país desde a Constituição de 1988, sendo institucionalizadas nos anos seguintes de forma crescente no país. Esses espaços vão desde o referendo, o plebiscito, até os mais conhecidos atualmente, os conselhos, as audiências públicas e as conferências de políticas públicas¹⁰⁶. Estas últimas, nos anos do governo Lula, tiveram um crescimento extraordinário, conforme indicam os dados trazidos pelo jornal O Estado de São Paulo (O ESTADÃO, 2010) ao informar que foram realizadas duas conferências no governo Collor, seis no de Itamar, 17 no governo FHC e 55 nos dois mandatos do Presidente Lula, distribuídas em diversos temas.

Especificamente sobre Educação, foram realizadas quatro conferências: Educação Profissional e Tecnológica em 2006; Educação Básica em 2008; Educação Escolar Indígena em 2009 e a Conferência Nacional de Educação – CONAE – em 2010, esta última objetivava a construção do novo Plano Nacional de Educação. As conferências nacionais são, normalmente, precedidas pelas conferências municipais e estaduais e do Distrito Federal, mobilizando a comunidade acadêmica e os educadores em geral no processo de discussões relacionadas aos temas em debate.

¹⁰⁵ Moroni e Ciconello (2012) explicam que o governo e, sobretudo, a esquerda (e aí não envolve somente o PT, mas outros partidos) ainda olham para a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital-trabalho.

¹⁰⁶ De acordo com estudo desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (BRASIL, 2010b), as Conferências de Políticas Públicas são instâncias de deliberação e participação cujo objetivo é prover diretrizes para a elaboração de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo por meio dos seus ministérios e secretarias para discussão de temas específicos e contam com a participação da sociedade civil e do governo.

Em relação ao papel das conferências nacionais, é necessário pontuar sua função deliberativa e normativa. *Deliberativa*, por se tratar de encontros orientados à formação de consensos. Tais consensos já antes derivados de processos intercomunicativos de formação da opinião e da vontade ocorridos nas conferências estaduais e regionais, com a participação de representantes da sociedade civil e do governo. *Normativa*, posto que as deliberações das conferências nacionais foram transformadas em um documento final, debatido, votado e aprovado, gerando, com isso, expectativas normativas nos grupos envolvidos no processo de discussão e naqueles que poderiam ser afetados indiretamente por suas eventuais consequências (BRASIL, 2010).

Além da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, aconteceram diversos fóruns e seminários, igualmente organizados pelo MEC e suas Secretarias, nos quais se abriu espaço para a discussão dos temas em destaque na área. A abertura ao diálogo, por meio dos espaços institucionalizados de interlocução, criados ou ampliados durante o governo Lula, permitiu que as discussões em torno da educação e formação profissional de jovens e de adultos apontassem para a possibilidade de mudanças nas políticas para área, em especial a revogação do dispositivo legal que determinava a separação da educação profissional com a educação básica – o Decreto 2.208/1997. Neste processo, Moura (2010) explica que houve uma intensa mobilização de diversos setores educacionais, em especial os pesquisadores ligados à área do Trabalho e da Educação¹⁰⁷, bem como representantes de sindicatos que defendiam mudanças na educação profissional no país. As discussões em torno desta questão ocorreram durante os anos de 2003 até julho de 2004, quando se retomou a ideia da educação politécnica, bandeira de luta dos anos 1980.

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p. 21), ao reconstruírem o processo contraditório de revogação do Decreto n. 2.208/97 e a construção do Decreto n. 5.154/2004, assinalam sua participação como assessores na realização dos Seminários Nacionais “*Ensino Médio: Construção Política*” e “*Educação Profissional: Concepções*,

¹⁰⁷ O autor faz referência aos pesquisadores da ANPED reunidos no Grupo de Trabalho – Trabalho e Educação – que congrega pesquisadores de instituições universitárias e de pesquisa de todo o Brasil.

Experiências, Problemas e Propostas”, que ocorreram durante o ano de 2003. Estes seminários, organizados pela SEMTEC¹⁰⁸, ao longo do processo de discussões realizadas por meio de encontros, audiências públicas, debates com a participação de diversos atores, entre os quais, representantes da sociedade civil, Sistema S e representantes do governo, foi um processo permeado por contradições e disputas teóricas e políticas. Durante o trabalho de organização do novo texto legal, tendo como referência a síntese das discussões realizadas ao longo de 2003 e 2004, emergiram três posições distintas. A primeira posição defendia a revogação do Decreto 2.208/97 e a elaboração de uma Política de Ensino Médio e Educação Profissional; a segunda argumentava para a manutenção do Decreto n. 2.208/97 com alterações mínimas; por último, havia aqueles que se posicionavam pela promulgação de um novo decreto. Essa última posição prevaleceu sob a justificativa de que, para se enviar um Projeto de Lei sobre educação para o Congresso, este deveria ter “[...] conteúdo e vigor político para enfrentar as forças conservadoras do Congresso Nacional” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p, 31). Com isso, o decreto, como instrumento arbitrário, foi substituído por outro decreto, embora este segundo, tenha sido construído num processo de diálogo entre os vários segmentos envolvidos no campo da educação e formação profissional de jovens e de adultos.

E, quanto ao novo Decreto, o n. 5154/2004, os autores citados explicam que os embates, as contradições e as disputas no campo teórico e político impuseram, como necessidade histórica, a elaboração/aceitação de uma proposta de educação integrada, mas que não deve ser confundida com politecnia, bandeira de luta dos anos 1980. Neste ponto, os autores explicam que a integração que estava sendo proposta naquele momento, materializada no novo instrumento normativo, seria a “*travessia possível*” para se chegar a uma “[...] formação básica unitária e politécnica, centrada no trabalho, na ciência e na cultura”. E avaliam que a simples revogação do Decreto n. 2.208/97 não seria suficiente para garantir mudanças efetivas na educação profissional que viessem ao encontro da nova concepção de Ensino Médio e Tecnológico no país.

Outra questão que dificultou e ainda dificulta a prática do Ensino Médio Integrado são as precárias condições dos estados em oferecer essa forma de ensino, posto terem, em sua maioria, desmontado suas estruturas de Educação Profissional durante a década de 1990. Esta questão, na interpretação de Frigotto (2007) foi um dos fatores impeditivos para uma mudança radical nas políticas de Educação Profissional no Brasil e fator de resistência dos entes federados em apoiar essa nova concepção de educação e formação profissional que se discutia durante o processo de revogação do Decreto 2.208/97.

Seria necessário, conforme apontam Oliveira e Machado (2012), a indução do governo federal para a oferta do Ensino Médio Integrado que, a nosso ver, aconteceu a partir de 2006 com a ampliação do Proeja para as redes estaduais e municipais e, em 2007, com a criação do *Programa Brasil Profissionalizado*, do qual o Proeja passou a ser parte integrante. Neste sentido, defendemos a ideia de que os *Programas Escola de Fábrica e Projovem* e o primeiro Decreto que criou o Proeja não cumpriram o papel de indução do governo federal das ações no campo da integração entre a Educação Profissional e a Educação Básica para com os entes federativos. Os primeiros Programas foram ou são projetos que não se desenvolveram nas escolas de educação básica e o último, criado via Decreto, entrou como obrigação para as escolas da rede federal não incidindo, neste primeiro momento, sobre as condições da oferta da educação profissional integrada à EJA nos estados e municípios.

Ainda quanto ao Decreto n. 5154/2004, entendemos, conforme Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), que se tratava, naquele momento histórico, da “*travessia possível*”, e foi neste sentido que o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional ganhou corpo e materialidade como política pública no governo Lula da Silva. Foi, também, com base na ideia da “*travessia possível*” que os primeiros anos do governo Lula frustraram aqueles que esperavam mudanças radicais nas políticas como explica Martins (2009, p. 226):

Embora as políticas sociais no governo Lula da Silva tenham se tornado uma grande vitrine das realizações governamentais, na essência nada ou pouca coisa mudou. A focalização e descentralização, referências tipicamente neoliberais, foram mantidas em detrimento a uma agenda

comprometida com mudanças substantivas nas políticas de saúde, educação, previdência e seguridade, salário, moradia.

Além da revogação do Decreto n. 2.208/97, outras questões passaram a ser discutidas quanto à educação e à formação profissional no Brasil. Dentre elas, citamos a redefinição do papel dos CEFETs no resgate do Ensino Médio Integrado, as políticas de formação profissional no âmbito da EJA e a reordenação da função social do Sistema S.

Ainda no ano de 2004, mais uma mudança na estrutura do MEC, além do que já citamos, quanto à alocação da Secretaria de Ensino Médio na SEB, separando-a da Educação Profissional. Estamos nos referindo à criação da Secretaria de Educação Cidadania, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e a migração do Departamento de Educação de Jovens e Adultos, como uma Diretoria, para esta nova Secretaria.

A criação da SECAD deve ser analisada na perspectiva das políticas inclusivas do governo Lula e do diálogo que se estabeleceu entre Estado e sociedade, representados pela participação de entidades e grupos ligados ao campo da EJA e o Ministério da Educação. A criação da SECAD, em 2004, está também ligada à saída do então Ministro Cristovam Buarque que, em suas ações, se distanciava das reivindicações de diversas associações e grupos envolvidos com os diferentes níveis e modalidades de ensino (MACHADO, 2011). A nova Secretaria, de acordo com análise de Melo (2009, p. 27), tinha como competências planejar, ordenar e implementar políticas que contribuíssem para a “[...] redução das desigualdades no acesso e permanência na escola e o aprimoramento da qualidade educacional por meio do reconhecimento da diversidade”. A Diretoria de Educação de Jovens e Adultos passou a ser uma das quatro diretorias da mais nova Secretaria do MEC. Machado (2011, p. 90) assim explica a criação da SECAD durante o governo Lula:

A SECAD, portanto, foi constituída em resposta às pressões feitas pelos diversos segmentos excluídos da estrutura burocrática do Estado e do Ministério da Educação, que não existiam ou que ocupavam lugares marginais nas secretarias e departamentos já com trajetórias consolidadas, como a Educação Superior, Ensino Fundamental, Educação Profissional e educação à distância, por exemplo.

A análise de Machado (2009), a respeito da acomodação da EJA na SECAD, aponta para as possibilidades de pensá-la de acordo com as necessidades demandadas pela diversidade dos sujeitos a quem esta modalidade se dirige, inclusive ultrapassando os limites da escolarização formal. No entanto, a mesma autora aponta uma questão preocupante em relação a este novo arranjo institucional: os poucos recursos financeiros e estruturais disponíveis para esta Secretaria diante dos desafios para ela demandados. Ressaltamos, no entanto, que a avaliação positiva quanto à alocação da EJA na SECAD não é unânime, posto avaliações contrárias apontarem para a problemática de a EJA tornar-se a única modalidade da educação que não se encontra ligada à SEB. Na pesquisa realizada por Carvalho (2011, p. 121), destaca-se a ideia de que a EJA na SECAD não rompe com a ideia da política de assistência. No mesmo trabalho, argumenta-se, a respeito do fato de que a EJA na SEB não conseguiria dialogar com o Ensino Fundamental e Médio e suas discussões específicas seriam subsumidas ante a ênfase do ensino fundamental de nove anos e das ações de escolarização formal destas etapas da educação básica.

Outra importante ação do governo federal no campo da EJA no ano de 2004 foi a instituição do *Programa Fazendo Escola*, que tinha o objetivo de garantir aos estados e municípios os recursos financeiros para o investimento nas ações de pós-alfabetização. A ideia era de que esse Programa continuasse em vigor até que o FUNDEF fosse revogado e as matrículas na EJA pudessem ser computadas para o repasse de recursos aos estados e municípios. Neste Programa, podemos perceber a tentativa do novo governo em fortalecer os sistemas públicos de ensino para a oferta da EJA, ainda que continuasse o repasse de recursos para as entidades parceiras por meio de convênio com o *Brasil Alfabetizado*, criado em 2003. Também o Brasil Alfabetizado sofreria modificações em 2007 quando sua oferta passou a se dar por meio dos sistemas públicos de ensino, evidenciando mudanças na forma de repasses de recursos financeiros para a EJA. Em outras modalidades da educação também é possível perceber mudanças no governo Lula, nos referimos aqui as novas orientações quanto à Educação Profissional e, sobretudo, quanto as escolas técnicas federais.

2.3.2 Redefinição do papel das Escolas Técnicas Federais

A redefinição do papel das escolas técnicas federais está relacionada à discussão histórica a respeito da atuação destas escolas como instrumento de inclusão social de alunos de baixa renda. Tal questão, que já se discutia na edição do Decreto n. 2.208/97, voltou à cena nos anos 2000, motivada (sem desconsiderar a pressão da sociedade civil, dos educadores e pesquisadores do campo Trabalho e Educação) pela Auditoria Operacional e de Legalidade¹⁰⁹, realizada pelo Tribunal de Contas da União¹¹⁰ (TCU), cujo objetivo era avaliar o atendimento aos estudantes de baixa renda pelas escolas técnicas federais no contexto do Programa de Educação Profissional¹¹¹ (PROEP), implementado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica desde a segunda metade da década de 1990.

O Tribunal de Contas, ao exigir da SETEC esclarecimentos sobre a democratização das escolas técnicas federais, levou essa Secretaria do MEC a expor as ações desenvolvidas nesta direção, quais sejam: o *Programa Escola de Fábrica*, o *Projeto Escola Formare*¹¹² e o *Programa de Educação, Tecnologia e Profissionalização*

¹⁰⁹ A auditoria na área da educação profissional, abrangendo a SETEC e os Institutos federais, com a intenção, entre outros, de verificar as consequências do Decreto 2208/97 em relação ao atendimento dos estudantes de baixa renda na rede federal, foi feita em atendimento ao requerimento do Ministro Guilherme Palmeira, aprovado pelo Plenário do TCU em 01/10/2003 (TCU, 2012)

¹¹⁰ O Tribunal de Contas da União é um órgão de controle externo, com atribuições estabelecidas pela Constituição Federal, definidas pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Entre as suas funções destacamos: julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal; proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades já referenciadas. Nas decisões do TCU, constarão de: I - o relatório do Ministro-Relator, com as conclusões da instrução (do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da unidade técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal; II - fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito; III - dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo (TCU, 2012)

¹¹¹ O Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep – foi criado no âmbito federal, com o propósito de colocar em prática os preceitos da LDB e do Decreto n. 2208/97. O Programa foi iniciativa do MEC em parceria com o Ministério do Trabalho e tinha como objetivos iniciais a expansão, modernização, melhoria da qualidade e permanente atualização da educação profissional, por meio da implantação e diversificação da oferta de vagas; a adequação de currículos e cursos que atendam às necessidades do mercado de trabalho. Além disso, previa-se a qualificação, a reciclagem e a reprofissionalização de trabalhadores, independente do nível de escolaridade e da formação e habilitação dos jovens e adultos (TCU, 2012)

¹¹² Concebido no final da década de 1980, as escolas Formare foram implantadas, a princípio, em quatro empresas do Grupo lochpe. Esse projeto tem como objetivo oferecer educação profissionalizante de nível básico para adolescentes, entre 14 e 17 anos, de baixa renda. Os cursos são estruturados de forma a atender às necessidades observadas na comunidade da região onde estão instaladas as escolas Formare e estão de acordo com a demanda

*de Pessoas com Necessidades Especiais*¹¹³ (TECNEP). A resposta da SETEC apontou que as ações voltadas para a inserção de jovens e adultos de baixa renda nas escolas federais eram decorrentes de iniciativas isoladas, implementadas com recursos próprios das instituições que os remanejava, de forma a atender necessidades locais. É preciso reconhecer que tais iniciativas, embora importantes no contexto da educação de jovens e adultos, careciam de formalização e de regularidade em sua oferta. O estudo de caso feito pelo TCU trouxe importantes dados a respeito das ações dos Institutos Federais na tentativa de inserção de jovens e adultos de baixa renda, particularmente em relação a condições de ingresso e permanência na instituição. Dentre estas ações, o TCU cita a iniciativa de alguns institutos denominada Pró-CEFET. Consistia em um curso preparatório oferecido pelos Centros para a participação dos alunos de baixa renda, garantindo-lhes melhores possibilidades de aprovação no exame de seleção realizado nos CEFETs para o ingresso nos cursos. Alguns Centros, além disso, previam reserva de vagas para os alunos que participassem do Pró-CEFET. Duas instituições são destacadas dos estudos de caso realizados pelo Tribunal de Contas da União por suas ações de inserção de jovens e adultos de baixa renda, são elas: o Instituto Federal do Espírito Santo e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte. No Espírito Santo, o documento do TCU cita o *Ensino Médio para Jovens e Adultos (EMJAT)*, oferecido desde 2001, um curso com duração de dois anos, voltado para jovens acima de 21 anos. O material didático era produzido especialmente para esse curso e, para garantir a permanência dos alunos, assegurava-se uma Bolsa-Trabalho, a isenção de taxa de matrícula, a gratuidade de material didático, o fornecimento de óculos e a assistência psicopedagógica.

Ainda no Espírito Santo, o Relatório do TCU destaca o *Curso Básico para jovens em situação de extremo risco social*. Neste, os cursos de nível básico eram voltados para jovens de 15 a 24 anos, cujas famílias tivessem renda inferior a um

de mão de obra qualificada previamente identificada na localidade. As aulas são ministradas por educadores voluntários devidamente capacitados. Os alunos recebem bolsa de estudos (1/2 salário mínimo), material didático e/ou pedagógico e demais benefícios concedidos aos trabalhadores das empresas. ((TCU, 2012, p. 29).

¹¹³ Desenvolvido, desde 2000, pela SETEC em conjunto com a Secretaria de Educação Especial – SEESP, esse programa tem como objetivo constituir centros de referência para a expansão da oferta de educação profissional voltada a pessoas com necessidades especiais (deficientes e superdotados). O objetivo é incluir alunos com necessidades educacionais especiais em cursos que os habilitem em atividades laborais, para sua emancipação econômica e direito a sua cidadania plena (TCU, 2012, p. 29).

salário mínimo. Em parceria com a Secretaria de Ação Social do Município e outras entidades que pudessem contribuir com força de trabalho e aporte financeiros, os cursos tinham como meta a rápida inserção da força de trabalho qualificada. No CEFET Rio Grande Norte, o TCU destacou o *Curso Básico em Joalheria*, oferecido, desde 1999, para alunos com necessidades especiais.

Em outros CEFETs, mesmo não se verificando a organização de projetos especiais para atendimento à clientela jovem e adulta de baixa renda, o Relatório do TCU apontou para iniciativas que visavam garantir a permanência desta população nos cursos, entre as quais: bolsa-trabalho, auxílio-alimentação, aulas de reforço, auxílio-transporte, material didático, isenção de taxas, atendimento médico e odontológico, entre outros. Ressaltamos que tais iniciativas dependiam da organização de cada instituição e reforçamos a conclusão do Relatório do TCU de que tais iniciativas careciam de “[...] sistematização, coordenação ou financiamento por parte da SETEC/MEC que tem ciência das práticas adotadas” (TCU, 2012, p. 21).

Outra importante conclusão da auditoria realizada pelo TCU é que, a partir de 1994 com a regulamentação dos CEFETs, essas instituições passaram a privilegiar cada vez mais as atividades de ensino superior em detrimento do Ensino Médio e Técnico apesar as diretrizes destas instituições apontarem para a sua verticalização, com atividades desde a educação básica até o nível superior.

Ainda sobre o afastamento do Ensino Médio da Educação Profissional e Tecnológica, a auditoria do TCU destacou que, com a reestruturação do Ministério da Educação em 2004, que passou a coordenação do Ensino Médio para a Secretaria da Educação Básica, a SETEC (antiga SEMTEC) passou a ter como atribuição exclusiva a educação profissional e tecnológica, com dois departamentos: o Departamento de Políticas e Articulação Institucional e o Departamento de Desenvolvimento e Programas Especiais, este último com objetivos voltados, entre outros, para a implementação de iniciativas de inclusão social, conforme consta na Lei que reestruturou o Ministério da Educação. Para a concretização deste objetivo, a SETEC, em ofício enviado ao TCU, informou as seguintes ações (TCU, 2012, p. 28):

[...] qualificação profissional articulada com Programas de Educação de Jovens e Adultos – a Secretaria está selecionando os melhores projetos pedagógicos que contemplem a certificação de ensino médio articulada a uma qualificação profissional, para oferecer às redes federal, estadual e municipal e a ONGs, incluindo a qualificação de professores; fortalecimento das ações de educação profissional no campo, com a recuperação de 77 escolas agrícolas municipais, atualmente fechadas ou em precário funcionamento, a ser realizada em articulação com movimentos sociais, a exemplo do MST, Contag, Escola Família Agrícola, e também com prefeituras, secretarias estaduais de educação e de ciência e tecnologia, MDA e Pronera; apoio às alternativas de oferta de educação profissional nas empresas, a exemplo do convênio firmado com a Fundação lochpe e a extensão da proposta para outras unidades da federação por meio do lançamento do Projeto “Escola de Fábrica”.

As conclusões do Relatório do TCU referentes às ações de inclusão de jovens e adultos de baixa renda nas ações de educação profissional e tecnológica sob a responsabilidade da SETEC resultaram numa série de determinações para esta Secretaria, que reproduzimos a seguir:

1.1) no prazo de 180 dias, encaminhe a este Tribunal a definição de conjunto de dados e de indicadores de gestão - inclusive fórmulas de cálculo –, que passarão a integrar os relatórios de gestão de todas as Ifets a partir das contas referentes ao exercício de 2005, e deverão contemplar, além de informação considerada necessária para refletir a execução financeira e operacional da instituição, *indicadores sobre o perfil socioeconômico de ingressantes e concluintes, bem como indicadores sobre a demanda por vagas oferecidas pela instituição, discriminada por ensino médio, técnico e tecnológico;*

1.2) envide esforços no sentido de oferecer suporte financeiro às ações implantadas pelas Ifets com vistas a assegurar o acesso e a permanência de grupos socialmente desfavorecidos, prestigiando as iniciativas e as instituições que revelam compromisso com uma política de inclusão social;

1.3) atue como disseminadora das boas práticas detectadas no âmbito das Ifets, voltadas para mecanismos de inclusão social, utilizando os meios de divulgação disponíveis, a exemplo do site na internet, e/ou premiando as iniciativas mais bem sucedidas;

1.4) no exercício de seu poder de supervisão, colete dados junto às Ifets que permitam acompanhar a demanda por cursos nessas instituições, com vistas a oferecer estímulos para que a oferta de vagas seja modelada pela demanda nos níveis de ensino médio, técnico e tecnológico. ((TCU, 2012, não paginado).

Entendemos que foi a partir das determinações do TCU, órgão de controle das ações públicas federais, que o MEC passou a criar mecanismos de sistematização – a partir da SETEC – de ações no sentido da inclusão dos jovens e adultos trabalhadores nos Institutos Federais. Acreditamos ainda que este seja o principal motivo que levou a ser editada a Portaria n. 2.080, de 13 de junho de 2005, do Ministério da Educação, que estabeleceu 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, para ser implementado nas instituições da rede federal. Ou seja, a inclusão dos jovens da EJA, nestas escolas, foi feita pela necessidade dos Centros de serem inclusivos em atendimento às exigências do TCU; e não pela efetivação do direito a essa parcela da população de acesso às escolas da rede federal. Isto trouxe sérias implicações para a forma como as decisões foram tomadas e como os jovens da EJA foram integrados ao universo da educação profissional na Rede Federal de Educação Tecnológica, com o rótulo de estranhos.

Não estamos negando o fato de que, assim que o Programa foi criado, abriu-se a possibilidade do reconhecimento da Educação Profissional Integrada à EJA, como possibilidade de uma educação de qualidade para a classe trabalhadora com a garantia de algumas condições de acesso e permanência, tal como apontava o Substitutivo Jorge Hage e, antes dele, o texto que deu origem ao projeto de LDB no final da década de 1980. O que queremos afirmar é que, apesar de toda uma história de luta pelo reconhecimento ao direito à educação e formação profissional dos jovens e adultos no Brasil, esta parece não ter sido a motivação primeira na formulação deste Programa. Embora todas as discussões estivessem sendo travadas no âmbito da SECAD e dos fóruns de EJA, não partiu daí a motivação para a formulação do Programa criado dentro da SETEC para os CEFETs ou Institutos Federais. Corroboramos com essa ideia a ausência da SECAD, num primeiro momento, nas discussões em torno da construção do Proeja. Embora, formalmente, apareça o nome desta Secretaria nos documentos e encontros para discussão do tema, como veremos na última parte deste trabalho, a SECAD não se integrou no processo como protagonista.

Outra questão importante relacionada à entrada dos jovens da EJA na rede federal foi o *Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional* lançado em 2003. Este Programa, que previa a ampliação do número de escolas técnicas no Brasil, a nosso ver, deve ser entendido no contexto de valorização da educação profissional e do resgate do papel do Estado nesta área. Nos primeiros anos do governo Lula, apesar de medidas no campo da formação profissional, como as que descrevemos até aqui, estarem mais próximas das políticas neoliberais, pautadas pela participação da sociedade civil como executora de políticas, com relação à rede federal de escolas técnicas, as medidas do governo Lula sinalizaram para o resgate do papel do Estado com um programa de expansão: de 140 Instituições existentes em 2003, passaram a 366 unidades em 2011. A promessa é chegar a 562 unidades¹¹⁴ até o ano de 2014, com a continuidade do processo de expansão da rede federal na gestão da Presidenta Dilma, que iniciou seu mandato em 2010.

A expansão física destas Instituições sinaliza para um movimento de valorização e reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas Escolas Técnicas Federais e a ampliação de sua participação para o projeto de desenvolvimento local e nacional. Vale lembrar que a expansão física destas escolas, com a Lei 8.984 de 1994, assinada pelo então presidente Itamar Franco, só poderia ocorrer em parceria com estado, município ou iniciativa privada. Isto significou, na prática, que o governo federal deixou de criar novas escolas ou extensão e, além disso, deixou de contratar pessoal técnico, administrativo e docente para a rede. No governo do Presidente Lula, a expansão física das escolas técnicas federais foi objeto da Lei 11.195/2005, que revogou a Lei citada anteriormente. Além da expansão física da rede, deve-se levar em conta a transformação do CEFET Paraná em Universidade Federal Tecnológica e dos demais CEFETs.

Lima Filho (2010) explica que, encerrado o processo de transformação das antigas escolas técnicas em CEFETs, iniciou-se um movimento em diversos CEFETs que, a exemplo do CEFET Paraná, pretendiam alcançar o *status* de universidade

¹¹⁴ Essas unidades ampliadas são compostas pelas Escolas Agrotécnicas Federais (EAF), os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) e suas Unidades Descentralizadas (UNEDs), as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, a Escola Técnica Federal de Palmas e a Universidade Tecnológica do Paraná e seus campi. (BRASIL, 2012b).

tecnológica. No entanto, o governo federal, num sentido contrário à reivindicação dos Centros, estabeleceu por decreto a criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia – IFETs¹¹⁵. Os CEFETs, então, foram convidados a aderir a este processo, transformando-se em IFETs, que ocorreu por meio da Lei n. 11.892/2008, que criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica¹¹⁶, composta pelos IFETs, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e as escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais¹¹⁷.

A criação dos Institutos Federais como instituições verticalizadas trouxe certa complexidade ao trabalho desenvolvido na rede. São instituições que atendem desde o Ensino Médio propedêutico, Ensino Médio Integrado, Ensino Médio Integrado na modalidade EJA até graduação (presencial e a distância) e pós-graduação (*Lato e/ou Stricto Sensu*). Essa realidade pode observada na tabela a seguir com os números de matrícula na rede federal em cada um desses níveis e modalidades ora enumerados.

¹¹⁵ Ressalta-se que a transformação do CEFET-Paraná em Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR), feita por meio da Lei 11.184/2005, específica para esta Instituição, num processo de “adesão negociada entre direção do CEFET-PR e a gestão do MEC para a pronta e plena implantação dos delineamentos do Decreto 2.208/97” (LIMA FILHO, 2010, p. 152). Este autor analisa que a adesão do CEFET Paraná ao Decreto 2.208/97 foi importante para a implantação da Reforma da Educação Profissional em todo o país. A contradição deste processo está no fato de que a pretendida reforma promovia a extinção dos cursos técnicos integrados de nível médio e o direcionamento de sua atuação para o Ensino Superior, ao mesmo tempo, no período, rediscutia-se a retomada da atuação dos CEFETs no Ensino Médio Integrado, inclusive para aos alunos da EJA.

¹¹⁶ “A denominação de Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica tem sido utilizada, senso comum, como referência a um conjunto de instituições federais, vinculadas ao MEC, voltadas para a educação profissional e tecnológica em nível médio e superior. Na legislação vigente, o termo rede associado à educação profissional, até então, aparecia somente no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 10.172/2001, no item 7, Educação Tecnológica e Formação Profissional, como: rede federal de escolas técnicas; rede de escolas federais de nível técnico e tecnológico, rede de educação técnica federal; rede de educação profissional e rede de escolas agrotécnicas” (SILVA, 2009, p. 14).

¹¹⁷ São vinte e quatro escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais e oito escolas vinculadas aos IFETs em todo o Brasil que atuam nas áreas: agrária, comercial, industrial, saúde e artes. Até o 2006, as trinta e duas escolas técnicas eram vinculadas às Universidades Federais quando o governo Federal lançou convite às escolas técnicas para se juntarem aos IFETs, ao qual oito responderam positivamente. Azeredo e Carvalho (2010) explicam que essas oito instituições passaram a ter um tratamento diferenciado pela SETEC/MEC (para mais) com maiores possibilidade de investimento.

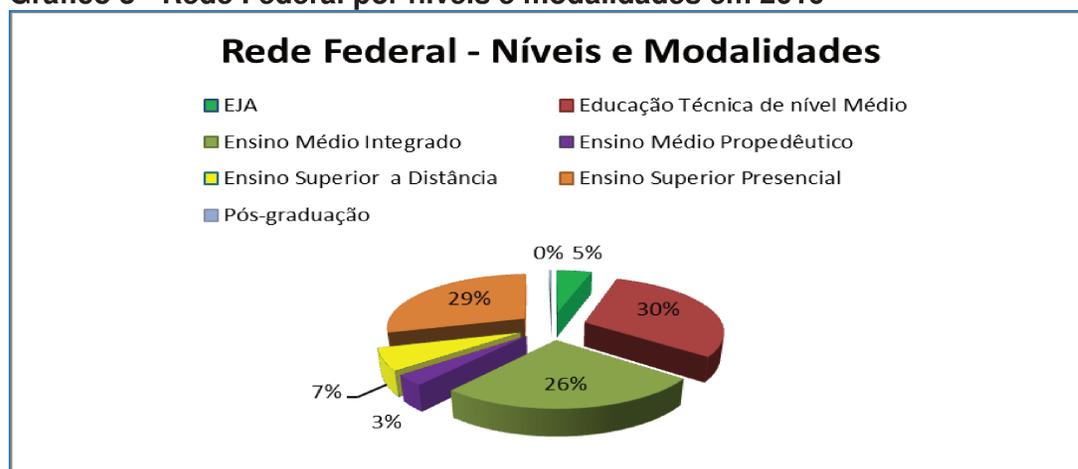
Tabela 4 - Alunos da Rede Federal por Nível e Modalidade de Ensino

Ano	Educação de jovens e adultos	Educação Técnica de nível Médio	Ensino Médio Integrado	Ensino Médio Propedêutico	Ensino Superior a Distância	Ensino Superior Presencial	Pós-graduação	Total
2003	188	77.652	-	57.860	-	33.801	371	169.872
2004	221	80.437	-	51.226	-	35.741	369	167.994
2005	229	82.141	-	51.431	-	39.432	495	173.728
2006	632	78.009	-	51.373	-	43.632	553	174.199
2007	5000	80.989	26.854	26.080	-	47.325	637	186.885
2008	8238	75.816	46.995	17.420	-	53.440	716	202.625
2009	10.926	85.628	60.306	12.217	13.364	54.733	728	237.902
2010	14.279	88.779	75.243	9.106	18.934	84.385	967	291.693
Total	39.713	649.451	209.398	276.713	32.298	392.489	4.836	

Fonte: Brasil (2012b).

Tomando como referência os dados de 2010, vemos que será necessário dobrar as matrículas do Proeja para alcançar a meta estipulada pelo Decreto, já que os 14.279 alunos de EJA matriculados na Rede Federal correspondem a 5% das matrículas totais da rede. Para uma melhor visualização, os números da tabela acima foram transformados em gráficos.

Gráfico 3 - Rede Federal por níveis e modalidades em 2010



Fonte: Brasil (2012b).

Pacheco (2011) assinala que a estrutura verticalizada das Instituições que compõem a rede federal permite que os docentes atuem em diferentes níveis de ensino. Para os discentes, este tipo de instituição permite compartilhar diferentes espaços de aprendizagem. O mesmo autor indica os percentuais de matrícula destinados, na lei de criação dos IFETs a cada nível de ensino: 50% das vagas em cursos técnicos, em sua maioria integrada com ensino médio; 20% das vagas voltadas

para as licenciaturas e, embora o autor não tenha citado o percentual restante, aponta, por último, matrículas em graduações tecnológicas, podendo disponibilizar especializações, mestrados profissionais e doutorados voltados para a pesquisa aplicada de inovação tecnológica (PACHECO, 2011, p. 13-14).

É possível observar, dos números de matrícula referentes ao ano de 2010, que, embora as matrículas na educação básica nos Institutos Federais tenham aumentado, ainda estão longe de atingir os 50% das vagas, em sua maioria, integrado, como assinalado pelo autor citado. Consideramos, como Educação Básica, os cursos de Ensino Médio Propedêutico, Ensino Médio Integrado e na modalidade EJA.

A complexidade deste processo está no fato de que os CEFETs e IFETs foram regulamentados como instituições verticalizadas, que atendem a alunos em diferentes níveis e modalidades: EJA e Ensino Médio, Ensino Médio Integrado, Ensino Superior e Pós-Graduação, com uma cultura escolar voltada muito mais para a graduação e pós-graduação do que para a educação básica, sobretudo aos alunos da EJA. Outra questão em relação a estas instituições é que as mudanças nas escolas técnicas federais não se restringiram à abrangência referente ao nível educacional (básica, superior e pós-graduação), mas estenderam seu papel para o desenvolvimento regional. É sob este aspecto que consiste a complexidade das ações destas instituições, que têm como atribuição atender a um projeto nacional de educação e desenvolvimento em sua estreita vinculação com o desenvolvimento tecnológico e científico. São estas instituições, CEFETs, IFETs e a Universidade Federal Tecnológica do Paraná, que, a partir de 2005, foram obrigadas a destinar 10% de suas vagas para alunos da EJA em curso de Ensino Médio Integrado. Acreditamos que, desde então, estas instituições se tornaram importantes não apenas como *locus* principal de implementação do Programa, mas, sobretudo, como os novos interlocutores das políticas de EJA no Brasil neste início de século.

2.3.3 As políticas de EJA no Governo Lula

No que diz respeito à EJA, as ações do governo Lula, tal como aponta Rummert (2007, p. 36), têm respondido a duas ordens de questões: a primeira refere-se à “[...] expressão histórica do quadro de distribuição profundamente desigual dos bens materiais e simbólicos, bem como da negação dos direitos fundamentais — entre os quais se destaca o direito pleno a educação”. A segunda, e mais recente, tem como origem os impactos no país da “[...] reestruturação produtiva, do aprofundamento do processo de internacionalização do capital e da redefinição das condições de inserção dependente e subordinada do país no capitalismo internacional”, que se manifesta desde a década de 1980. Este último em estreita ligação com a ideia renovada da Teoria do Capital Humano¹¹⁸ que coloca ênfase na Educação, como forma de garantir a inserção individual no escasso mercado de trabalho e do país no cenário da competição internacional.

As iniciativas do governo Lula, em seu primeiro mandato, voltadas para a educação e a formação profissional dos jovens e adultos de forma articulada ou integrada à elevação de escolaridade, numa tentativa de atender às demandas da classe trabalhadora, têm combinado austeridade macroeconômica neoliberal com o resgate da dívida social para com a população jovem e adulta, tal como apontamos em relação às políticas sociais desse período. Frigotto, Ciavata e Ramos (2005) salientam que, logo após o Decreto n. 5154/2004 ser exarado, o governo Lula anunciou a criação do *Programa Escola de Fábrica*, que mantinha como característica principal o modelo restrito de aprendizagem profissional a despeito de toda discussão travada sobre a necessidade de uma formação profissional integrada para jovens e adultos. Criado em 2005 com o objetivo de qualificar jovens de 15 a 21 anos nas chamadas Unidades

¹¹⁸ A Teoria do Capital Humano, de Theodoro Schultz (1962), foi pensada na segunda metade da década de 1950 diante da constatação de que os conceitos por ele utilizados para avaliar capital e trabalho estavam se revelando inadequados para explicar os acréscimos que vinham ocorrendo na produção. Schultz percebia que muitas pessoas nos Estados Unidos estavam investindo fortemente em si mesmas, com influência sobre o crescimento econômico. Tal investimento seria um ‘capital humano’, representado pelo investimento em educação e saúde. O conceito de Capital humano implica na noção de que ‘a melhor capacitação do trabalhador aparece como fator de aumento de produtividade’. (FRIGOTTO, 2008). Essa teoria agora aparece ressignificada nas ideias acerca da segmentação do mercado de trabalho, da politécnica, da flexibilização e da qualidade total (CATTANI, 2002, p. 51).

Formadoras¹¹⁹ (500 ao todo) com cursos de formação profissional inicial de 600 horas, não previa a elevação da escolaridade, mas condicionava a participação no projeto à matrícula na escola regular pública nos anos finais do Ensino Fundamental, no Ensino Médio e, de acordo com o caso, a conclusão do curso de alfabetização ou matrícula em cursos de EJA.

Tal como os Programas de Formação Profissional da década de 1990, o Escola de Fábrica não tinha como *locus* de execução as escolas da rede pública, podendo ser implementado por uma série de parceiros, considerados “unidades gestoras”, entre os quais incluíam-se “órgãos públicos ou privados, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPES) ou outras instituições formalmente sem fins lucrativos que comprovassem experiência na gestão de projetos educacionais ou sociais”). (RUMMERT, 2007, p. 40). A análise das características deste Programa e sua relação com a sociedade civil como sua executora evidencia a contradição do governo Lula em seus primeiros anos ao propor atender às demandas sociais por escolarização sem romper com as políticas de educação profissional do governo anterior. Outra questão que deve ser apontada é a estreita vinculação entre o *Programa Escola de Fábrica* e o empresariado brasileiro, neste caso, como executor de políticas públicas de formação profissional que o faz para atender a seus interesses imediatos. Rummert (2005, p. 313), ao analisar o *Programa Escola de Fábrica* em relação ao professor (funcionários instrutores), ao conhecimento e ao objetivo da formação, aponta que:

Estamos assim, diante de um processo de múltiplas desqualificações. A desqualificação do trabalho docente, visto que, na concepção do *Projeto*, basta um treinamento de dois meses para que qualquer profissional possa ‘aprender a ensinar’. A desqualificação do próprio conhecimento, a ser transmitido de forma parcelar, fragmentada, utilitária, em relações de aprendizagem estabelecidas com outros trabalhadores também portadores de conhecimentos fragmentados. A desqualificação do próprio jovem que está sendo formado segundo os interesses empresariais, objeto de um processo de distribuição diferencial do conhecimento determinado pela origem de classe.

¹¹⁹ As Unidades Formadoras são as empresas de grande, médio ou pequeno porte, de qualquer natureza, incluindo-se as prestadoras de serviço, as responsáveis por empreendimentos agroindustriais e rurais (RUMMERT, 2007, p. 40).

Outro, o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária* (Projovem), também implantado em 2005, vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, deveria ser implementado em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Destinado aos jovens de 18 a 24 anos, considerados em situação de vulnerabilidade social e que tivessem a 4ª série concluída.

O Projovem, em sua primeira versão¹²⁰, a de 2005, foi criado no âmbito da Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude¹²¹, também criados neste primeiro mandato do presidente Lula, em meio às discussões acerca da inclusão social, neste caso, voltada para os jovens na faixa de 15 a 24 anos que estavam fora do ensino fundamental e do mercado de trabalho. Os dados estatísticos divulgados sobre a condição educacional e de mercado de trabalho dos jovens brasileiros e publicados em estudos sobre a juventude (SPOSITO, 2003) motivaram a criação deste programa com foco nas políticas de juventude ao revelarem que essa parcela da população, com corte de 15 a 24 anos de idade, que representava a PEA brasileira no ano 2000, tinha em média sete anos de estudo, revelou também que, no grupo de 20 a 24 anos, 28,8% não estudavam e nem tinham ocupação laboral no período.

Em sua primeira edição, o Projovem, seguindo a linha das políticas do governo anterior, deveria ser implementado por meio de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos.

O *Projovem* e o *Projeto Escola de Fábrica* previam o pagamento de R\$100,00 para os alunos matriculados como ajuda de custo. O período de preparação destes

¹²⁰ As modificações do Projovem em 2007 serão apresentadas no próximo item quando trataremos das ações do Governo Lula em seu segundo mandato, por entendermos que tais modificações devam ser entendidas no contexto das políticas econômicas e sociais deste período.

¹²¹ A Secretaria Nacional de Juventude foi criada por sugestão de um grupo interministerial que se reuniu em 2004 para fazer um diagnóstico da juventude brasileira. Esse grupo também indicou a necessidade de criação do Conselho Nacional da Juventude e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituídos em 30 de junho de 2005 por meio da Lei 11.129. (BRASIL, 2013)

jovens, por meio do Projovem, era de um ano, tempo em que o aluno deveria concluir o Ensino Fundamental e a formação profissional.

Ainda como políticas de EJA, implementadas no governo Lula da Silva em seu primeiro mandato, ressaltamos a reedição do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), criado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso e retomado no governo Lula da Silva, em março de 2005, pela Portaria n. 44, que, com modificações pouco significativas em seu conteúdo, instituiu o Exame em âmbito nacional. Rummert (2007), sobre o ENCCEJA, observa que esse Exame, ao contrário dos demais, é o único que pode ser utilizado para certificação em nível do Ensino Fundamental ou Médio, tornando-se esse o seu maior objetivo, a certificação dos jovens e adultos que não frequentaram a escola. O exame é aplicado anualmente e a adesão das redes de ensino é opcional.

Não podemos deixar de registrar a mobilização dos Fóruns de EJA contrários à manutenção do ENCCEJA, manifestada inclusive em audiência¹²² com o Ministro Fernando Haddad em 2006. A questão central, para os representantes dos Fóruns de EJA, era a ideia equivocada do MEC/INEP em propor um exame de certificação que não contribuiria para a avaliação das ações de EJA no país e, ainda, viesse a desobrigar os estados da oferta de uma educação básica de qualidade para os jovens e adultos, uma vez que garantiria a certificação das etapas fundamental e média sem a frequência aos cursos de EJA. Reproduzimos, a seguir, os pontos de divergência entre a posição do MEC e a dos coordenadores de EJA quanto ao ENCCEJA, entregue ao MEC em carta aberta, disponível no site dos Fóruns de EJA:

1. A Educação de Jovens e Adultos, neste Governo, tem sido tratada como modalidade da Educação Básica que atende à demanda social de um público historicamente excluído e não como correção de fluxo ou aligeiramento da escolarização;

2. A EJA, com a reedição em nível nacional do ENCCEJA estará recebendo do MEC/INEP tratamento discriminatório, incoerente com as suas políticas, pois, diferentemente de outras avaliações nacionais, fará, com este Exame, a certificação;

¹²² O relato da audiência dos representantes dos Fóruns de EJA com o Ministro Haddad encontra-se disponível no site dos Fóruns de EJA (www.forumeja.org.br).

3. A EJA, hoje nos estados, vem priorizando a inclusão do público jovem, adulto e idoso em cursos, tendo em vista a adequação às demandas destes. Portanto, transformar os Exames em uma política centralizada do Governo Federal, com divulgação nas mídias, poderá significar a migração de adolescentes entre 15 e 18 anos do Ensino Regular, bem como dos alunos jovens, adultos e idosos dos cursos de EJA para os exames supletivos.

Mais do que os pontos de tensão entre os Fóruns de EJA, os coordenadores de EJA nos estados e o MEC, evidenciamos a forma como se construiu o diálogo entre governo e sociedade nesse período. Apontamos, anteriormente, a abertura do governo Lula para a interlocução com a sociedade, ampliando a participação desta nas discussões sobre as políticas públicas, sobretudo, com a intensificação das conferências nacionais, seminários, fóruns, entre outros, entendidos como espaços de discussão a respeito das demandas da sociedade. Isso não significou, como se pode verificar, que tais demandas e as ideias trazidas pelos grupos de interesse, ali representados durante os processos democráticos de discussão, fossem incorporadas às políticas públicas. Esta foi uma conclusão, inclusive, de um estudo do Ministério da Justiça (BRASIL, 2010b) ao evidenciar o distanciamento entre os documentos resultantes das Conferências Nacionais e as políticas materializadas em instrumento legal durante o período de governo Lula.

Como última questão, trazemos a edição da Portaria n. 2.080, de 13 de junho de 2005, do Ministério da Educação, que estabeleceu 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 – EJA, que, mais tarde, deu origem ao Proeja. No momento da edição da Portaria 2.080, não se falava em “programa”, a Portaria dava força à ideia da inclusão da EJA na rede federal, discussões que já vinham sendo travadas no interior do MEC, sobretudo na SETEC, motivadas, entre outras questões, como já vimos, pela necessidade de que a rede federal se tornasse mais inclusiva do ponto de vista da entrada de jovens e adultos de baixa escolarização. Tal questão já havia sido contemplada na Lei que criou os IFETs e no Decreto 5154/2004.

A Portaria n. 2.080 estabelecia que as escolas da Rede Federal Tecnológica organizassem cursos dirigidos aos alunos que já tivessem concluído o ensino

fundamental na modalidade Educação de Jovens e Adultos. Isso deveria acontecer, conforme a Portaria, já no primeiro semestre de 2006, para os quais as escolas seriam obrigadas a destinar 10% do total das suas vagas de ingresso. Para o ano de 2007, previa-se a destinação de 20% do total das vagas de ingresso nas Instituições. Em 2007, a Portaria previa que seria feita uma reavaliação das metas quantitativas fixadas para o número de vagas para os alunos da EJA nas escolas da rede federal.

Em 24 de junho de 2005, logo em seguida à edição da Portaria n. 2080, o Ministério da Educação publicou o Decreto Federal n. 5.478/05¹²³ que instituía, 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*. Com este Decreto, criou-se um Programa Federal de EJA integrado à educação profissional, mantendo a utilização da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica como *locus* exclusivo de sua execução. Nesse momento, o governo federal, que sempre teve um importante papel de indutor de políticas de EJA, tornou-se executor em sua rede de escolas. De acordo com o Decreto, o Proeja deveria ser oferecido nos Centros Federais de Educação Tecnológica, nas Escolas Técnicas Federais e nas Escolas Agrotécnicas vinculadas às Universidades Federais. O Proeja abrangeria cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores e educação profissional técnica de nível médio.

Quanto à carga horária dos cursos para formação inicial e continuada dos trabalhadores, o Decreto n. 5.478/05 estabelecia o **máximo** de 1600 horas, divididas em 1400 para formação geral e 200 para formação profissional. Para o Ensino Médio Técnico, a carga horária **máxima** estipulada era de 2400 horas, sendo que o mínimo de 1200 horas seria destinado à formação geral. O Proeja deveria observar as Diretrizes Curriculares Nacionais e os atos normativos do Conselho Nacional de Educação para a Educação Profissional¹²⁴ e para a Educação de Jovens e Adultos.

¹²³ Tanto a Portaria 2.080/05 quanto o Decreto 5.478/05 foram assinados na gestão do então Ministro da Educação Tarso Genro, que deixou o cargo em julho do mesmo ano.

¹²⁴ Trata-se do PARECER CNE/CEB Nº 16/99 que versa sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, construído com base no Decreto n. 2.208/97. O processo de elaboração de novas Diretrizes encontra-se ainda (2012) em processo de discussão no qual tem participado pesquisadores dos campos Trabalho e Educação e da Educação de Jovens e Adultos.

O Proeja foi apresentado como uma inovação no contexto da educação nacional, posto sua pretensão em articular três áreas: Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Ensino Médio. Ainda mais, o fato de esta articulação se dar no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, sempre marcada pela seletividade de seus alunos.

Ao final de 2005, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica da SETEC, por meio da Portaria n. 208, de 1º de Dezembro de 2005, instituiu um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar um Documento Base do Proeja. A criação deste Grupo de Trabalho, a nosso ver, foi uma estratégia do MEC/SETEC para a implementação do Programa que estava recebendo críticas vindas, sobretudo, das escolas da rede federal. As críticas versavam tanto sobre a forma como o Programa foi construído, via decreto, quanto pelo conteúdo do Decreto, no qual apontavam uma série de problemas. Foram designados, pela Portaria 208/2005, para compor o Grupo de Trabalho as seguintes pessoas, representando as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais, as Universidades Federais, os Fóruns de EJA e as Secretarias do MEC envolvidas com a EJA (SECAD) e a Educação Técnica (SETEC), conforme consta:

- a) Jaqueline Moll – Coordenadora Geral de Políticas da Educação Profissional e Tecnológica, DPAI/SETEC/MEC.
- b) Ivone Maria Elias Moreyra – Diretora do Departamento de Políticas e Articulação Institucional, SETEC/MEC.
- c) Maria José Rocha Lima – Diretora do Departamento de Desenvolvimento e Programas Especiais, SETEC/MEC.
- d) Caetana Juracy Rezende Silva – Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/ SETEC/MEC.
- e) Timothy Denis Ireland – Diretor do Departamento de Jovens e Adultos – SECAD.
- f) Cláudia Veloso Torres Guimarães – Coordenadora Geral de Educação de Jovens e Adultos, DEJA /SECAD.
- g) Leôncio José Gomes Soares – FAE, UFMG.
- h) Jane Paiva – Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- i) Maria da Conceição V. P. Oliveira – Diretora de Ensino, CEFET/BA.
- j) Denio Rebello Arantes – Diretor de Ensino, CEFET/ES.
- k) Marilise Braivante – Professora, EAF Rio do Sul/SC.
- l) Tânia Midian Freitas de Souza – Professora, EAF Manaus/AM.
- m) Simone Valdete dos Santos – Professora, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- n) Dante Henrique Moura – Diretor de Ensino, CEFET/RN.
- o) Cristina Azra Barrenechea – Universidade Federal do Paraná.
- p) Benedito Luiz Correia – CONDETUF.

No final de 2005, este grupo passou a reunir-se em Brasília e, das discussões do grupo, foi elaborado um documento que deveria servir de referência para a organização das turmas do Proeja no Brasil. Em fevereiro de 2006, o Documento Base do Proeja foi apresentado pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, juntamente com um novo Decreto, n. 5.840/06, revogando o Decreto anterior.

As condições da oferta do Proeja, trazidas pelo novo Decreto e o Documento Base, suas principais características e a relação com as novas diretrizes do governo Lula em seu segundo mandato serão tratadas no próximo item. Entendemos que o Proeja, embora criado durante o primeiro mandato do presidente Lula, carrega em suas características a forma de gestão da educação que se configura com mais clareza durante o seu segundo mandato. Entendemos que a análise do processo de formulação do Proeja deve ser feita concomitante aos conflitos trazidos pela sua implementação, já que os dois processos ocorreram de forma conjunta.

2.3.4 A Consolidação do Proeja

Nesta seção, trazemos as condições políticas e econômicas do Brasil durante o segundo mandato do governo do Presidente Lula da Silva, que imprimiram modificações na política educacional, em especial à educação de jovens e adultos e educação profissional. Tais modificações se expressaram na consolidação do Proeja e nas novas formas de indução do governo federal às ações de educação geral, integradas à educação profissional nos Estados e municípios, com as modificações na forma de financiamento a estas áreas. Estamos aqui considerando como a consolidação do Proeja se expressa nas estatísticas oficiais que evidenciam um crescimento do número de alunos atendidos pelo Programa, sobretudo na rede estadual e na produção acadêmica sobre o tema. Este último aspecto, parece-nos sintomático da importância adquirida pelo Programa graças às possibilidades e à necessidade de pensar a Educação de Jovens e Adultos para além dos programas de alfabetização, marca histórica nesta área.

No plano econômico, o segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foi marcado pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), concebido como peça-chave para o desenvolvimento da economia brasileira, desenvolvimento este traduzido pela elevação nas taxas do PIB. O PAC concentrava-se em investimentos de infraestrutura e, segundo Magalhães (2010), sua importância estava em apontar para o reconhecimento da ideia de que a simples ação dos mercados não é suficiente para promover o crescimento acelerado do PIB. Esta ideia representava uma clara tentativa de retomada do protagonismo do Estado nesta e em outras áreas, como veremos. Neste mesmo sentido (aumento do PIB e protagonismo do Estado), o mesmo autor aponta a ambivalência das ações do governo e assinala a existência, nos quadros da burocracia estatal, de um núcleo desenvolvimentista que passou a ocupar, em 2008-2009, postos importantes na administração federal. Ao mesmo tempo, na condução do Banco Central, a hegemonia neoliberal manteve o centro de comando, apostando na elevação das taxas de juros como instrumento básico para garantir o cumprimento das metas inflacionárias e o desenvolvimento do país (MAGALHÃES, 2010).

As ações do governo Lula, em seu segundo mandato, não só restritas ao campo educacional, como temos assinalado, evidenciam significativas mudanças na relação entre o governo central e os entes federados. No caso específico da educação, as mudanças no âmbito da gestão educacional vieram em resposta às diversas críticas a respeito da própria reforma dos anos 1990 e dos seus resultados para a educação pública no Brasil. Dentre as principais críticas, assinalam-se aquelas que apontavam para a ineficácia das reformas educacionais dos anos 1990 em acabar com a desigualdade educacional e trazer a propalada qualidade da educação. Durante a campanha eleitoral que levou à reeleição do Presidente Lula em 2006, o debate sobre a questão da qualidade da educação voltou ao cenário nacional, tendo como pauta principal a atuação do governo federal no campo da gestão das políticas educacionais em nível nacional. Neste aspecto, o Programa de governo voltado para a educação, apresentado pelo candidato à reeleição, apontava como meta o aperfeiçoamento da cooperação entre estados e municípios além da mobilização da sociedade para assegurar a educação básica de qualidade no Brasil (LULA PRESIDENTE, s/d). A

ênfase no discurso da campanha eleitoral colocava a educação como prioridade para o próximo mandato do então candidato à Presidência da República.

A respeito da EJA, duas considerações devem ser feitas sobre o Programa de Campanha do candidato Lula da Silva. A primeira, diz respeito à forma como a EJA aparece no documento que estabelecia ações em quatro eixos: educação básica, alfabetização e diversidade, educação profissional e tecnológica e ensino superior. A referência à EJA é feita em várias partes do documento associada, sobretudo, às ações de formação profissional com ênfase na alfabetização. A alusão à elevação da escolaridade dos jovens e adultos fica subsumida nas propostas de educação sem que se possa entender se tais ações estariam se referindo à continuidade de estudos nas suas etapas fundamental e média. Nessas referências à EJA, são citados os programas criados durante o primeiro mandato do governo Lula, *Projovem*, *Escola de Fábrica* e *Proeja* em associação com as ações de profissionalização. Ficam mais em evidência, no entanto, as ações para a alfabetização com o *Programa Brasil Alfabetizado*. À EJA, durante o segundo mandato do presidente Lula, foi mantida a ênfase na alfabetização, em uma continuidade das ações do primeiro mandato e, como novidade mais expressiva, a associação entre a EJA e a Educação Profissional.

Passado o processo eleitoral e já reeleito, o Presidente Lula manteve o discurso da qualidade da Educação e, no lançamento do Programa de Aceleração da Economia, mais ainda, como parte dele, foi apresentado, em março de 2007, um esboço preliminar do seu equivalente para a área da Educação, o *Programa de Desenvolvimento da Educação* – PDE, cuja apresentação oficial foi feita em abril de 2007. O Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação* foi identificado por Saviani (2009) como o “carro chefe” do Programa. Inicialmente concebido com 29 ações, em 2008, o PDE passou a ter 52, atingindo todas as áreas de atuação do MEC, incidindo sobre aspectos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. O Plano de Metas foi instituído pelo Decreto Federal nº. 6.094, de 2007, e, segundo Camini (2009), constituía-se em uma estratégia para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, ainda com a participação das famílias e da comunidade, num esforço coletivo para a melhoria da qualidade da educação.

Com o *Compromisso Todos pela Educação*, o PDE representou uma mudança substantiva nas relações entre o governo federal e as escolas, na medida em que procurou retomar a governança no campo da educação, profundamente afetada pelas medidas descentralizadoras do governo anterior, trazidas pela instituição do FUNDEF em 1997. Com o PDE/Plano, foram criados mecanismos de comunicação entre o governo federal e as escolas por meio de programas que vinculavam o recebimento de recursos a projetos avaliados diretamente pelo MEC. Tais projetos eram organizados por meio da elaboração do Plano de Atividades Articuladas (PAR).

Desta forma, o PDE garantiria um maior protagonismo do governo federal com ações articuladas, inclusive com a proposta de que a Educação se articularia a outras áreas, como o PAC, para garantir o desenvolvimento da Nação. Tal protagonismo, por meio do PDE, garantiria, ao mesmo tempo, a manutenção do regime federativo numa tentativa de “preservação simultânea da unidade e da diversidade da nação”, possível com a construção da “unidade dos sistemas educacionais com o sistema nacional” (KRAWCZYK, 2008, p. 802). A mesma autora explica:

O PDE apresenta-se como uma política nacional e um arranjo institucional resultante de uma revisão das responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e da construção de um mínimo de qualidade educacional para o país. Adjudica ao governo federal o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Por sua parte, os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus ‘territórios’. (KRAWCZYK, 2008, p. 802).

Os projetos propostos ao PAR pelos entes federados e aprovados pelo MEC teriam como objetivo a melhoria da qualidade da educação, para a qual foi criado um indicador – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é calculado tomando por base os dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

No discurso da qualidade da educação, o PDE deve ser entendido como uma forma de enfrentamento dos problemas que tornavam a “governança” difícil no campo da educação. A distribuição horizontal de recursos, via FUNDEF, aos entes nacionais não conseguiu criar uma comunicação adequada entre o governo da União e os programas desenvolvidos pelos estados e municípios, distanciando o FUNDEF do sistema de avaliação escolar, o SAEB (ABRÚCIO, 2012).

As mudanças na forma de gestão da educação se fizeram acompanhar por um controle maior e sistemático das políticas dos entes federados mediante as avaliações do IDEB, atrelado ao repasse de recursos financeiros. E sobre a atuação do Ministério da Educação neste processo, Camini (2009, p. 210) assinala que o Ministério da Educação tem enfatizado que a União, por intermédio do PDE, assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros –, colocando à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, instrumentos eficazes para a avaliação da educação básica pública. O mesmo autor destaca o propósito de superar a relação do Estado nacional com os entes federados, mediado pelo tráfego de influência ou pelo jogo de interesses políticos.

A redefinição das relações entre a União, os Estados e os Municípios, proporcionada pelo lançamento do PDE, trouxe mudanças no repasse de recursos para a EJA Alfabetização e para as redes estaduais e municipais que ofertam a EJA em suas etapas fundamental e média. Em 2006, quando terminou a vigência do FUNDEF, com a aprovação da nova lei de distribuição dos recursos para a educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), legalmente, criou-se a possibilidade de repasses de recursos para a EJA presencial aos sistemas públicos de ensino. Previsto para durar 14 anos, o FUNDEB, regulamentado pela Lei Federal n. 11.494/2007, conforme seus proponentes e defensores, foi concebido com o objetivo corrigir as “falhas” do antigo Fundo, sobretudo no que concerne à desigualdade de recursos destinados à Educação Infantil, à Educação de Jovens e Adultos e ao Ensino Médio (CAMINI, 2009).

Estas “falhas”, durante o período de vigência do FUNDEF, foram alvo de muitas críticas, levando a uma intensa mobilização da comunidade acadêmica para que

fosse construído um instrumento de repasse de recursos que abarcasse toda a educação básica. Especificamente em relação à EJA, ressaltamos a mobilização dos fóruns de EJA, expressa nos documentos dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e a Adultos (ENEJAs), analisados por Carvalho (2011).

O estudo realizado por Carvalho (2011) evidencia o volume dos recursos destinado à EJA a partir da aprovação do FUNDEB, que, apesar de ter crescido desde 2006, não acompanhou os aumentos para a educação como um todo. Outro aspecto preocupante em relação à EJA no FUNDEB é o fator de ponderação para esta modalidade de ensino que foi de: 0,70 para a EJA com avaliação no processo para os anos 2007 e 2008; 0,80 para 2009 e 2010. Para a EJA na forma integrada à Educação Profissional, o fator de ponderação iniciou com: 0,70 para 2007 e 2008, passando para 1,00 nos anos de 2009 e 2010. Em 2012, o fator de ponderação para a EJA Integrada de nível Médio é 1,30. Deve-se ter em conta que as matrículas de EJA não podiam ser integralmente computadas no FUNDEB já a partir de 2007. Previu-se, para o primeiro ano do FUNDEB, considerar 1/3 das matrículas da EJA; em 2008, 2/3 e, para o ano de 2009, a inclusão de 100% das matrículas de EJA para os cálculos de repasse de recursos do FUNDEB. Ainda, foi criado um teto máximo para consideração das matrículas de EJA no Fundo: até 15% do cômputo total de matrículas da educação básica.

Outro aspecto importante do financiamento da EJA, no segundo mandato do governo Lula, foi a prioridade dada ao repasse de recursos para os entes subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal), que passaram a receber dois terços dos repasses destinados à EJA. Antes disso, a grande maioria dos recursos era destinada aos programas cuja execução estava a cargo de instituições privadas, sem fins lucrativos, como já assinalamos, no item anterior, a respeito das ações do governo Lula em seu primeiro mandato.

A partir da Resolução FNDE/CD nº 45/2007, apenas os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam atuar na execução de ações de alfabetização de jovens e adultos por meio do *Brasil Alfabetizado*. Tal medida, em última análise, levou ao fortalecimento dos entes federados neste campo de atuação e, acreditava-se,

deveria aumentar o número de matrículas na alfabetização de jovens e adultos nos sistemas públicos de ensino.

Igualmente importante para a EJA e, em especial, à EJA Integrada, no segundo mandato do governo Lula, no âmbito do PDE, foi a criação do *Programa Brasil Profissionalizado*. As discussões que já vinham sendo feitas sobre a possibilidade do retorno ao ensino médio integrado, levando à edição do Decreto n. 5154/2004 e à existência de programas isolados que procuravam aliar educação profissional e elevação de escolaridade, entre eles o Proeja, tomaram outro significado com a criação deste programa.

Ao analisarmos os discursos e os documentos de políticas públicas produzidos neste início de século XXI, duas questões sobressaem: a ênfase no desenvolvimento econômico de forma mais inclusiva para aqueles que a formação profissional e a elevação da escolaridade da população jovem e adulta. Tais questões podem ser encontradas nos discursos de campanha do candidato Lula nas duas vezes em que venceu a eleição à presidência e, também, nos dois Planos Plurianuais¹²⁵ de Desenvolvimento (PPAs), organizados sob o seu governo (PPA 2004-2007 e PPA 2208-2011). Neles, há uma atenção especial à problemática do desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades sociais para os quais a educação teria papel basilar. Mas é no PPA de 2008 que as ações descritas têm uma incidência maior sobre a educação e a formação profissional de jovens e adultos trabalhadores, como veremos a seguir.

O PPA 2008-2011¹²⁶ foi apresentado pelo executivo com a intenção de acelerar o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Para isto, o PPA apresentava ações em três grandes eixos: o

¹²⁵ A tradição de Planejamento no Brasil vem desde o Governo Dutra com o Plano Slate (1946-1951), seguido pelo Plano de Metas de Juscelino Kubtschek (1956-1961) e, depois, os Planos Nacionais de Desenvolvimento, organizados na década de 1970. Nos anos seguintes e durante a Nova República, os Planos de Desenvolvimento tiveram um papel meramente burocrático. A Constituição de 1988 resgatou a ideia do planejamento como importante instrumento de organização do governo vinculados às ações orçamentárias da União. A Constituição determina que o governo envie para o Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de governo o Plano Plurianual (PPA), sob pena de impedimento caso seu descumprimento. Este Plano deve ser organizado de forma a entrar no primeiro ano do próximo mandato para fins de continuidade. Todas as pastas do governo têm, igualmente, ações planejadas para este período (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

¹²⁶ Lei n. 11.653 de 07 de abril de 2008.

Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); a Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tanto o PAC quanto o PDE já haviam sido apresentados à sociedade, no caso do PDE, para marcar as ações do governo para a melhoria na qualidade da Educação, como já assinalado. Para as ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação, o PDE passou a integrar a Agenda Social do governo, elaborada durante o ano de 2007, num processo coordenado pela casa civil com a participação de representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e órgãos setoriais com iniciativas relacionadas à área social. As reuniões que organizaram a Agenda Social do governo Lula ocorreram em paralelo com as discussões do PPA 2008-2011. Os grandes objetivos propostos por esta Agenda foram: “reduzir a desigualdade social; consolidar uma política garantidora de direitos; buscar a gestão integrada das políticas, promovendo oportunidades; e incentivar a pactuação federativa entre a União, estados e municípios” (IPEA, 2008, p. 15).

Para a redução das desigualdades sociais, o PPA propunha ações voltadas para a emancipação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por meio da sua integração às políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda (BRASIL, 2008, p. 13a). Ênfase especial foi conferida à Alfabetização de Jovens e Adultos e aos programas associados à qualificação profissional, voltados para os jovens, entre os quais são citados o *Projovem*, *Escola de Fábrica*, *Consórcio Nacional da Juventude* e *Saberes da Terra*. Para essas ações, o PPA apontava a necessidade de integração entre a Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República, dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Agrário. O grande objetivo era a integração dos jovens ao processo educacional, sua qualificação profissional e sua inserção em processos de cidadania (esporte, lazer, cultura).

A atenção especial dada aos jovens brasileiros justificava-se, no documento, pelos dados da PNAD de 2005, que apontavam para 50,5 milhões de jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, sendo que, destes, 4,5 milhões não haviam concluído o ensino fundamental, encontrando-se fora da escola. A preocupação do PPA 2008-2011 com a Educação no Brasil, no entanto, não se circunscreveu à incorporação daqueles que se

encontravam fora da escola, mas se estendeu aos aspectos da qualidade da educação, para o qual, segundo o PPA, o PDE teria maior incidência.

Quanto aos aspectos econômicos, o PPA vinculava desenvolvimento econômico e educação ao relacionar a necessidade de inovação, educação e qualificação profissional como garantia de expansão da capacidade de produção, que se traduziria em aumento da produtividade e da competitividade da economia (BRASIL, 2008a, p. 32).

Na Agenda Social, foi dada grande importância para a qualificação profissional dos trabalhadores por meio da Formação Inicial e Continuada, voltada, em especial, para os segmentos mais vulneráveis da sociedade, entre os quais citava: mulheres chefes de família, afrodescendentes e índios, desempregados de longa duração e pessoas com deficiência. Neste aspecto, aparecia como ação importante não só a qualificação profissional, como a elevação de escolaridade dos jovens e adultos trabalhadores. (BRASIL, 2008a, p. 79). Neste contexto, ganharam visibilidade as ações voltadas à ampliação das oportunidades de ensino técnico e profissional aos jovens brasileiros com a expansão do sistema público de ensino profissional. Para isto, o Governo Federal propunha, por meio do *Programa de Desenvolvimento da Educação Profissional*, as seguintes ações:

- a) criação de 150 novas escolas técnicas nas cidades-pólo, abrindo 200 mil novas vagas até 2011;
- b) criação de uma rede de educação profissional e tecnológica a distância em escolas das redes públicas municipais e estaduais de modo a beneficiar 100 mil alunos por ano;
- c) reorganização da rede federal de educação profissional e tecnológica com a criação dos Institutos Federais de Ensino Tecnológico IFETs para a oferta de cursos profissionalizantes de nível médio, fortalecendo o ensino técnico integrado, a educação de jovens e adultos e a formação inicial e continuada de trabalhadores da educação. Os IFETs também oferecerão cursos de licenciatura em física, química, matemática e biologia para formação pedagógica de professores e especialistas nessas disciplinas;
- d) integração da educação profissional com todas as modalidades e níveis de ensino, em especial a educação de jovens e adultos;
- e) educação profissional voltada para o desenvolvimento econômico local e regional, criando alternativas para que o ensino regular se aproxime do mercado de trabalho;

f) destinação de cerca de 30% das vagas do Sistema S (Sesc, Senai, Senac, Senart) de ensino para alunos oriundos de escolas públicas (BRASIL, 2008a, p. 79).

Embora em nenhum momento do PPA 2008-2011 haja referência explícita ao Proeja, como o fez em relação ao Projovem e outros programas, as ações propostas para a educação dos jovens e adultos e sua inserção profissional estão em sintonia com os pressupostos que levaram à criação do Proeja.

A diferença do Proeja em relação aos outros programas citados neste documento está na forma como ele foi concebido e nas características adquiridas durante o período em que os IFETs iniciaram as primeiras turmas de Ensino Médio Integrado na modalidade EJA, e, a partir daí, as discussões que se seguiram entre os docentes e dirigentes dos IFETs e a SETEC para a aceitação do Programa.

As propostas e a materialização de ações que procuravam integrar educação geral e formação profissional para jovens e adultos, desde o início do governo Lula, impuseram a necessidade de modificações na Lei maior da educação, a LDB 9394/96. Tais alterações incidiram sobre a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Profissional e o Ensino Médio, objetivando atender às novas demandas para esses campos e em concordância com as práticas, já andamento desde 2004, como o Projovem, Escola de Fábrica, Saberes da Terra, a revogação do Decreto n. 2.208/97 pelo Decreto Federal n. 5154/2004 e a primeira Portaria que inaugurou a integração da Educação Profissional com Ensino Médio na modalidade EJA nos Institutos Federais em 2005.

A EJA, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tratada em dois Artigos, os de número 37 e 38, teve novo disciplinamento quanto a sua integração à Educação Profissional. Na tendência que se expressa desde 2004, o Artigo 37 ganhou um terceiro parágrafo, no qual se explicita que: “a educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento”.

Quanto à Educação Profissional, alterou-se o nome do capítulo da LDB que passou a chamar-se *Educação Profissional e Tecnológica*, no qual foi incorporado quase todo o conteúdo do Decreto Federal n. 5.154/2004, como explicam Castioni e

Andrade (2010). Em relação ao Ensino Médio, na LDB, abriu-se a possibilidade de uma organização que pudesse preparar o educando para o exercício de profissões técnicas, desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de Ensino Médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. Sobre as formas de organização deste Ensino Médio, passou a ser admitida, além da articulação com o Ensino Médio, a forma subsequente, a integrada para aqueles que já tenham concluído o Ensino Fundamental com matrícula única na instituição; e, ainda, a forma concomitante, efetuando-se matrículas distintas para cada curso na mesma instituição ou em instituições diferentes.

As mudanças na legislação educacional confirmam a ênfase na ideia da profissionalização com elevação de escolaridade voltada para a população jovem e adulta trabalhadora, evidenciando uma tentativa de superar a dicotomia entre educação geral e formação profissional. No entanto, análises apontam que tais iniciativas do governo federal não conseguiram dar conta da superação desta dicotomia apesar de os documentos oficiais incorporarem uma visão progressista entre a relação trabalho e educação (CIAVATTA; RAMOS, 2011).

O tema da profissionalização na EJA se fez presente, nesse período, na esteira dos acontecimentos deste início de século, entrando na pauta de discussões do Ministério da Educação, como já assinalamos anteriormente, com base nas demandas da própria Rede Federal de Educação ao ser cobrada para o desenvolvimento de ações mais inclusivas.

Ainda que o tema da profissionalização na EJA fosse uma demanda antiga dos movimentos sociais engajados na luta pelo reconhecimento da educação da população jovem e adulta trabalhadora no Brasil, no âmbito do Ministério da Educação, uma proposta consistente, realizada pelos sistemas públicos de ensino, com possibilidade de superar a ideia de programas e se transformar em política de Estado, materializou-se, a partir da SETEC, com o Proeja. Num primeiro momento, a iniciativa restringiu-se às escolas da Rede Federal de Educação Tecnológica, depois, foi estendida para os estados, os municípios e a iniciativa privada, conforme o Documento Base e o Decreto federal que regula o Programa.

A ampliação das matrículas de ensino fundamental de EJA Integrado, de Ensino Médio Integrado e na modalidade EJA ou não, nos estados e municípios, tornaram-se uma realidade devido à indução do governo federal por meio do *Programa Brasil Profissionalizado*. Este Programa, no âmbito do PDE, previa investimentos do governo da União, nos estados e municípios, para a organização ou reorganização de suas estruturas para as ações integradas de formação geral e educação profissional.

A adesão ao *Programa Brasil Profissionalizado* pelos entes federados deve ser feito pelo PAR. Para isto, a primeira medida deveria ser a adesão mediante assinatura do Compromisso Todos pela Educação. Em seguida, os dirigentes da educação nos estados e municípios enviariam documento à SETEC, manifestando sua intenção de participar do programa. Um técnico do MEC deveria fazer, em *loco*, a orientação para o diagnóstico e a elaboração do PAR, que seria, então, enviado à SETEC para análise. Somente após a aprovação do projeto, com as ações aprovadas, seria celebrado convênio com o FNDE para repasses de recursos.

É importante observar o comportamento, nos últimos anos, das matrículas na Educação Profissional na forma integrada, bem como os recursos investidos pelo governo federal como forma de indução dos estados e municípios à oferta da educação profissional na forma integrada por meio do *Programa Brasil Profissionalizado*.

Tabela 5 - Número de Matrículas na Educação Profissional por Dependência

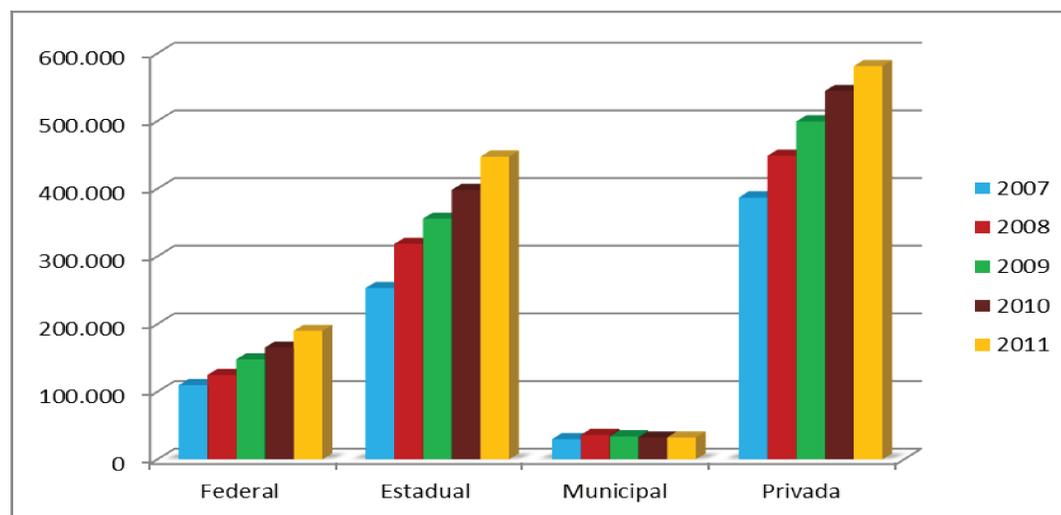
Matrículas na Educação Profissional por dependência administrativa					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2007	780.162	109.777	253.194	30.037	387.154
2008	927.978	124.718	318.404	36.092	448.764
2009	1.036.945	147.947	355.688	34.016	499.294
2010	1.140.388	165.355	398.238	32.225	544.570
2011	1.250.900	189.988	447.463	32.310	581.139

Fonte: Elaboração nossa com base em dados de Censos da Educação Básica (MEC/INEP, 2007, 2008, 2009, 2010; MEC/INEP/DEED, 2011).

Transformando os números da tabela acima em gráfico, é possível ter uma dimensão da participação de cada ente federado nas ações da Educação Profissional. Lembramos que a rede privada tem a maior parte de suas matrículas nos cursos de curta duração, oferecidos pelo Sistema S, criado no Brasil na década de 1940, como uma solução rápida de preparação da mão de obra para a nascente indústria brasileira.

Apesar das modificações na economia e na própria forma de atuação do Sistema S com o passar dos anos, manteve-se a oferta dos cursos profissionalizantes ou de qualificação separados de uma educação geral. Justifica-se, assim, o alto número de matrículas na rede privada.

Gráfico 4 - Matrículas na Educação Profissional por Dependência Administrativa. Brasil – 2007-2011



Fonte: Elaboração nossa com base em dados de Censos da Educação Básica (MEC/INEP, 2007, 2008, 2009, 2010; MEC/INEP/DEED, 2011).

Chama a atenção o crescimento das matrículas na Educação Profissional no Brasil desde o ano de 2008 quando se iniciaram os investimentos do governo federal nos estados e municípios para a oferta da educação profissional integrada, por meio do *Programa Brasil Profissionalizado*. O crescimento nas matrículas na Educação Profissional como um todo ficou em torno de 60%, com diferenças entre os entes federados e a iniciativa privada. A rede estadual registrou um aumento em torno de 76%, seguida pela rede federal com aumento de 73% no período e a iniciativa privada com crescimento de 50% das matrículas. Os municípios foram os que tiveram um crescimento menor – pouco mais de 7% para o período. A visualização dos dados numéricos por meio do gráfico permite constatar que, apesar do crescimento das redes públicas na oferta da educação profissional, a rede privada sempre dominou e continua com a maior parte das matrículas na área, confirmando-se a tendência histórica no campo da formação profissional dos jovens e adultos no Brasil.

Na próxima tabela, Matrículas de Educação Profissional por Ente Federativo e Modalidades de Ensino, observa-se, nos dois primeiros anos de vigência do *Programa Brasil Profissionalizado*, um aumento significativo nas matrículas em todas as formas: concomitante, subsequente e integrada. No entanto, no ano de 2009, começa uma diminuição das matrículas nas formas concomitante e subsequente e aumento na forma integrada. Em 2010, essa tendência se acentua, exceto nas redes municipal e privada. Nos municípios, há uma variação pequena nas matrículas em todas as formas. Na rede privada, a maior variação para mais está nas matrículas na forma subsequente.

Tabela 6 - Matrículas de Educação Profissional por Ente Federativo e Modalidade de Ensino 2007 a 2010

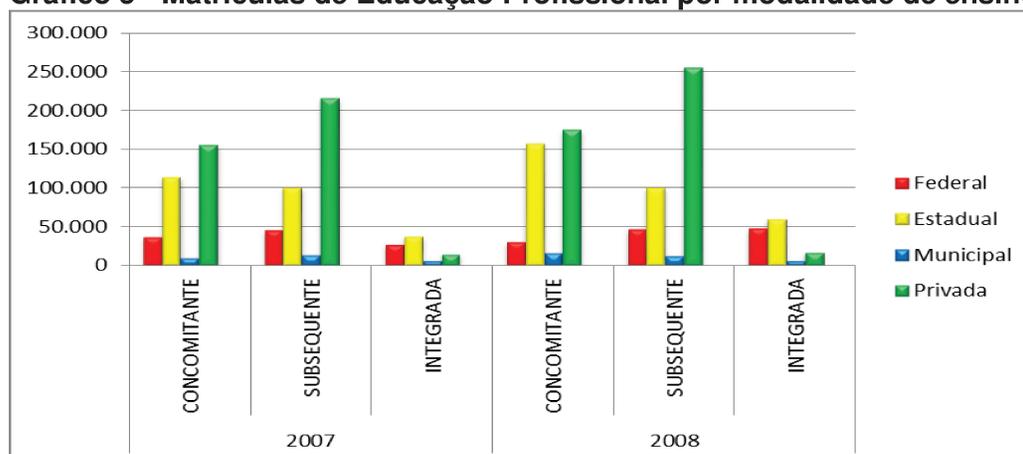
	2007			2008		
	CONCOMITANTE	SUBSEQUENTE	INTEGRADA	CONCOMITANTE	SUBSEQUENTE	INTEGRADA
Federal	36.733	45.840	27.204	30.514	46.560	47.644
Estadual	114.174	101.078	37.942	156.885	100.658	60.861
Municipal	10.323	13.496	6.218	16.268	12.923	6.901
Privada	155.768	216.198	15.188	175.493	256.158	17.113
Total	316.998	376.612	86.552	379.160	416.299	132.519

	2009			2010		
	CONCOMITANTE	SUBSEQUENTE	INTEGRADA	CONCOMITANTE	SUBSEQUENTE	INTEGRADA
Federal	28.020	58.614	61.313	25.953	63.265	76.137
Estadual	151.288	119.840	84.560	72.785	216.868	108.585
Municipal	7.386	18.309	8.321	5.801	17.578	8.846
Privada	119.341	358.316	21.637	112.011	410.409	22.150
Total	306.035	555.079	175.831	216.550	708.120	215.718

Fonte: Elaboração nossa, com base em dados do Censo Escolar realizado pelo INEP (INEP, 2012).

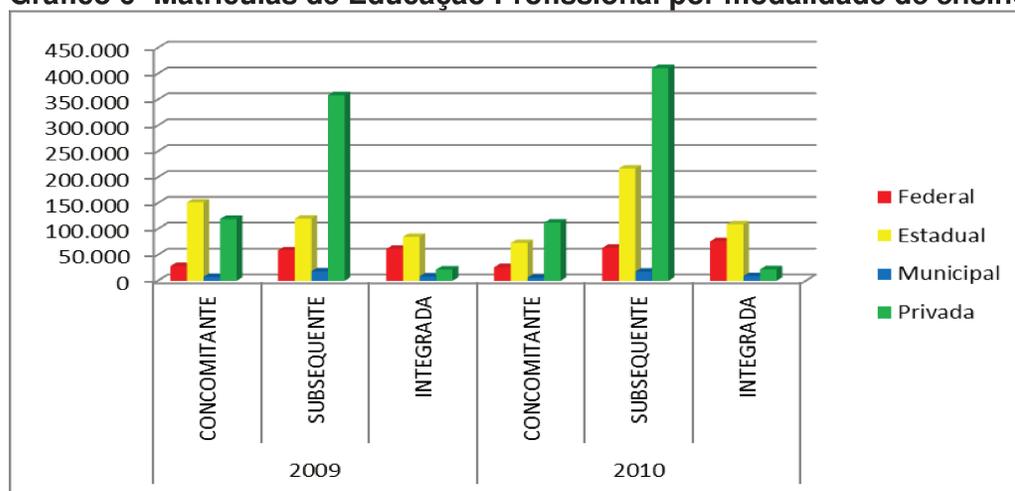
Certamente, os valores investidos pelo governo federal nos estados e municípios por meio do *Brasil Profissionalizado* induziram as mudanças nas matrículas da Educação Profissional com aumento significativo na forma integrada. Este Programa tinha como objetivo incentivar a expansão e a modernização de matrículas em educação profissional integrada nas redes estaduais, além da expansão da rede federal em um processo que já vinha sendo realizado desde o primeiro mandato do governo Lula, mas se acentuou com o PDE e o Brasil Profissionalizado.

Gráfico 5 - Matrículas de Educação Profissional por modalidade de ensino 2007 e 2008.



Fonte: Elaboração nossa, com base no Censo Escolar 2007 e 2008 (INEP, 2012).

Gráfico 6- Matrículas de Educação Profissional por modalidade de ensino 2009 e 2010



Fonte: Elaboração nossa com base no Censo Escolar 2009 e 2010 (INEP, 2012).

Observando os gráficos acima, pode-se constatar a predominância das matrículas na forma subsequente na Educação Profissional no Brasil. Isto se justifica pelas dificuldades de implementação de um currículo integrado e a necessidade da indução do governo federal nesta área, inclusive com investimentos na formação de professores. Esses investimentos, embora existentes, não têm sido suficientes para alterar o quadro da oferta de formação profissional nos entes federados.

Os recursos do *Programa Brasil Profissionalizado* são destinados para ações de assistência técnica/ financeira e de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica nas redes públicas estaduais de ensino.

Os valores investidos no Programa, nos Estados, por destinação de recursos, podem ser observados na tabela a seguir.

Tabela 7 - Recursos Investidos no Programa Brasil Profissionalizado (2008-2011)

Ano	Ampliação	Construção	Recursos Pedagógicos e Formação	Reforma	Total
	Reais	Reais	Reais	Reais	Reais
2008	162.030.941,84	219.471.592,68	108.582.321,89	35.067.349,55	525.152.205,96
2009	183.121.542,90	433.494.614,35	46.253.514,19	57.366.289,72	720.235.961,16
2010	1.618.035,60	253.307.882,50	7.083.772,66	1.384.569,70	263.394.260,46
2011	4.175.534,98	186.996.832,56	149.892.244,92	-	341.064.612,46
Total	350.946.055,32	1.093.270.922,09	161.919.608,74	93.818.208,97	1.849.847.040,04

* No cálculo dos totais, foram considerados apenas Estados distintos. FONTE: MEC/SETEC/PAR (2012)

Os dados referentes ao ano de 2011, conforme os dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), comprovam uma continuidade dos investimentos para a ampliação de vagas na educação profissional nos estados e o investimento em recursos pedagógicos e formação de professores. Os investimentos na formação de professores, a nosso ver, são muito tímidos frente às dificuldades encontradas para a implementação do currículo integrado, o mesmo acontecendo em relação à EJA integrada nos institutos federais. No caso do Brasil Profissionalizado, conforme os dados mostrados acima, os recursos que poderiam ser utilizados na formação de professores representaram, apenas, 8,7% dos valores totais investidos no Programa no ano de 2011.

Para os Estados, conforme os dados da tabela anterior, os gastos com recursos pedagógicos e formação de professores tiveram uma queda nos anos de 2009 e 2010, voltando a subir em 2011. Isso nos leva a concluir que o desafio da integração entre a Educação Básica e Profissional, agora legitimado pela legislação educacional, desloca-se para o campo da prática pedagógica. Colabora com esta análise a produção acadêmica sobre o Proeja que tem privilegiado estudos sobre a questão curricular, integração e a prática pedagógica nas várias disciplinas, conforme apresentaremos mais adiante. Isso revela também, a nosso ver, um amadurecimento em relação às

discussões sobre o Proeja, que, de início, estiveram centradas na aceitação ou não do Programa para a Rede Federal.

O *Programa Brasil Profissionalizado* está relacionado às questões de ordem econômica, vinculadas à necessidade do desenvolvimento econômico do país. Na justificativa mais imediata de medidas no campo da educação e formação profissional dos jovens e adultos brasileiros, está a ideia do chamado “apagão da mão de obra” no Brasil. Segundo esta perspectiva, dado o ritmo do crescimento do país, em pouco tempo, faltariam trabalhadores qualificados tanto para as atividades mais simples quanto para as mais complexas (COLOMBO, 2012). Para a superação desta estimativa, seria necessário o investimento do governo federal na formação e qualificação profissional dos trabalhadores no Brasil. O diferencial, apontado na adoção deste Programa, estaria na concepção de uma formação profissional aliada à elevação da escolaridade e na criação dos chamados “itinerários formativos”, estes últimos definidos da seguinte forma:

A expressão ‘itinerário formativo’, no nível macro, refere-se à estrutura de formação escolar de cada país, com diferenças marcadas, nacionalmente, a partir da história do sistema escolar, do modo como se organizaram os sistemas de formação profissional ou do modo de acesso à profissão. As bases organizativas dos currículos, se contínuas ou modulares, definirão, em parte, os tipos de ‘itinerários formativos’ que podem ser seguidos pelos estudantes, em coerência com a organização e as normas dos sistemas de ensino e de formação profissional (RAMOS, 2008, p. 269-270).

A justificativa para a ampliação das oportunidades de educação e formação profissional dos jovens e adultos liga-se à necessidade de garantir as condições para a modernização/desenvolvimento do país. Tal ideia revigora a Teoria do Capital Humano que subordina as políticas de educação às necessidades do mercado de trabalho. Discursos que apontam para a crise da educação brasileira dão ênfase na profissionalização como saída para a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Contribuem para a disseminação dessa ideia, as orientações e recomendações das agências internacionais que, por meio de estudos e pesquisas, vão ao encontro das ideias que simplificam a solução dos problemas sociais em países periféricos como o Brasil. Mesmo reconhecendo a importância, em nosso país, de ações de educação

integrada, sobretudo para a EJA, consideramos a necessidade de entender as ações do Estado no contexto das relações Estado/sociedade que, ao mesmo tempo em que procura atender aos anseios de uma formação integral do trabalhador, o faz sob as necessidades imediatas do mercado de trabalho.

3 RESISTÊNCIA E ADESÃO NA FORMULAÇÃO DO PROEJA

Nesta parte do trabalho, tendo como referencial as entrevistas realizadas buscamos compreender a racionalidade interna e externa às secretarias do Ministério da Educação e dos Institutos Federais que levou a necessidade da construção do Proeja. Buscamos apreender, também, a forma como o Programa foi concebido, as reações à portaria que o criou e, como consequência, a elaboração de um novo instrumento normativo acompanhado de um Documento Base para o Programa. Deste processo, interessam-nos as articulações feitas, as negociações entre o MEC e os Institutos Federais para garantir o consenso entre as ideias e as diferentes concepções acerca da educação e da profissionalização dos jovens e adultos em disputa.

Nesta seção, trabalhamos com as falas dos envolvidos, direta ou indiretamente, no processo de elaboração do Proeja e percebemos, em cada entrevista, diferentes posicionamentos para uma mesma problemática. Num primeiro momento, as respostas dadas pelos entrevistados assemelhavam-se para nós, a um verdadeiro “caos”, instigando-nos ao grande desafio de “pôr ordem nas ideias”. Para compreender as falas dos nossos entrevistados, foi necessário contextualizar suas ideias, por estarem carregadas de condicionantes históricos e sociais, próprios do campo de atuação, de luta e de pesquisa de cada grupo. A contextualização a que aludimos foi feita mediante referência às ideias explicitadas nas seções anteriores deste trabalho, uma vez que tomamos o Proeja como resultado de um longo processo de disputas em torno da construção de uma política de educação e formação profissional para os jovens e adultos trabalhadores em nosso país.

3.1 PROEJA: ANTIGAS E NOVAS DEMANDAS

A primeira questão, proposta àqueles que participaram das reuniões no MEC para discutir sobre o Proeja e elaborar um Documento Base do Programa, foi tentar elucidar, nas discussões travadas durante as reuniões do Grupo de Trabalho, as razões que levaram à organização de um Programa de Ensino Médio Integrado à Educação

Profissional na modalidade EJA a ser desenvolvido nos Institutos Federais de Educação. Isso porque uma das questões mais aclamadas em relação ao Proeja é, exatamente, o fato de ser um Programa de EJA executado pelo governo federal e, ainda, por permitir o ingresso dos jovens e adultos da EJA nas escolas federais.

Sobre esta questão, as respostas dadas apontaram para os problemas vivenciados pelo Ensino Médio, pela EJA e pela Rede Federal de Educação Tecnológica. Nos dois primeiros casos, a questão central era a falta de perspectiva dos egressos do Ensino Médio e da EJA quanto ao ingresso no mercado de trabalho. No caso da Rede Federal, os problemas apontaram para a sua reestruturação e expansão para além das camadas médias da sociedade. Tais questões serão tratadas nos próximos itens.

3.1.1 Proeja como resposta aos problemas relacionados ao Ensino Médio e à EJA

Durante as entrevistas, na fala de alguns de nossos entrevistados, foi verbalizada a ideia de que a formulação do Proeja veio como resposta à falta de perspectiva dos alunos egressos do Ensino Médio na modalidade EJA ou não. Essa falta de perspectivas, segundo essas entrevistas, relacionava-se às dificuldades daqueles que concluem esse nível de ensino para ingressar no mercado de trabalho. Neste caso, a profissionalização desses jovens, integrada à formação de nível médio, seria uma das saídas possíveis para esta problemática.

A ideia da profissionalização, neste nível de ensino, é ainda mais acentuada quando a referência são os alunos da EJA, sejam eles adolescentes, jovens ou adultos que retomam seus estudos nessa modalidade de ensino. Isso se deve ao vínculo estreito entre a EJA e o mercado de trabalho, no qual os sujeitos da EJA já se encontram inseridos e a ele tentam manter-se ou inserir-se. Com respeito à EJA, um de nossos entrevistados se manifestou:

[...] nós entendíamos, também, que havia essa **falta de perspectiva**: qual era a razão lógica, tudo isso empírica, sem nenhuma base científica; uma boa parte dos alunos de Educação de Jovens e Adultos tinha dificuldade de continuar seus estudos porque **se formavam em**

EJA e aquilo agregava pouquíssimo valor para ele no futuro, no diploma do Ensino Médio. (Coordenador, DPAI/SETEC/MEC).

O exposto por nosso entrevistado coloca em destaque a discussão que, embora não seja nova, está em evidência em termos de política educacional no Brasil neste novo milênio: a ênfase no ensino técnico profissional como saída para os problemas daqueles que pretendem uma vaga no mercado de trabalho. Explicita-se, nesta discussão, a tensão entre formação geral e profissional que acompanha as discussões da política educacional brasileira desde a década de 1940, como procuramos evidenciar ao longo das primeiras seções deste trabalho. E manifesta a necessidade de ações integradas entre educação e formação profissional para os jovens da EJA. Esta discussão, como já afirmamos, não é nova e revela os rumos que a questão tem tomado neste início de século: aproximação entre educação geral e formação profissional oferecida nos sistemas públicos de ensino.

Nosso entrevistado, por seu lugar de origem (rede federal) e por representar os anseios de mudança na política de educação profissional nos primeiros anos do governo Lula, tem em sua fala uma referência do que não fazer em termos de educação profissional. Sua referência negativa são as políticas de formação profissional dos anos 1990, que, por meio de ações como as do PLANFOR, separavam educação geral e formação profissional, oferecidas, em sua maior parte, por entidades da sociedade civil, por meio das parcerias com o setor público e nas escolas do Sistema S. Quanto ao Sistema S, a referência negativa é ainda mais forte, por se tratar de cursos de qualificação e aprendizagem separados da educação geral.

Outra questão a ser ressaltada, com base na fala de nosso entrevistado, é a ideia de que a EJA constitui-se em uma modalidade socialmente desvalorizada, ou seja, o diploma de ensino médio de uma escola de jovens e adultos teria um valor simbólico inferior ao diploma de ensino médio dito “regular¹²⁷”. Tem este sentido, a afirmação de nosso entrevistado quanto aos egressos da EJA, que, segundo ele, “[...] não tinham possibilidade de continuar os estudos, porque iam sempre concorrer com quem

¹²⁷ Embora a Educação de Jovens e Adultos depois da LDB 9394/96 tenha sido incorporada à Educação Básica no Sistema Nacional de Educação os termos “regular” e “supletivo” ainda têm um peso muito grande no imaginário social imprimindo ao primeiro um valor social maior. Prova disso é a necessidade do nosso entrevistado em diferenciar a EJA do Ensino Médio “regular”.

terminou Ensino Médio regular, e a dificuldade a gente sabe que é maior [...]”. (Coordenador, DPAI/SETEC/MEC).

Embora, na fala destacada acima, seja perceptível a ênfase dada aos egressos da EJA, o valor que o certificado agrega à formação do sujeito e a dificuldade de colocação no mercado de trabalho e de continuidade de estudos não representam uma problemática apontada apenas para os alunos desta modalidade de ensino. Na mesma fala, delinea-se a problemática da falta de identidade do Ensino Médio, para a qual uma solução possível seria o ensino Médio Integrado: “[...] entra na discussão do Ensino Médio de uma forma geral, não é do só de EJA. O Ensino Médio serve para quê? Quem tem Ensino Médio serve para quê? [...]”. (Coordenador, DPAI/SETEC/MEC).

É importante ressaltar que a Educação de Jovens e Adultos, neste início de século, foi incorporada na agenda de discussões do governo federal sob a concepção de que essa parcela da população é constituída, em grande parte, por *jovens e adultos trabalhadores*. Isso não significou, no entanto, a incorporação da concepção de uma EJA trabalhadores, tal como apontado durante as discussões em torno da aprovação da LDB no final da década de 1980. A centralidade na questão da formação dos jovens e adultos como trabalhadores está inserida num contexto histórico de revalorização da educação e da formação profissional como requisitos para o desenvolvimento do país, fundamentada no discurso do “apagão de mão de obra”, segundo o qual há carência de trabalhadores qualificados em vários níveis. O acréscimo do adjetivo ‘trabalhadores’ à expressão EJA, diferentemente do que buscava durante o processo de elaboração da LDB, foi feito pela ótica instrumental de incorporação desta população ao mercado de trabalho por meio de cursos de qualificação e aprendizagem, porém dissociados da educação geral, daí seu caráter meramente instrumental.

Desde o ano 2003, após a eleição do presidente Lula, as discussões em torno da Educação Profissional retomaram as concepções em disputa no processo de elaboração da LDB. Apontamos, na segunda seção desta tese, que as discussões em torno da elaboração da LDB, no projeto que tramitou na Câmara dos Deputados, traziam uma concepção de educação de jovens e adultos que procurava ultrapassar o treinamento dos trabalhadores. Uma questão importante, nas discussões quanto a EJA

trabalhadores, era a garantia das condições de permanência dessa população nas atividades escolares, como a redução da jornada de trabalho ou trabalho parcial e a organização das escolas para adequar-se às condições desta população que compatibiliza trabalho e estudo, sem que o segundo viesse a se subordinar ao primeiro.

No entanto, a fala do nosso entrevistado a respeito da aproximação da EJA com a educação profissional revela o significado instrumental que a profissionalização adquiriu neste início de século, a despeito de todo o discurso e a luta de segmentos da sociedade civil em torno da retomada da educação unitária.

Indagado sobre a opção de inserir os jovens da EJA nas escolas da rede federal, ele responde:

[...] em nenhum momento houve assim, nenhuma dúvida, de que era EJA, ao contrário, a gente queria o seguinte, para nós foi inverso, foi dizer assim, olha: **se toda a EJA vier para cá, ela continua EJA, só que EJA com profissionalização**. Seria o **projeto ideal para EJA**, isso na visão da gente. [...] a visão da gente era essa, **Educação de Jovens e Adultos fortalecida, mas com Educação Profissional** (Coordenador, DPAI/SETEC/MEC).

A fala em destaque acima revela, também, o crescimento da oferta da educação profissional devido à vinculação da questão social com o emprego/desemprego, que são entendidos como um problema de qualificação do trabalhador, independentemente da natureza e da quantidade dos postos de trabalho gerados pelo setor produtivo.

Outra questão ligada à anterior diz respeito ao valor da certificação e, neste caso, as experiências de EJA desenvolvidas pela sociedade civil entram em conflito com as ações realizadas pelas instituições estatais, sobretudo as da rede federal, que têm um acúmulo no campo da educação tecnológica. Tal choque evidencia-se na ideia de que a EJA com profissionalização tem um valor simbólico maior e, na concepção da SETEC, que bastaria uma boa escola, com bons professores para garantir a educação dos jovens e adultos trabalhadores, desconsiderando-se a especificidade do trabalho com essa população, um público diverso dos alunos das escolas técnicas federais. O peso da certificação tem feito com que as experiências no âmbito da sociedade civil sejam substituídas por programas de EJA desenvolvidos, sobretudo, nas redes

estaduais e municipais, processo que se intensificou durante os anos 1990 e continua até hoje. Isto significa não só uma mudança nas formas de se fazer a EJA que se conforma às redes municipais, como uma mudança nas redes que procuram incorporar muitos aspectos que eram exclusivos do trabalho da educação popular.

A discussão quanto à elevação da idade mínima para os cursos de educação de jovens e adultos no Brasil também foi um ponto de tensão durante as discussões do Grupo de Trabalho com aponta nosso entrevistado:

Outra coisa que foi bastante polêmica e essa polêmica continua ainda é a **questão da idade**. Havia um grupo que defendesse uma idade mais elevada principalmente para aqueles do Ensino Fundamental, porque parece, a resolução ,que trata da EJA, ela diz que se o adolescente completa quinze anos e não terminou o Fundamental, ele tem o direito a fazer a modalidade de EJA no Ensino Fundamental, no Proeja não pode ser diferente. E aí **foi novamente certa polarização entre a gente do campo do Trabalho/Educação com os colegas da EJA**. Terminou prevalecendo o que estava na Resolução [...] (Diretor Ensino-CEFET-2).

Na fala acima, aparecem duas questões importantes: uma, já destacada, sobre a discussão em torno do sentido da EJA e a quem ela se destina com o tema da idade mínima para ingresso nesta modalidade de ensino; outra que evidencia a polarização do grupo de trabalho ante as visões distintas daqueles que têm uma trajetória de trabalho e pesquisa no campo da EJA e os pesquisadores e docentes no campo do Trabalho/Educação, sobretudo os ligados à Rede Federal Tecnológica. Em relação ao Proeja, essa polarização, no momento das discussões no Grupo de Trabalho, trouxe para o campo da EJA novos interlocutores: os docentes e pesquisadores do campo Trabalho/Educação. Se, durante o processo de elaboração do documento base do Proeja de nível Médio, os diferentes posicionamentos entre os pesquisadores ligados à EJA e à Educação Profissional apareciam como conflitos, decorridos seis anos deste processo, tais grupos têm envidado esforços em conjunto na construção de uma política de educação e formação profissional para os jovens e adultos no Brasil. Isso se manifesta, por exemplo, nas discussões quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Técnica de Nível Médio, com a participação de

representantes dos dois GTs na audiência do CNE sobre a temática, inclusive com a organização de um texto comum¹²⁸ como posição da ANPED sobre a temática.

Voltando às questões relacionadas à EJA referentes às políticas para a juventude no Brasil, o Diretor do DEJA/SECAD apontou as dificuldades de tratar a EJA e suas especificidades no interior da Secretaria da Educação Básica (SEB), questão também lembrada por outro dos nossos entrevistados.

[...] 60 milhões que não terminaram o ensino fundamental. Essa população, essas pessoas, tudo bem eu acho que a questão jovem é fundamental, para nossa briga com a SEB, briga no bom sentido, era que **a SEB tem que assumir responsabilidade para com ensino obrigatório, ensino básico é prioridade e se estes jovens tão evadindo é porque tem alguma coisa errada** e que não está mantendo dentro do sistema, e não dá simplesmente assumir que isso é um processo natural [...]. (Diretor DEJA/SECAD).

Esta fala aponta para a questão dos problemas de permanência e evasão já a partir do Ensino Fundamental. Quanto aos problemas do Ensino Médio, concordamos com a análise de Kuenzer (2007) de que este é o nível de ensino de mais difícil enfrentamento no que concerne a sua concepção, formas de organização e estrutura. A autora aponta essa dificuldade, sobretudo, em decorrência da estreita relação que este nível de ensino guarda com a formação profissional e a continuidade de estudos no ensino superior. É neste ponto que reside certa ambiguidade que, historicamente, sempre marcou esse nível de ensino (formação para o mercado de trabalho ou para a universidade) e, ainda para a mesma autora, a dificuldade de enfrentamento da questão por não se tratar de uma discussão restrita ao âmbito pedagógico, mas eivada por relações que envolvem a política e as modificações na base material de produção da sociedade, na qual se define, em diferentes momentos históricos, a relação entre educação e trabalho.

Sposito e Galvão (2004) explicam que o processo de urbanização e a exigência de maior escolarização para ingresso no mercado de trabalho, sobretudo nos últimos 20 anos, pressionaram o sistema escolar para a sua praticamente universalização no

¹²⁸ O texto em questão: *Manifestação da ANPED na Audiência Pública Nacional sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio*, realizada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 09/04/2012 em Brasília-DF, de autoria da Professora Dr. Maria Margarida Machado (UFG) e Domingos Leite Lima Filho (UFTPR) (MACHADO; LIMA FILHO, 2012).

Ensino Fundamental. Outra questão é que, com as novas possibilidades de acesso aos níveis básicos de escolarização, há um aumento de demanda pela continuidade de estudos, ampliando o número de jovens no Ensino Médio. Isso tem provocado um aumento significativo no número de matrículas para esse nível de ensino e a consequente diversificação da população que frequenta a escola média, antes restrita a uma camada seletiva da população brasileira.

Oliveira (2004) destaca que o Ensino Médio, a partir dos anos 1990, cresceu, sobretudo no período noturno, em decorrência da política de priorização do financiamento público para o Ensino Fundamental por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) de 1996. Além disso, Krawczyk (2009) entende que esta expansão decorre, também, de um contexto econômico mais amplo de reordenamento internacional e do esforço individual da possibilidade de se colocar no mercado de trabalho ou a ele manter-se (empregabilidade). Este processo de crescimento desordenado do Ensino Médio deriva de um movimento que Oliveira (2004) denomina de “expansão forjada”. Krawczyk (2009) destaca que o aumento da demanda da escola média aconteceu com uma estrutura pouco desenvolvida e uma cultura escolar voltada para o atendimento aos setores médio e da elite brasileira, para os quais a escola média sempre foi dirigida em prejuízo ao atendimento dos adolescentes das camadas populares que chegavam a esse nível de ensino.

Ainda que se possa observar uma ampliação do número de matriculados em toda a educação básica no Brasil, é possível perceber que a distorção idade e série cursada ainda é um problema, sobretudo no nível médio de ensino. Os altos índices de evasão e repetência, para Krawczyk (2009, p. 9) revelam “[...] uma crise de legitimidade da escola que resulta não apenas na crise econômica ou do declínio da utilidade social dos diplomas, mas também da falta de outras motivações para os alunos continuarem estudando”.

3.2 AS DEMANDAS PARA A REDE FEDERAL: O QUE HÁ DE NOVO EM RELAÇÃO À EJA?

Tal como já apontamos, é comum, quando se trata do Proeja, ressaltar o seu caráter inédito. Isso se diz, particularmente, pelo fato de ser um Programa de EJA que tinha como *lócus* principal as escolas da Rede Federal de Educação Tecnológica e por articular três campos que, tradicionalmente, não conversavam entre si no campo da política pública: EJA, Ensino Médio e Educação Profissional.

Quanto ao *lócus* primeiro do Proeja em nossas entrevistas, ficou claro que a concepção deste Programa tem estreita relação com questões internas das Instituições da Rede Federal Tecnológica – na época, os CEFETs. Esse processo tem três momentos distintos que se completam. O primeiro teve início no final da década de 1990 com o fim do Ensino Médio Integrado; o segundo, com as mudanças no Governo Federal após a eleição do Presidente Lula em 2003 e o terceiro, ante as mudanças na estrutura do MEC em 2004. Esses três momentos foram citados por diferentes entrevistados sem que, muitas vezes, eles tivessem a noção de complementariedade dos eventos que descreviam.

3.2.1 Primeiro momento – os sujeitos da EJA na Rede Federal: estranhos?

O cenário em que se construiu a necessidade de formulação de um programa de EJA a ser implementado exclusivamente na Rede Federal Tecnológica começou a se delinear a partir das mudanças no interior das Instituições da Rede Federal no final da década de 1990, após a separação do Ensino Médio e da Educação Profissional pelo Decreto n. 2.208/97. Nesse momento, os Institutos, na época ainda denominados CEFETs, passaram a receber alunos das camadas médias e baixas da sociedade, que entravam na Instituição por meio dos cursos subsequentes. Esses cursos, voltados para alunos que já haviam concluído o Ensino Médio, tinham como objetivo a formação profissional para Técnico de Nível Médio.

[...] em 1997, você tem um **público entrando dentro dessas escolas, que elas não estavam atendendo antes**. Mas as **escolas ignoram esse público novo**, que é um público que vem com o subsequente. (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

A reforma da Educação Profissional dos anos 1990, com a separação entre o Ensino Médio e a Educação Profissional, tinha como pressuposto ampliar o atendimento da educação profissional, democratizando as escolas da Rede Federal. No entanto, como explica nossa entrevistada, a entrada desse público jovem e adulto nas instituições da Rede Federal não significou uma mudança no currículo e no perfil de atendimento dos CEFETs, visto que esse público nunca foi assumido como parte das responsabilidades das instituições. Assim explica que,

[...] os adultos começam entrar nessas escolas, mas eles simplesmente descolaram a parte da formação escolar, descolada da parte profissional, neste processo, fizeram mesmo a separação; pegaram a parte técnica, algumas com uma visão técnica mais contextualizada, mais histórica, mais social, outras com visão mais técnica mesmo, mais pragmática, utilitarista. Mas enfim, o **que eles fazem a grande maioria**, destaca isso e **passa para esse público adulto sem nenhum tratamento, aquilo que eles faziam com os adolescentes**; então você tem uma migração dentro dessas escolas, mas as escolas não olham para eles com um olhar tranquilo. (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Devemos considerar que o público jovem e adulto não era totalmente estranho ao universo de alunos da Rede Federal como mostrou, inclusive, o Relatório do Tribunal de Contas da União, trabalhado na segunda seção desta tese. Tal Relatório destacou os programas que vinham sendo desenvolvidos em algumas escolas da rede com o público jovem e adulto das camadas populares. Lembramos, no entanto, que o próprio Relatório do TCU apontou que a entrada desses sujeitos na Rede Federal era feita por iniciativas isoladas de alguns CEFETs e não fruto de uma política do MEC. Mesmo no interior das escolas, a entrada desses jovens não significou uma mudança na cultura destas organizações, que continuaram a pautar seu trabalho nos alunos de trajetória escolar “exitosa”. Nossa entrevistada ressalta que o tema da educação de jovens e adultos foi retomado no interior das Instituições quando, já no governo Lula, foi iniciado o debate sobre a possibilidade de integração curricular e das experiências, existentes em alguns institutos, de programas de atendimento aos jovens e adultos da EJA.

[...] com o debate de voltar à questão integrada, de retomar a integração curricular, de ter uma proposta mais histórica, mais crítica dentro da educação; **vai tendo uma aproximação de algumas poucas unidades com a questão da Educação de Jovens e Adultos.** Você tem: Florianópolis, Espírito Santo, [...] Roraima; [...]. Vai tendo uma aproximação com a Educação de Jovens e Adultos. [...] naquela ideia de separar; **eles propõem a criação de projetos como se fossem atividades de extensão** pra atender a Educação de Jovens e Adultos, então vai ter o EMEJA, que é o Ensino Médio EJA num lugar, Campos [RJ] vai ter inclusive alfabetização; **mas com propostas quase como se fosse uma extensão.** (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

As discussões no início do governo Lula, às quais nossa entrevistada se referiu, foram travadas durante o processo de construção do Decreto 5154/2004. Este processo contou com a participação de segmentos da sociedade que lutavam pela revogação do Decreto 2208/1997, que separava a educação geral da formação profissional. Tal processo, descrito na seção segunda deste trabalho, chamou atenção para as disputas quanto às concepções de educação e formação profissional presentes nos debates. Os conflitos existentes neste processo não se resolveram com a edição do Decreto 5154/2004 e permeiam todo o processo de construção do Proeja.

Diante do exposto por nossa entrevistada na citação anterior, evidencia-se que o processo de integração dos alunos da EJA nos Institutos vinha acontecendo de forma lenta, sem que se provocassem grandes rupturas no interior das Instituições. No entanto, essa lentidão não significou a ausência de conflitos internos, como mostra outro entrevistado (Diretor de Ensino do IFET/1) ao se referir às experiências que, segundo ele, serviram de base para pensar a organização do Proeja: um programa desenvolvido em 2001 pelo, na época, CEFET do Espírito Santo, que atendia a alunos de Educação de Jovens e adultos.

Tal programa, intitulado Ensino Médio de Jovens e Adultos Trabalhadores – EMJAT – é considerado pelo Diretor do CEFET-1 o embrião do Proeja. A ideia do EMJAT, segundo ele, nasceu no interior do CEFET/ES, em 2001, quando ainda vigorava o Decreto n. 2.208/97, que impedia a integração de cursos de educação básica e educação profissional. Este Programa foi assinalado pelo Relatório do TCU como uma das experiências de inserção da população jovem de baixa renda na Rede Federal. No EMJAT, os alunos se matriculavam em turmas de educação básica e

ganhavam o direito de continuar um curso técnico de sua escolha na modalidade subsequente.

Nosso entrevistado explica que havia uma forte resistência por parte dos professores em atender aos alunos da EJA. Para ele, esta resistência era fruto do distanciamento que ocorreu entre os CEFETs e o Ensino Médio, provocado pela reforma da educação profissional dos anos 1990:

[...] **foi um movimento extremamente difícil, a resistência interna atrapalhava, esse público diverso era enorme.** Você pode imaginar que isso era muito pior ainda em 2001, quando o que valia era aquele maldito 2.208, aquelas legislações que obrigavam a separação do Ensino Médio da Educação Profissional [...]. (Diretor de Ensino - CEFET/1).

A questão que chama a atenção é a de que o trabalho com a EJA, nos CEFETs, mesmo antes do Proeja, não era assumido como parte das atividades regulares da maioria das Instituições. O olhar para essa população ainda era de segregação. Isso se torna mais evidente quando uma de nossas entrevistadas explica que a aceitação dessa população, naquele momento, era relativamente tranquila, uma vez que a Educação de Jovens e Adultos “não estava ali dentro; ela não estava organicamente dentro da instituição” (Técnica-SETEC). Fato que se alterou quando a Portaria do MEC, em 2005, **obrigou** os Institutos a destinar 10% de suas vagas para os alunos da EJA em cursos integrados.

Neste ponto, temos duas formas diferentes de avaliar a entrada dos sujeitos da EJA nos CEFETs antes mesmo do Proeja: para a técnica da SETEC, a entrada desse público não causou grandes conflitos porque esses alunos não entravam como parte das atividades regulares da instituição; de outro lado, aqueles que executavam a política, nos Institutos, viam a grande dificuldade de fazer com que os professores aceitassem o trabalho com os alunos de EJA. Os conflitos, no entanto, eram localizados e não extrapolavam os limites de cada Instituição, fato que se alterou completamente com a obrigatoriedade, via decreto, de destinar vagas para os alunos da EJA nos Institutos Federais. A partir daí, o debate quanto ao público alvo das escolas técnicas federais tomou uma dimensão de política educacional.

A entrada forçada dos alunos da EJA, como parte das atividades regulares das escolas da Rede Federal, trouxe para o interior das instituições o debate em torno do público-alvo dos cursos das escolas e o papel destas Instituições no contexto na educação no Brasil. Essa discussão, no entanto, não nasceu com o Proeja, mas foi, sem dúvida, aprofundada pelo processo. Neste ponto, transcrevemos parte da fala da Técnica em Assuntos Educacionais da CGPEPT/SETEC/MEC que avalia que houve uma “uma visão quase ingênua da dinâmica, [...] da complexidade que era e, é até hoje, as instituições da rede federal”. A mesma questão aponta em relação à EJA: “[...] o que entra das políticas de EJA aí é, mais uma vez, acho que é uma visão um pouco ingênua, também, das políticas de EJA [...]”.

A questão da ingenuidade daqueles que formularam, inicialmente, a proposta de integração da Educação Profissional e Ensino Médio na modalidade EJA, a que nossa entrevistada se refere, explica-se, a nosso ver, pela concepção que se criou ao longo dos anos nas escolas técnicas federais quanto a sua condição de escola de excelência no contexto da educação brasileira. Criou-se uma cultura própria a estas escolas, com procedimentos e conteúdos de ensino, formas de ingresso e características sociais e culturais dos alunos ingressantes que reforçam a ideia dessas escolas como centros de excelência de ensino. A ingenuidade estaria em achar que, de forma linear e sequencial, haveria a transferência desta excelência para a EJA. Desta forma, bastariam boa escola e professores bem formados para que a EJA deixasse de ser uma educação socialmente desvalorizada.

A ingenuidade, entendemos, está em desconsiderar a existência de uma cultura escolar formada pelas regularidades e tradições que governam a prática educativa e organizacional do processo de ensino e aprendizagem construído historicamente no conjunto das instituições escolares (VIÑAO FRAGO, 2000). Tal cultura manifesta-se de várias formas na instituição escolar, tanto nas práticas como na inércia, nos comportamentos, nas formas de pensar que se tornaram o que se entende pela tradição escolar. As mudanças, introduzidas via decreto, como a entrada dos jovens e adultos na EJA nas escolas federais, causaram um estranhamento diante da cultura existente nestas instituições e as reações a este estranhamento têm sido interpretadas

como um preconceito aos sujeitos da EJA. A existência do que chamamos aqui de cultura da instituição não significa o seu engessamento, posto que as ditas “culturas” sofrem modificações, portanto, entendemos que a ingenuidade do processo de criação do Proeja esteja em desconsiderar esta realidade e não priorizar o desenvolvimento de estratégias para o seu enfrentamento.

3.2.2 Segundo momento – democratização e expansão da Rede Federal: novamente os sujeitos da EJA

Como pudemos constatar da década de 1990 e início dos anos 2000, algumas poucas instituições da Rede Federal tinham uma aproximação com os alunos da EJA, sem que isso fosse assumido como parte das suas atribuições. A mudança nesta situação relaciona-se às questões da política nacional, com a eleição de um governo com características populares que, ao reacender o debate sobre as políticas inclusivas¹²⁹, passou a exigir o alinhamento das autarquias federais a essa ideia. Foi nesse momento que passou a haver uma cobrança maior em relação às escolas da Rede Federal para a democratização de suas ações, o que significaria a entrada daqueles que tiveram sua vida escolar interrompida e retornam para a escola com o intuito de obter educação básica e formação profissional.

[...] quando governo Lula assume, ele traz uma nova proposta, para o país inteiro, que é uma **proposta mais vinculada com a inclusão**, tudo mais. **Os órgãos de controle passam a pedir o alinhamento das políticas com o que estava previsto na política macro, do governo federal**; que era basicamente a ideia de inclusão social. **E há uma orientação dos órgãos de controle para a rede federal, de que eles atuem mais fortemente em políticas de inclusão social.** (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

O alinhamento solicitado pelos órgãos de controle que nossa entrevistada fez referência é, na verdade, as conclusões da auditoria feita pelo Tribunal de Contas da

¹²⁹ Políticas inclusivas, a que se refere nossa entrevistada, são entendidas, de acordo com Cury (2005, p. 14-15), como aquelas voltadas para a “[...] universalização de direitos civis, políticos e sociais, nos quais se buscam, pela presença interventora do Estado, aproximar os valores formais proclamados no ordenamento jurídico dos valores reais existentes em situações de desigualdade”. Neste sentido, as políticas ditas inclusivas não seriam destinadas a grupos específicos, mas estariam voltadas a atingir um maior número de indivíduos provindos das classes populares.

União quanto aos recursos do PROEP, que explicitamos na seção dois deste trabalho. As conclusões e as decisões decorrentes desta auditoria estão expressas no Acórdão 480/2005 (TCU, 2012)). De modo geral, o documento do TCU traçou um diagnóstico do atendimento das escolas técnicas federais e apontou que a separação entre Educação Profissional e Ensino Médio, operada pelo Decreto n. 2.208/97, materializada pelas ações do PROEP, teve como consequência o afastamento da população de baixa renda das escolas da Rede Federal, nas quais os cursos, de comprovada excelência, tornaram-se muito concorridos e o processo de ingresso elitizado.

As escolas da Rede Federal, conforme apontamos, durante a reforma da educação dos anos 1990, sofreram um processo de desestruturação com o fim do ensino médio integrado, a falta de recursos para sua expansão e o realinhamento de suas ações que, ao contrário do que foi propalado, afastou ainda mais estas escolas do atendimento à população jovem e adulta trabalhadora. Além disso, no âmbito da administração pública federal, tais escolas, seus dirigentes, professores e funcionários vivenciaram um processo em que prevaleceu uma “postura imperial” do governo federal (FRIGOTTO; CIAVATA, 2006), seguida de processos de consentimento por parte das escolas de um lado e, de outro, por processos coercitivos do MEC para a implantação da reforma. Isto não significa, no entanto, que a resistência interna tenha cessado, ao contrário, manteve-se durante todo o período da reforma levada a efeito por alguns coordenadores e docentes.

É possível, entender, portanto, o significado dos primeiros anos do governo Lula no que se refere às mudanças implementadas, sobretudo, em relação às escolas técnicas federais, que passaram a contar com mais investimentos expressos no *Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional* lançado em 2003. Este Programa, conforme explicitado na seção dois, previa a ampliação do número de escolas técnicas no Brasil, evidenciando num claro movimento de valorização da educação profissional pública e do resgate do papel do Estado nesta área.

As recomendações dos órgãos de controle, feitas no sentido da inclusão da população de baixa renda nestas escolas, alinhando as ações da SETEC à ideia de uma gestão inclusiva, não eram alheias às discussões que vinham ocorrendo no interior

da Secretaria do MEC. Lembramos, neste ponto, a abertura, durante o governo Lula, para as discussões em torno das mudanças na educação profissional levadas aos *Seminários Nacionais Ensino Médio: Construção Política e Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas*, realizados em 2003. As disputas em torno das concepções de Ensino Médio e Técnico, expressas nesse período e que levou à revogação do Decreto 2208/97 e à edição do Decreto 5154/96, foram explicitadas na seção dois deste trabalho. Especificamente em relação a este processo, interessa-nos o fato de que os principais cargos na administração federal na SEMTEC – hoje SETEC, no início do governo Lula, foram ocupados por pessoas ligadas à Rede Federal – dirigentes e diretores de ensino de CEFETs, pesquisadores da área de Trabalho e Educação –, que defendiam, entre outras coisas, o protagonismo da Rede no campo da Educação e Formação Profissional no Brasil. Entendemos que isto explica o fato de o Proeja ter sido criado, num primeiro momento, para ser implementado pela Rede Federal, onde o MEC tinha acesso. E, por isso, o debate que se seguiu à sua criação tornou-se, aos olhos do observador comum, o debate entre a EJA e a Rede Federal.

Vemos que a Educação Profissional na modalidade Educação de Jovens e Adultos abriu-se como perspectiva durante as discussões acerca da reorganização da educação profissional no Brasil logo após a eleição do presidente Lula. Essa discussão materializou-se no Art. 3, § 2º do Decreto n. 5.154/2004, no qual também se faz menção aos os cursos de educação de jovens e adultos que objetivem a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador.

O Proeja, diante das modificações da política educacional no governo Lula da Silva, propõe romper com a ideia de que a educação profissional deve vir desvinculada do aumento da escolaridade em cursos de curta duração¹³⁰, a grande marca das políticas para a área do governo FHC. A ideia defendida é que não se pode fazer formação profissional sem elevação da escolaridade, tal como se defendia no governo FHC.

¹³⁰ Marilis Almeida (2003) explica que a carga horária média das ações desenvolvidas pelo PLANFOR era de 92,2 horas, caracterizando-se como cursos de média duração. Em 2000, a carga horária média por treinando foi de 62 horas, o que significa uma nova redução, já que a média de horas por treinando era em torno de 100 horas nos anos anteriores.

[...] Os ideólogos do **governo anterior pensavam muito em qualificar para o mercado** [...] aí quando eu falo que é um contraponto [...] **houve um equívoco**, inclusive **na interpretação** da Educação Profissional **na LDB, quando fala que independente da escolaridade**, o pessoal em algum momento compreendeu que independente da escolaridade: nós vamos **pegar os analfabetos e vamos colocar para fazer Educação Profissional**; e isso é um pouco do que fazem nesses cursos, sem nenhum demérito, mas que são necessários em alguns casos, mas que, em alguns, só uma forma de as empresas ganharem dinheiro [...]. (Coordenador, DPAI/SETEC/MEC).

A retomada do Ensino Médio Integrado, discutido desde a eleição do Presidente Lula, não era exclusiva para o Ensino Médio. Considerava-se que a Educação Profissional Integrada na modalidade EJA era uma necessidade histórica, uma reivindicação válida da sociedade brasileira. Quanto a esta questão, vale lembrar que apontamos, na seção segunda desta tese, os avanços e recuos que significou a edição do Decreto 5154/2004 em relação à proposta de uma Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores, tal como se pretendia no processo de trâmite da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O grande problema do Proeja, para o Diretor do CEFET-2, não é sua validade, uma vez que ele responde às necessidades da classe trabalhadora, e sim a forma como esse programa foi elaborado, de uma decisão do gabinete do Ministro, a partir de uma medida de impacto, uma medida de visibilidade do governo, que atropelou todo processo de discussões que vinham sendo travadas entre a Rede Federal e o MEC.

Pois é, **algo que vem se lutando, surge assim como se fosse do nada**. [...] Houve uma reunião, o então **secretario executivo**, com a equipe da SETEC e **dois outros diretores dos então CEFETs** e foi nessa reunião que foi **tomada a decisão dessa Portaria implantando o Ensino Médio integrado na modalidade Educação de Jovens e Adultos na rede federal de caráter obrigatório** [...]. (Diretor de Ensino/CEFET-2).

Para nosso entrevistado, a forma como o Proeja foi pensado, de uma reunião restrita à participação de alguns diretores de CEFETs, tirou toda possibilidade de formulação de um Programa com a aceitação da Rede, o qual, segundo ele, vinha se discutindo há algum tempo. Outra questão que ele aponta é que o Proeja foi materializado como um Programa de Ensino Médio Integrado e teve como base algumas experiências anteriores no interior da Rede Federal Tecnológica, mas que não

eram experiências de Ensino Médio Integrado. E isso contribuiu para os equívocos da Portaria e do primeiro Decreto sobre o Proeja, temas que serão tratados ainda nesta seção.

Com a obrigatoriedade em relação ao atendimento à EJA, trazido pela Portaria em 2005, podemos asseverar que os Institutos Federais, mesmo com as discussões em torno de sua expansão, que vinham ocorrendo desde 2003, já pensando, inclusive, no público da EJA, veem-se diante de uma situação que coloca em choque o seu *status* de centro de excelência e contribuiu para que a entrada dos sujeitos da EJA fosse tida como um problema.

E a **entrada do sujeito da EJA**, que são sujeitos efetivamente das classes populares, **provoca algum estranhamento dentro da rede**. Agora, isso somado ao fato de que **essa entrada ocorre sem nenhuma discussão prévia, sem nenhum planejamento, sem nenhuma formação dos profissionais**, para atender esse público, isso traz um **efeito muito negativo**. (Diretor de Ensino/CEFET-2).

A discussão central na SETEC após a Portaria e o Decreto de 2005, que deveria ser sobre as possibilidades de currículo, da avaliação da integração da EJA com Educação Profissional, ficou centrada na aceitação do Proeja pela Rede Federal.

De acordo com o que vimos até aqui, a entrada dos alunos de EJA na Rede Federal Tecnológica não se fez a partir do Proeja. Experiências anteriores a ele já apontavam para esta prática. No entanto, esse público nunca foi assumido como destinatário das políticas de educação profissional desenvolvidas pela rede. O estranhamento, portanto, que o Proeja causou era de se esperar, uma vez que o próprio MEC tinha conhecimento desta situação em relação à entrada das camadas populares nos Institutos. Por outro lado, percebemos que o MEC, com seu poder de decisão e a necessidade de atender às demandas sociais de uma política pública com viés mais democrático, resolveu regular a oferta dos Institutos mediante um instrumento normativo, um decreto.

3.2.3 Terceiro momento – a criação da SECAD e a posição da EJA na nova estrutura do MEC

De uma perspectiva mais geral de alinhamento das autarquias federais à política do novo Governo, devemos considerar, com base na fala de nossa entrevistada, as modificações que ocorreram no interior do Ministério da Educação com a criação da SECAD em 2004.

Naquele período, você tem uma motivação que é: o **Ministério tentando alinhar as suas políticas** e com essa recomendação pra rede, que ele é mantenedor da rede federal, **surge a primeira ideia de se trabalhar com a questão mais inclusiva dentro dos Institutos**. A gente precisa dar uma olhada também dentro do MEC, porque era **em 2004, tinha sido criada a SECAD e a Educação de Jovens e Adultos tinha sido colocada na pauta da discussão no Ministério**. (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

A criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, em 2004 e a posição da EJA nesta secretaria do MEC, devem ser analisadas tendo por base as modificações no campo das Políticas de Educação de Jovens e Adultos que ocorreram desde 2003 no Brasil. Na perspectiva das políticas inclusivas do governo Lula e com a reforma ministerial promovida em 2004, conforme explicitado na seção dois deste trabalho, a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos passou a ser uma das quatro diretorias da mais nova Secretaria do MEC. No interior da SECAD, na Diretoria de EJA, espaços de interlocução com a sociedade foram ampliados, resgatando a participação dos representantes dos Fóruns de EJA e da CNAEJA nas discussões com a burocracia estatal. A criação da, naquele momento, CNEJA nos anos 1980, retomada no governo Collor, foi discutida na seção dois deste trabalho. Machado (2011, p. 91) analisa que, embora com atuação desde a década de 1980, no período que compreende os governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, esta comissão “não representou grande impulso na construção da EJA como política pública”.

Já no Governo Lula, a CNAEJA foi retomada com o objetivo de fazer o acompanhamento externo do Programa Brasil Alfabetizado. É interessante observar que, até este momento, a Comissão ainda tinha o nome de Comissão Nacional de

Alfabetização e, na reunião da Comissão realizada no dia 16/12/2004, já no momento de vigência da SECAD, sugeriu-se a alteração do nome da Comissão para *Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos*, de modo a abranger a EJA sem a ênfase na Alfabetização, como sugeria o nome da Comissão até então.

As atas das reuniões da CNAEJA, disponíveis no *site dos Fóruns de EJA do Brasil*, sugerem a preocupação central das reuniões com questões ligadas à alfabetização. Aos poucos, foram introduzidas discussões que procuravam abarcar a EJA de forma mais abrangente, embora a separação da EJA em duas secretarias diferentes, a SECAD e a SEB, dificulte os encaminhamentos mais concretos quanto à EJA Fundamental e Médio.

A questão do Proeja entrou na pauta das reuniões da CNAEJA realizadas no final de novembro de 2006 com a participação do Prof. Dante Henrique Moura, convidado para apresentar as modificações em curso no Programa que, nesse período, já tinha o Documento Base do Proeja de Nível Médio como documento orientador do Programa. Antes disso, a necessidade de uma articulação entre a EJA e a Educação Profissional já havia sido objeto de discussões com o informe, por parte do Departamento de EJA quanto a realização de um trabalho conjunto entre a SECAD e a Secretaria de Educação Tecnológica e Profissionalizante – SETEC sobre a educação de jovens e adultos profissionalizante, com o objetivo de materializar a agenda conjunta entre a EJA e a Educação Profissional. É importante observar que, a partir do Proeja, pode-se perceber uma aproximação das discussões de EJA e Educação Profissional que se traduz tanto nas pesquisas realizadas em produções *stricto sensu* como na participação de um representante da SETEC nas reuniões da CNAEJA¹³¹ a partir de 2008, conforme registro nas atas das reuniões da Comissão.

¹³¹ Machado (2011, p. 92-93) assim apresenta a composição da CNAEJA: “A CNAEJA conta com a presidência do secretário da SECAD, representando o Ministério da Educação, representação da Secretaria de Educação Tecnológica como membros de governo federal, representação do Conselho de Secretários Estaduais de Educação de Educação – CONSED, Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Fóruns de EJA do Brasil, Fórum Nacional de Economia Solidária; uma representação de movimentos com experiência em alfabetização e outra de ONGs com experiência em EJA; representação dos segmentos étnico-raciais, indígena e juventude; segmento das universidades, atualmente representada pela Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ANPED.”

Não se pode desvincular o Proeja das políticas de EJA do Brasil nos últimos anos. A criação de um Programa de EJA integrado à Educação Profissional, cuja oferta seria feita na rede pública de ensino, já tinha suas bases legais, desde a LDB 9394/96 e o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001. Faltavam, no entanto, as condições materiais e políticas necessárias para a sua implementação. No que se refere às condições materiais, segundo a Diretora de Políticas da SETEC, só tornou-se possível após a aprovação do FUNDEB e a inclusão das matrículas dos alunos da EJA nos cálculos do Fundo.

Sempre entendi **o Proeja na construção da política de educação de jovens e adultos**. Que começa a ganhar efetivamente sentido na esfera federal a partir do FUNDEB. [...] **então a base para essa política de EJA ela foi dada pelo FUNDEB**, já tá na LDB, já tá no PNE, mas faltava financiamento. [...] E o FUNDEB deu o grande elemento, então todo nosso direcionamento era pensando: bom, esses **materiais produzidos [documento base] eram instrumentos orientadores para o desencadeamento do debate**, nunca se pensaram como materiais definitivos ou como materiais em si. [...]. Era essa a ideia, que o próprio Proeja fosse convergindo para uma grande política nacional de EJA. Tarefa que imagino inconclusa. (Ex-Diretora de Políticas-SETEC).

Numa visão integral sobre a construção de políticas de educação, nossa entrevistada ressalta que cinco elementos estruturais são essenciais na formulação de políticas públicas: “[...] financiamento, legislação, formação de professores, produção de conhecimento específico na área e produção de material didático-pedagógico”.

No que diz respeito a essas questões, resgatamos os dados estatísticos da trazidos na tabela 7. Neles, é possível evidenciar alguns dos aspectos que foram destacados por nossa entrevistada. Em primeiro lugar, a questão do financiamento que, em relação ao Proeja, tem garantido a inserção das redes estaduais e municipais no Programa, ampliando o atendimento a esta população. Para a formação de professores, os recursos do *Brasil Profissionalizado* que continuam a financiar essas ações. No entanto, constatamos, pela produção acadêmica sobre o Proeja, que o ponto crítico do Programa tem sido a questão da integração curricular. Para isto, o investimento da formação dos professores não pode ser secundarizado.

Evidencia-se que as discussões em relação ao Proeja devem centrar-se na questão da matriz teórica e epistemológica da discussão da Integração. Esta questão

deve, segundo acreditamos, levar a uma aproximação dos debates entre o Proeja e o Ensino Médio na forma Integrada ou não. Tais debates devem colocar em questão outro ponto que podemos extrair da fala de nossa entrevistada, destacada acima – a institucionalização da EJA.

Embora haja uma luta pelo reconhecimento da EJA e sua incorporação como política pública e sua oferta nos sistemas públicos de ensino, é preciso ressaltar que esta ideia não encontra unanimidade no campo da EJA. Argumenta-se que institucionalização desta modalidade pode levar à perda das experiências ligadas à educação popular com a crescente exigência de uma EJA certificada. Essa questão é trazida por nós ao debate com base na fala de nosso entrevistado, que se manifestou favorável a que toda EJA se torne profissional, conforme citação destacada na página 181 e na última citação, ao referir-se à política nacional de EJA e sua incorporação às redes federal, estadual e municipal e que, conforme apontamos, imprime um caráter institucionalizado ao trabalho com jovens e adultos.

Argumenta-se que, na Educação de Jovens e Adultos, encontramos tanto os jovens, os adultos e os idosos que, em sua maioria oriundos das camadas populares da sociedade, retornam à escola com expectativas que vão desde a aprendizagem da leitura e da escrita até a busca por uma vaga no ensino superior. Este tem sido um tema de muitas discussões entre os pesquisadores de EJA, que, certamente, não está resolvido nem no campo teórico, nem no campo da prática.

Temos percebido que, nos últimos anos, a política educacional para a educação de pessoas jovens e adultas no Brasil tem induzido ao oferecimento de oportunidades educacionais para a população jovem e adulta nos sistemas públicos de ensino. As experiências de alfabetização e educação de jovens e adultos têm se conformado cada vez mais às redes de ensino, assumindo as suas características, tais como currículo, carga horária, metodologia, entre outros. Isso tem dificultado a oferta de cursos voltados para aqueles que buscam na EJA experiências de educação que não estejam atreladas à certificação formal. Esta questão ainda não resolvida no campo da EJA se manifesta na citação que reproduzimos logo abaixo, na qual se coloca a necessidade de oferecer

oportunidades variadas de educação e formação de acordo com os diferentes grupos que compõem a EJA, numa concepção de “cardápio” de experiências.

[...] então eu acho que **tem que oferecer alternativas**, ir criando uma série de alternativas, a gente sempre fala que deveríamos responder a necessidade de aprendizagem dos adultos, mas a noção de sistema, sempre fala mais alto, a gente tenta reduzir a oferta para um a oferta padronizada, quando o que mais precisa são essas alternativas que satisfaçam os vários interesses, demandas e formas de a pessoa querer estudar e que não são contempladas. **Acho que o Proeja foi importante para ser mais uma oferta; e uma oferta principalmente quando era pensado Ensino Médio**, era uma área de bastante crescimento [...] acho que oferecer uma alternativa, mas a possibilidade de qualificar, de colocar o Proeja dentro do sistema federal, acho que isso é uma ideia muito importante (DIRETOR-DEJA/SECAD).

A oferta pública de EJA em alternativas que respondam às necessidades dos vários grupos que compõem o público de jovens e adultos, com pouca ou nenhuma escolarização é um debate ligado às experiências de alfabetização e escolarização de adultos, desenvolvidas ao longo da história da educação em nosso país, sobretudo àquelas ligadas ao campo da educação popular, tal como apontamos na seção primeira ao evidenciarmos as tarefas da educação dos jovens e adultos.

Sobre a institucionalização das práticas de EJA, Di Pierro (2005, p. 1131) explica que, nos Fóruns de EJA, essa é uma questão posta ao debate.

Outra questão debatida pelos fóruns e que interroga as políticas públicas é a permanente tensão entre o propósito de inserção orgânica da educação de jovens e adultos nos sistemas de ensino, o que implica o estabelecimento de normas e certo grau de institucionalização, e a necessidade de preservar elevada flexibilidade organizacional, curricular e metodológica para que os programas respondam às necessidades de formação de sujeitos sociais muito diversos.

A discussão concernente à crescente institucionalização das práticas de EJA está ligada, também, à posição ocupada por essa modalidade de ensino na estrutura do MEC, bem como a relação entre as secretarias envolvidas no Proeja. A criação da SECAD, em 2004, com uma diretoria de EJA vai trazer uma nova configuração que permitiria à EJA uma maior autonomia em relação à utilização de seus recursos e à criação de seus programas. No entanto, a falta de diálogo entre as ações de Alfabetização alocadas na SECAD e as ações da SEB, também, com relação ao Ensino Médio, foi citado o problema de relacionamento entre a EJA e a SETEC com o Proeja.

Na verdade quando a SECAD, foi criada, antes lá a Secretaria de Erradicação do Analfabetismo – a SEA; [...] **a EJA tem um pedaço no Fundamental e tem um pedaço no Médio**; então alfabetização tinha que estar no Ensino Fundamental, e no Médio as outras ações do Médio. Olha **400 milhões só para alfabetização dentro de uma coordenadoria, se tem às vezes mais dinheiro que tem a secretaria inteira**. Então um **coordenador** que tem **um dinheiro desses com esse nível de hierarquia ele não faz nada**; ele não faz; então, a estratégia era de você **colocar no nível de secretarias, porque só no mesmo plano é que você tinha força para fazer**; então, para virar uma política você tinha que fazer isso mesmo, [...] se você **quer que ele tenha continuidade no Sistema e que ele circule** [...] **ele tem que estar integrado na rede**. (Representante dos Fóruns de EJA).

Ainda sobre a nova estrutura do MEC, foi ressaltada a falta de delineamento das atribuições de cada Secretaria, conforme explica o Diretor da DEJA/SECAD, bem como a dificuldade de trabalhar com uma modalidade de ensino que requer certa flexibilidade, mas está inserida numa rede.

Havia, mas, também, sempre há, acho que uma questão mal resolvida, porque, primeiro ano de **2003, EJA ainda era da Secretaria de Ensino Fundamental**; depois quando se **criou a SECAD, se trouxe então EJA fundamental para SECAD**, mas, **Ensino Médio ficou na SEB**. Ainda hoje. Então, já esta falta de delineamento mais claro: **o que é de cada lado, e havia sempre uma pequena tensão, às vezes maior, entre a SECAD e a SEB, porque, no fundo, a SEB não assumia a especificidade de EJA**, no Ensino Médio-EJA, inclusive toda discussão sobre EJA. Isso criou muita tensão, porque a SEB achava que a SECAD estava cobrando um tratamento específico para esses jovens e **a gente achava que a SEB, no fundo, não queria saber de EJA**. E com SETEC, o que realmente havia era uma falta de clareza do que cabia ao departamento de EJA e o que cabia à SETEC. (DIRETOR-DEJA/SECAD).

Em resumo, o Proeja nasceu da confluência de três processos distintos e relacionados: o primeiro emerge de um cenário mais geral, o da eleição do governo Lula que é acompanhado de mudanças significativas no repasse de recursos para a EJA e uma mudança da estrutura do MEC com a criação da SECAD e da Diretoria de Educação de Jovens e Adultos; o segundo tem a ver com a revogação do Decreto n. 2.208/97, que impedia a integração curricular com a Educação Profissional, e o novo Decreto n. 5.154 que faz referência ao estabelecimento de ações integradas à educação profissional no campo da EJA; o terceiro é resultante de experiências com a EJA no interior de alguns Institutos e as exigências quanto à democratização das

escolas técnicas federais que levou à incorporação da EJA como público alvo das ações destas escolas.

É neste contexto que se gesta o Proeja, segundo a Técnica em Assuntos Educacionais da SETEC, “[...] surge de **uma forma muito estabanada uma ideia muito boa** que é de pensar o currículo integrado para jovens e adultos trabalhadores nas escolas profissionais. (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC)”. Desta forma “estabanada” foi apresentada a primeira Portaria que passou a exigir dos Institutos Federais a reserva de 10% de suas matrículas para alunos da EJA de nível médio. Este fato levou a novos embates e, neste ponto, toda a discussão acerca da necessidade de articular ou integrar as ações de Educação de Jovens e Adultos com Educação Profissional se apresentou na polarização EJA e Rede Federal.

E por que a Rede Federal? Esta questão é respondida pela própria organização do MEC no governo Lula, conforme já apontamos. A composição dos quadros da administração federal por docentes e pesquisadores ligados à Rede Federal e a defesa de uma educação integrada criam, no interior da SETEC, a convicção de que é a Rede Federal a instituição capaz de levar o projeto à frente. Ademais, o fortalecimento da educação profissional nos sistemas públicos de ensino contrapunha-se à forma de gestão do governo anterior, como explicado na seção dois deste trabalho, ao evidenciar o PAS e o PLANFOR como a expressão da nova relação entre Estado e sociedade no campo da concepção e da execução das ações de EJA e Educação Profissional no Brasil.

As questões até aqui trazidas pela fala dos nossos entrevistados evidenciam a complexidade da análise da elaboração de uma política como processo e não como um evento isolado. No próximo item, delineiam-se as tensões trazidas pela ação do Estado e as reações que ela provoca, incorporando novos atores ao debate político.

3.3. OBRIGATORIEDADE DA OFERTA DE VAGAS DA REDE FEDERAL PARA ALUNOS DA EJA: TENSÕES E RESPOSTAS DO MEC

Embora houvesse, no momento da criação do Proeja, vontade política e condições de oferta e financiamento, o processo não foi tranquilo. O que mais uma vez evidencia que as decisões políticas não são feitas em um processo racional e técnico. Podemos identificar três problemas que surgem nesse momento. O primeiro, que veio tona quando o MEC editou a primeira Portaria, refere-se à forma como o programa foi criado, rompendo com um processo democrático que se esperava do novo governo. Tal como explica nossa entrevistada, a edição da Portaria 2.080/2005, obrigando os Institutos a destinar 10% de suas vagas para os alunos de EJA,

[...] **rompe o processo, de compartilhamento** que era algo que se esperava muito e se tinha uma expectativa muito alta da entrada de um governo de trabalhadores, com a bandeira de uma gestão mais democrática, mais participativa, você rompe o processo. **Não há uma, um amplo debate, não há uma ampliação do espaço decisório; você tem algo interessante, pensado a partir de uma análise da situação colocada, mas que sai do gabinete do Ministro**, e da cabeça de algumas pessoas que estavam no Conselho dos CEFETs na época, que era o CONCEFT (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Além de romper com o processo que estava sendo construído juntamente com representantes dos IFETs, a Portaria de 2005 causou estranheza até mesmo em quem estava dentro da SETEC, pela forma como foi concebida.

[...] **a ideia surge numa sexta-feira**, [...] na segunda-feira, o pessoal manda por *e-mail* um esboço de proposta de projeto, para fazer a inclusão, **na terça-feira, sai a Portaria**, a primeira Portaria. **E todo tipo de problema que vai trazer uma questão que você não combinou você não criou o consenso**; que **as bases materiais**, tão complexas pra serem realizadas, as escolas não estavam prontas, você não tinha professores que tivessem olhado pra questão de jovens e adultos de forma diferente (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Neste ponto, trazemos a fala de outro entrevistado que, sob a perspectiva daqueles que deveriam executar a política, evidencia a problemática gerada por uma medida que atropelou todo o processo democrático, este, inclusive, bandeira do novo

governo. Explica ele, que medidas que pudessem levar à inclusão da EJA nas ações dos CEFETs estavam sendo discutidas desde 2003 com representantes da Rede Federal Tecnológica e das Universidades. No entanto, esse processo de discussões foi “atropelado” pela necessidade de uma **medida de visibilidade** para o Ministério da Educação.

[...] a gente propondo estratégias de como fazer isso, criar um grupo de trabalho, discutir com os estados em reuniões e o Secretário executivo, então, o atual Ministro disse: **“tudo isso é muito interessante, mas nós precisamos de uma medida de impacto, uma medida de visibilidade**, e precisamos fazer isso chegar da forma mais rápida e **que gere alguma movimentação na sociedade**, principalmente nas classes populares”. Essa reunião foi mais ou menos abril/maio de 2005; e junho de 2005 saiu a portaria criando [...]. E aí eu fiz a ponte imediata com relação à medida de impacto e de visibilidade. Que **ao invés de ser algo amplamente discutido com todos os sujeitos, atores sociais envolvidos, foi algo que foi implantado rapidamente** e depois a gente tomou conhecimento; **fomos pegos de surpresa**, numa situação muito contraditória [...] (Diretor de Ensino/IFET-2).

Indagada sobre essa necessidade de “uma medida de visibilidade do Ministério da Educação”, a Técnica da SETEC argumenta ao fazer a defesa desse processo.

[...] eu vou fazer uma defesa aqui. Porque **você tem que trabalhar com uma certa visibilidade**. [...] Ele precisava de uma visibilidade e, eu acho que, além da visibilidade ele **precisava mostrar resultados**, precisava **mostrar respostas** naquele momento. Já tinha dois anos da eleição e um ano e meio de governo, então, assim: *e aí vocês vão fazer o quê? Como é que vocês vão se alinhar?* (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Nossa entrevistada continua sua argumentação com a ideia de que a medida de visibilidade não enseja somente aspectos negativos do processo de formulação de políticas. A técnica em assuntos educacionais destaca que os aspectos positivos de uma medida de visibilidade relacionam-se com o perfil do gestor, na ideia de que é necessário tomar decisões e iniciar ações, mesmo que estas devam ser ajustadas mais tarde. A necessidade de tomada de decisões é impulsionada, também, pelo imperativo de alinhamento do Ministério da Educação às políticas do novo governo. No entanto, ela ressalta o aspecto negativo que acompanhou o processo de criação do Proeja, que foi atropelado não só pela medida de visibilidade como pelas mudanças de pessoal dentro das secretarias.

[...] eu acho que a maior angústia das pessoas foi que a gente não conseguiu parar antes do Decreto. A gente podia ter negociado antes. E o Decreto já ter saído melhor, ou ter saído de outra forma; mas também **tinha uma dinâmica ali que era bastante complexa que era também a própria mudança dentro das secretarias** que era responsável; **muda o secretário, muda tudo**, quase todo quadro de diretores, então, assim, **as coisas vão se atropelando** neste período (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Podemos afirmar, pautada nas questões levantadas até aqui, que o Proeja foi pensado como resposta a questões que não estavam postas nas discussões das Políticas de Educação de Jovens e Adultos, propriamente dita e nem mesmo contou, nesta primeira fase de formulação, com a participação dos principais interlocutores de EJA – Fóruns de EJA, CNAEJA, representantes dos Movimentos Sociais.

O Proeja nasceu para dar respostas a indagações que eram mais atinentes aos problemas das escolas da Rede Federal e seu alinhamento às exigências de sua democratização. Indagada sobre esta questão, a Técnica em Assuntos Educacionais da CGPEPT/SETEC/MEC explica que, em sua interpretação:

[...] eu acho que ele [Proeja] **nasce de uma visão**, embora seja uma ideia que depois cresce e se organiza, ele nasce numa visão **um pouco simplista do que seria trabalhar com a rede federal**, [...] depois não só com a rede federal, acho que a rede, naquele momento era muito pequena, tinha muito pouca visibilidade. **As pessoas não entendiam, quem não era da rede, não entendiam o que era a rede**. E achavam que era uma situação simples de lidar: **constrói escolas bem preparadas, tem bons professores, claro que vão saber fazer isso**; [...] Acho que **tem uma visão quase ingênua da dinâmica**, apesar de ter dirigentes do CONCEFT que estava lá junto trabalhando a forma como a velocidade, acho que não é nem a forma, é a velocidade com que as coisas aconteceram demonstra a **visão ingênua da complexidade, que era e, é até hoje, das instituições da rede federal**. (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Essa ingenuidade no que diz respeito à complexidade do trabalho com a Rede Federal é estendida para o campo das Políticas de Educação de Jovens e Adultos. Pensando no contexto que ela mesma aponta, havia uma intenção por parte do Ministério e da SETEC em contribuir para um campo por eles desconhecido, que eram as Políticas de Educação de Jovens e Adultos, e, por isso novamente, a entrevistada ressalta o que ela chama de “ingenuidade do processo”.

[...] o que entra das políticas de EJA aí é, **mais uma vez, acho que é uma visão um pouco ingênua também das políticas de EJA** [...] depois, o Ministério amadureceu muito com a questão da EJA; eu acho que foi uma questão muito pontual, como se dizendo: olha a gente tem que cuidar desse universo, aqui, que são as Políticas de Jovens e Adultos, então, aqui acho que a gente consegue fazer uma açõzinha que vai se encaixar nesse universo [...] (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Deste processo, atropelados pelo tempo da política, em que é necessário tomar medidas rápidas de legitimidade do governo, que assume as funções de Estado, ocorreram as primeiras manifestações contrárias à forma como foi pensada a entrada dos alunos da EJA na Rede Federal. Nesse momento, em que ainda não se falava em Programa, apenas a obrigatoriedade da reserva de vagas nas escolas técnicas para alunos da EJA, o debate quanto ao Ensino Médio Integrado na modalidade EJA, a partir da Portaria e das primeiras reações a ela, passou a ser entendido como um conflito quanto à incorporação da EJA na Rede Federal. Isto explica o intenso debate que se seguiu, tendo professores, pesquisadores vinculados à Rede Federal como protagonistas principais.

Em meio a todo o processo conflitivo que se seguiu à edição da Portaria 2.080/2005, começou a se delinear uma aproximação entre os campos de pesquisa da EJA e do Trabalho Educação. Esta aproximação, no período que segue, será consolidada devido à necessidade de enfrentamento dos desafios impostos pela Integração entre a EJA e a Educação Profissional de Nível Médio. Este debate vai se refletir na organização das reuniões da ANPED e nas pesquisas *stricto* e *lato sensu*, que serão descritas ainda nesta seção.

Assim que foi publicada a Portaria n. 2.080, de 13 de junho de 2005, que determinava a obrigatoriedade da Rede Federal em abrir turmas de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional na modalidade Educação de Jovens e Adultos, ocorreram manifestações contrárias a essa imposição. Tal resistência, em um primeiro momento, é interpretada como decorrência da forma como essa questão se tornou pública, uma medida de visibilidade do Ministério da Educação, sem a necessária discussão com o lócus principal das ações do Programa – Rede Federal de Escolas Técnicas, conforme já apontado anteriormente.

Os questionamentos a respeito da estrutura dos cursos e a concepção do Proeja, expressam o conflito existente entre a proposta do Proeja e a estrutura dos cursos até então oferecida nas escolas da Rede Federal, estes últimos considerados como cursos de excelência no país. Dos problemas advindos da estrutura interna da Rede Federal, que inviabilizariam o cumprimento das metas de implantação do Proeja, o Diretor de Ensino do IFET-2 explica que “[...] a rede não tinha condições de assumir, porque a rede como um todo [...] não tinha professores formados para atuar. Sem considerar que isso implicaria numa discussão, que não é fácil, dentro da rede e que está até hoje [...]”. Nosso entrevistado refere-se às discussões quanto à mudança de cultura destas escolas e ao questionamento quanto à ideia das escolas técnicas federais como centros de excelência.

A retomada do trabalho com o Ensino Médio propedêutico e o Ensino Médio Integrado nas escolas técnicas federais, apesar de encontrar ressonância dentro do MEC, entre os pesquisadores ligados ao campo de estudo em Trabalho e Educação e ser uma necessidade social ligada às mudanças nas condições de gerais de produção que exigem, cada vez mais, a elevação da escolaridade da população jovem e adulta, ainda não tinha alcançado as condições de oferta nas escolas da Rede Federal.

Como apontamos na seção dois deste trabalho, as conclusões do TCU no uso dos recursos do PROEP mais as mudanças operadas pelo Decreto 2.208/97 afastaram as escolas da Rede do trabalho com o Ensino Médio, levando as instituições a uma vocação cada vez maior para o Ensino Superior. Embora a retomada das condições políticas da oferta do Ensino Médio nestas escolas, as condições reais e a cultura destas instituições, não estavam preparadas para as mudanças que se seguiram por decreto.

A questão do desrespeito à autonomia dos Institutos foi um dos primeiros pontos a serem criticados na Portaria que trouxe a integração do Ensino Médio na modalidade EJA para a Rede Federal Tecnológica. O argumento era de que uma Portaria não tinha força de lei para obrigar os CEFETs a destinar, já no primeiro semestre de 2005, 10% de suas vagas para alunos da EJA de Ensino Médio. Este aspecto também foi ressaltado por Castro e Vitorette (2010) ao analisarem a

implantação do Proeja no Instituto Federal de Góias, *campus* de Goiânia. Evidenciam as autoras que, dentre as primeiras críticas formuladas à Portaria, destacou-se a questão da ilegalidade, uma vez que os Centros Federais de Educação Tecnológica, a partir do Decreto n. 5.224/04, que dispunha sobre a organização dos CEFETs, tornaram-se autarquias federais, vinculadas ao Ministério da Educação, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Aliada à questão da ilegalidade, apontava-se a falta de condições político-pedagógicas e de professores para os CEFETs viabilizarem os cursos de Ensino Médio Integrado na modalidade EJA.

Outros pontos da Portaria 2.080/2005, criticados logo após a sua edição, não tiveram ressonância no MEC/SETEC. Com referência à questão da legalidade do instrumento normativo utilizado, esta foi prontamente respondida pelo MEC. Com este processo, é possível evidenciarmos a forma como uma medida política impacta em outros atores e, a partir daí, reações a esta medida podem gerar mudanças no desenho original da política. As reações do MEC e as mudanças que se seguiram são objeto dos próximos itens.

3.3.1 A primeira resposta do MEC

Se o problema apontado nas primeiras reações à Portaria era a questão da legalidade, a resposta do MEC à questão da autonomia administrativa dos Institutos foi a assinatura do Decreto n. 5.478, de 23 de junho de 2005, que transformou a oferta desses cursos em um Programa, sem que as suas características básicas fossem alteradas. Com este novo instrumento legal, a Rede Federal Tecnológica era obrigada a reservar 10% de suas vagas para os alunos do Programa que, neste Decreto, recebeu a denominação **Proeja**. Sobre o significado da criação do Proeja via decreto, um de nossos entrevistados explica,

[...] obviamente que, **quando isso foi colocado para a rede**, no conjunto das instituições, **a resistência foi brutal**, porque os reitores, na época diretores gerais: 'isso eu nunca vou conseguir passar na minha

base, pode esquecer isso'; e **aí se partiu para brutalidade né: 'então tá, então vamos fazer um decreto'**, aí foi lá e se criou o decreto (Diretor Ensino CEFET/1).

O primeiro entrave, que era a questão legal, estava resolvido com o Decreto que, por sua natureza, não pode ser ignorado. No entanto, uma segunda etapa, esta se pode dizer a mais difícil, seria garantir a aceitação do Programa pelos Institutos Federais. Embora o MEC/SETEC tenha utilizado um instrumento legal que não dava margem de dúvida quanto à obrigatoriedade de seu cumprimento, sabia-se que isso não garantiria o sucesso da proposta.

E foi com o objetivo de promover a aceitação do Programa que a SETEC organizou as chamadas *Oficinas Pedagógicas de Capacitação para Gestores Acadêmicos*, ainda em 2005. Foram realizados 14 encontros com objetivo de capacitar os gestores para que, juntamente com os professores da Rede Federal, pudessem criar as condições necessárias para a implementação do Programa. Mais uma vez, essa medida do MEC/SETEC sofreu críticas por parte dos professores e gestores das escolas técnicas federais. É neste sentido que o problema é trazido pelo Diretor de Ensino do IFETs/2, nosso entrevistado, ao explicar que, nas oficinas pedagógicas, os professores, aqueles que trabalhariam de fato com o público da EJA, não foram chamados a participar, criando-se mais um equívoco na estratégia de implementação do Proeja.

De acordo com o relato do Diretor de Ensino do CEFET/1, entre o período de assinatura do Decreto e a convocação para as oficinas pedagógicas, começou a aparecer uma série de trabalhos (artigos, textos para discussão) que apontavam as incoerências e as dificuldades de implementação do Proeja na Rede Federal. Assim, explica ele que,

[...] **quando essas oficinas começaram** a ser realizadas, acho que 14 ou 15 espalhadas pelo país, elas, na verdade, **serviram de um espaço de reflexão crítica**, da diretoria de ensino e analisando quais as possibilidades concretas que nós temos de fazer isso, que a crítica vinha apontando. Na verdade, **serviu como espaço importante de construir a crítica**, reconhecendo a importância, mas a **crítica sobre a forma como aquilo surgiu e como estava querendo ser implantado**. (Diretor Ensino IFET/1).

É importante ressaltar que as oficinas, quando iniciadas, tornaram-se um espaço de resistência organizada à forma como o Programa estava estruturado. Não estava mais em questão a sua existência ou a obrigação da Rede Federal em assumir a tarefa de atendimento a esta parcela da população. Estas questões foram resolvidas por força de Decreto. O que se colocava, a partir de agora, era a necessidade de se rever os pontos em que o Proeja recebia as maiores críticas, como: a carga horária, o locus de sua execução, a formação dos professores, entre outros temas que surgiram no decorrer dos encontros. Estas críticas, trazidas durante as oficinas, foram registradas no documento síntese dos trabalhos realizados nas Oficinas Pedagógicas de Capacitação para Gestores.

O documento síntese das oficinas pedagógicas relata que os encontros promovidos pela SETEC/MEC eram organizados em dois dias de trabalho. No primeiro dia, os participantes ouviam a exposição dos objetivos, as metas, o alcance do Programa, o público beneficiado, a responsabilidade das instituições executoras, os recursos e a previsão do impacto social do Programa. Neste mesmo dia, era feita uma exposição por um especialista em EJA das concepções, princípios, características dos sujeitos envolvidos no processo ensino-aprendizagem, o currículo, a relação educação e trabalho e outras especificidades do trabalho com a modalidade EJA. No segundo dia, os participantes tinham apresentações de ex-alunos de EJA e trabalhos em grupo. Nas atividades em grupo, discutiam-se a concepção de EJA, os sujeitos envolvidos, seu perfil, os elementos indispensáveis para um currículo voltado ao público da EJA, as possibilidades e os entraves para a implantação do Proeja e as estratégias de acesso e permanência dos alunos no Programa. Nos dois dias, segundo o documento, havia espaço para questionamentos e discussões e, nestes momentos, expunha-se toda a fragilidade do Programa, deixando clara a tensão existente entre a Rede Federal e a SETEC. Listamos, a seguir, com base no documento-síntese das Oficinas Pedagógicas, os pontos de tensão que ficaram registrados.

- O descontentamento quanto à publicação do Decreto 5478/2005 principalmente no tocante à truncagem do diálogo iniciado entre a rede federal de educação tecnológica e a SETEC;
- Incoerências entre os textos do Decreto 5154/2004, que institui a oferta da Educação Profissional Técnica de Nível Médio na forma integrada ao

Ensino Médio, e o 5478/2005, que institui o Proeja no âmbito da rede federal;

- Incoerência interna no texto do Decreto 5478/2005 (Cf. Parágrafo único do art. 6º);
- Problemas quanto à urgência da oferta de 10% das vagas;
- Prazo estipulado para a implementação;
- Carga-horária máxima estabelecida pelo Decreto 5478/2005;
- Problemas no repasse dos recursos financeiros;
- Insuficiência de recursos humanos e falta de condições de trabalho adequadas. (BRASIL.MEC/SETEC, 2005a - não paginado).

Naquele momento, entendia-se que os problemas apontados pelos participantes das oficinas pedagógicas eram legítimos e, por isso, não podiam ser ignorados pela SETEC. Embora não se colocasse mais em questão a existência do Programa, outros problemas em debate levaram a uma segunda fase de respostas da SETEC/MEC, que significou, em última análise, mudanças no desenho original do Programa, objeto do item que segue.

3.3.2 Nova resposta do MEC

No período que se seguiu à realização das Oficinas Pedagógicas, houve uma importante mudança no quadro de diretores da SETEC. Nesta mudança, a Coordenadora Geral de Políticas da Educação Profissional e Tecnológica, ao tomar ciência das críticas e dificuldades da implementação do Proeja, modificou a estratégia de condução deste processo, dando início a uma série de discussões que envolveu os representantes da Rede Federal, tomando por base a visão que ela tinha do processo. Assim descrita:

[...] **havia um primeiro Decreto que falava só sobre o ensino médio que obrigava a rede federal e havia um mal estar** muito grande na rede federal **por essa obrigatoriedade**, e por vários motivos, porque em geral as escolas da rede federal não tinham experiência com a EJA e muito menos com essa população. Com o Decreto n. 2.208, era muito forte a presença desse ensino médio propedêutico, havia certo afastamento do ensino técnico e um olhar cada vez mais voltado para o ensino superior, então havia um mal-estar muito grande por essa obrigatoriedade. (Diretora de Políticas/SETEC).

As ações desenvolvidas pela Diretora de Políticas da SETEC, nesse momento, apontavam para uma estratégia de envolvimento dos representantes da Rede Federal

e, mais ainda, incorporando ao debate representantes de outros segmentos de considerada importância no campo da luta pelas políticas públicas de EJA no Brasil. Além disso, as Universidades foram trazidas para contribuir com o debate. Na voz de nossa entrevistada, o processo que se seguiu tinha uma racionalidade dialógica, como explica:

Aí, eu **comecei a trabalhar primeiro ouvindo a rede federal**, ouvindo os dirigentes, ouvindo os diretores de ensino das escolas federais que eram os CEFETs ainda, comecei **ouvir um pouco também não só os CEFETs, mas as escolas agrotécnicas federais**; vi que **era possível trabalhar desde que eles fossem implicados nesse processo**; e aí acho que tem um elemento importante: nós **começamos a discutir o Proeja, tirar o Proeja do lugar de imposição** para as escolas e começamos a construir um conjunto de possibilidades em termos de reflexão, em termos de encaminhamento. Então, envolvendo as escolas técnicas federais vinculadas às universidades da época, os centros federais tecnológicos e as escolas agrotécnicas federais. **Trouxemos, ainda, ao debate o movimento de educação de jovens e adultos: os fóruns de EJA [...]** (Diretora de Políticas/SETEC).

As modificações na condução do processo de implementação do Proeja favoreceu a constituição de um Grupo de Trabalho plural para elaborar um documento base para o Programa. Este grupo de trabalho teve a mesma lógica de participação anunciada na fala acima. Desta vez, quem explica as representações neste grupo é a Técnica em Assuntos Educacionais da SETEC:

Então quando se monta o grupo de trabalho, me lembro de que a gente pensava assim: **o que era importante ter no grupo de trabalho? Representação da rede** para que eles tragam a realidade deles [...]. E aí você vê que era uma **rede bastante heterogênea**, hoje, com os Institutos, é outra realidade. [...] a gente estava, naquele momento também, numa fase de unir **os gestores estaduais de Educação Profissional**, tinham **os fóruns**¹³² que estavam sendo estabelecidos, então traz a representação dos fóruns que estavam sendo estabelecidos. [...] temos que ter [...] **do Ministério do Trabalho** [...]. E aí a gente começa, bom quem mais? Tem que ter gente da **Educação de Jovens e Adultos**, mas tem que ter gente [...] **dos GTs da ANPED que não conversava muito, do Trabalho e Educação e da Educação de Jovens e Adultos**. (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

¹³² Os representantes do Fórum dos Dirigentes Estaduais de Educação Profissional, apesar de citados na fala da entrevistada, só participaram do trabalho de organização dos Documentos do Proeja Fundamental e Proeja Indígena.

Os segmentos citados, tanto pela Diretora de Políticas quanto pela Técnica da SETEC, evidenciam a participação importante de representantes dos GT9 – Trabalho e Educação – e o GT 18 – Educação de Jovens e Adultos da ANPED. Com esta participação, houve uma aproximação entre os dois GTs e, como consequência, a realização de uma seção conjunta, na reunião anual da ANPED de 2007, para discussão de temas pertinentes à Educação Profissional na modalidade EJA. A ideia, segundo a Diretora de Políticas da SETEC que coordenava o processo, era “[...] construir um espaço comum de diálogo pensando que [...] estava e está se tratando, de um campo epistemológico novo, que é esse da intersecção dos dois campos”. Os dois campos, a que ela se refere, são o da Educação Profissional e da Educação de Jovens e Adultos. A única ressalva que se faz a respeito da fala da nossa entrevistada é quanto à participação do Ministério do Trabalho e Emprego durante as discussões. Nem na Portaria que nomeou o Grupo de Trabalho e nem no documento final se faz referência à participação deste Ministério. Sabemos, no entanto, que esta aproximação existiu embora não esteja registrada. A participação do MTE nas discussões sobre o Proeja vieram com as primeiras entrevistas que realizamos fato que nos motivou a realização da entrevista com representante deste Ministério, trazida ainda nesta seção.

Queremos retomar, neste ponto, a reflexão sobre as mudanças no interior das Secretarias do Ministério da Educação em 2005 que, segundo a Técnica da SETEC, foi importante para que se iniciasse o processo de diálogo quanto aos problemas trazidos pelo primeiro Decreto do Proeja e o mal-estar entre a Rede Federal e a SETEC. Nosso olhar para esta questão será feito por meio de depoimentos de pessoas que ocupavam cargos na administração burocrática do Estado, tomaram as decisões a partir das representações sociais que tinham dos problemas e das possíveis soluções a eles. Esta questão não passou despercebida por aqueles que vivenciaram o processo de elaboração do Proeja.

De acordo com a Técnica de Assuntos Educacionais da SETEC, a mudança no quadro de diretores da SETEC trouxe um grupo de pessoas com experiências no governo do Partido dos Trabalhadores sobre o orçamento participativo e a participação na organização dos fóruns mundiais. Esta experiência e a militância no campo da EJA

explicam a mudança na condução dos processos de implementação do Proeja. Quanto a isto, manifesta-se:

[...] esse pessoal com uma **dinâmica de trabalho**, que vem do governo do Olívio no Rio Grande do Sul, que vem com a história do **orçamento participativo com a ampliação dos espaços de participação popular**, de estar ativo na **organização de fóruns mundiais**, então, você tem esse **perfil desses gestores** que entram ali, naquele momento [...] (Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC).

Ante esta nova racionalidade no encaminhamento das discussões do Proeja, procurou-se fazer aquilo que não fora feito no começo: a criação do consenso. Um espaço de diálogo se abriu na SETEC, no qual foram chamados os diferentes segmentos envolvidos no processo para discutir e criar as bases para esse Programa, permitindo, na visão da Diretora de Políticas da SETEC, quebrar a grande resistência manifesta pela Rede Federal ao Proeja.

[...] Acho que a gente foi **ganhando a simpatia e a credibilidade**, porque sequer eles acreditavam na possibilidade de diálogo entre a SETEC e a rede, porque **muito acostumados às imposições** com as **políticas que funcionam por decreto** e se estabelecem pela força legal. Como o Proeja entrou como decreto, também entrou com a força legal, mas, pouco a pouco, a **gente conseguiu ir quebrando essa resistência pela credibilidade** e pela confiança que foi se construindo (Diretora de Políticas/SETEC).

Um dos pontos importantes para quebrar a resistência dos docentes e dirigentes das escolas da Rede Federal foi a possibilidade de revisão do Decreto que criou o Proeja e que mantinha em sua estrutura os mesmos princípios da Portaria de 2005, já muito criticada. Essa possibilidade permitiu que os trabalhos do grupo conseguissem um bom andamento. A revisão do Decreto, como estratégia da SETEC, foi entendida pela representante dos Fóruns de EJA como “[...] uma cartada importantíssima, estrategicamente, para você trazer o CEFET para a discussão do Proeja”. A partir daí, as discussões, no sentido de construir um documento de base para o Programa, passaram a caminhar de forma mais tranquila. Na concepção da Diretora de Políticas da SETEC:

Então, **tivemos um diálogo grande com os diretores gerais**. Então, acho que nós fomos ganhando a confiança e quebrando a resistência. A **secretaria alocou recursos financeiros**, ou seja,

não estava trazendo a tarefa que não tivesse a correspondente base de orçamento para realizar. Enfim, fomos conseguindo quebrar essa resistência na medida em que fomos organizando vários encontros, vários eventos sobre educação, sobre o Proeja, **trazendo os atores da Rede Federal e aproximando as Universidades Federais.** (Diretora de Políticas/SETEC).

A mesma avaliação é feita por um dos representantes dos Institutos Federais sobre a possibilidade de rever o Decreto e a estratégia de diálogo adotada pela SETEC com a participação da Rede Federal.

[...] **todas as coisas começaram a andar** e todas as coisas que andaram, desde então, foram **com a participação da rede**, sempre a gente é consultado pra construir a política, não só para perguntar se a gente gostou ou não, mas para construir a política, o que é um negócio extremamente interessante tanto para a SETEC quanto para nós. Nós **vamos construir a política não do jeito que a gente quer**, mas **numa negociação**, então **eles conseguem ir colocando as políticas que eles acham justas só que do jeito que a gente acha que deve ser.** [...] Então isso foi assim, começou o processo do Proeja com **muita resistência**, tinha prazo, **ninguém cumpria prazo**; com muita dificuldade, **essa coisa foi sendo empurrada a conta-gotas**, devagarzinho, as pessoas começaram a ser conquistadas e, hoje, eu não creio que a gente atinja ainda 20% da nossa oferta com Proeja, não estamos lá, mas eu creio que já passamos dos 10% que é o mínimo (Diretor Ensino IFET/1).

A fala destacada acima evidencia a forma como a política foi sendo construída, como as demandas foram se ajustando e se sobrepondo, de forma a atender aos interesses do Estado, que deveria responder aos anseios da sociedade nos limites da política mais geral adotada e, ao mesmo tempo, garantir o consenso dos grupos envolvidos na formulação do Programa. Isto não significa que os problemas tenham terminado e, nem mesmo, que o resultado das discussões do grupo de trabalho, materializadas no Documento Base do Programa, tenha sido a melhor opção para a educação e a formação profissional dos Jovens e Adultos no Brasil. No limite, foi a solução possível diante os interesses em jogo no processo de formulação dessa política.

Das discussões do Grupo de Trabalho, emergiram duas outras questões importantes: uma diz respeito à construção do que a Diretora de Políticas da SETEC chamou de “*novo campo epistemológico*”, que estava sendo inaugurado com o Proeja.

A segunda, a formação de professores para atuar nessa nova área. Para enfrentar estas questões, duas estratégias foram postas em ação por parte do Estado. Para o enfrentamento da necessidade de construção do “novo campo epistemológico”, a estratégia foi induzir os grupos ligados à pesquisa nas Universidades à produção nesta área. Para isto, a SETEC em conjunto com a CAPES abriu Edital de Apoio Financeiro à Constituição de Grupos de Pesquisa que abarcassem pesquisas acadêmicas na intersecção entre o Ensino Médio, a Educação Profissional e a EJA. Para o enfrentamento da questão referente à formação dos professores que atuariam no Proeja, a ação implementada pela SETEC foi o fomento à criação dos cursos de Pós-graduação em nível de Especialização.

Os cursos de especialização organizados pelos CEFETs em parceria com as universidades federais e estaduais buscavam responder à especificidade do trabalho com o aluno da EJA, uma vez que, conforme explica a Diretora de Políticas da SETEC, “[...] a maioria dos CEFETs estava muito longe do debate com a EJA”. A intenção da Diretoria de Políticas da SETEC, ao dar condições para a criação dos Grupos de Pesquisa e os cursos de especialização, era “[...] desencadear de fato ações que desembocassem numa política efetiva de aproximação da EJA com a Educação Federal Tecnológica”.

Uma das questões que nos chama a atenção neste processo é que, a partir das primeiras críticas formuladas ao Proeja, a resistência da Rede Federal em aderir ao Programa passou a ser vista, sobretudo por aqueles que atuam no campo da EJA, como a recusa do conjunto dessas instituições em atender aos sujeitos da EJA. E é exatamente neste sentido a fala do Diretor de EJA da SECAD em entrevista concedida a autora, ao destacar as dificuldades nas primeiras reuniões do Grupo de Trabalho.

Mas o que eu mais lembro, inclusive a parte do primeiro [encontro], era **a resistência organizada da rede federal, que realmente não queria saber das propostas de alunos de EJA**. Que inclusive, ia à contramão de tudo que vinha; a ideia dos CEFETs como centro de excelência, a maioria com o desejo de se tornar universidade tecnológica. E de repente, vem com essa proposta de reservar 10% das vagas para alunos de EJA [...]. **Feriu bastante a visão elitista formada em torno de dos CEFETs que se tornam IFETs.** (DIRETOR-DEJA/SECAD).

Formalmente, houve a aceitação do Proeja nos Institutos, porém a resistência ao Proeja, mesmo após a edição de um novo Decreto, tornou-se uma resistência silenciosa, adquirindo características e proporções distintas em cada instituição. Esta resistência, no interior dos institutos, tem sido contada e recontada pelas produções científicas realizadas nos cursos de especialização *lato sensu* e das produções *stricto sensu*, trazidas a público com as publicações organizadas pelas instituições envolvidas nos grupos de pesquisa do Edital PROEJA/CAPES/SETEC.

Uma das questões que aparece em alguns trabalhos acadêmicos sobre o Proeja é a resistência dos professores da rede federal em aderir aos cursos de especialização, abertos para aqueles que iriam trabalhar com os alunos da EJA. Em nossas entrevistas, essa dificuldade no processo de construção dos cursos de especialização se tornou evidente. A Diretora de Políticas da SETEC explicou que a criação da linha de pesquisa com o Edital Proeja-CAPES/SETEC justificava-se pela necessidade de que estava surgindo “[...] um novo campo que tem que se produzir, nessa intersecção de três áreas distintas [...]. Não é uma somatória, não é essa em diálogo só com aquela, é uma nova epistemologia que você precisa produzir”.

No entanto, para a representante dos Fóruns de EJA, essa “[...] não era a mesma clareza que os CEFETs tinham”, o que se evidencia na forma como a Rede Federal recebeu a ideia dos cursos de especialização dizendo: “[...] essa nós não queremos, nos CEFETs todo mundo já é, ou mestre ou doutor, a gente não precisa de especialização”. A representante dos Fóruns de EJA, no entanto, esclarece o sentido dos cursos de especialização, criados no âmbito do Proeja, nesse momento:

E o campo da especialização era justamente a possibilidade de você poder **começar a aproximar gente que tinha o conhecimento** e um entendimento **da educação profissional** com o que **era essa educação profissional pensada com um sujeito que não era o sujeito deles, que era o sujeito de EJA**, com seus marcos referenciais, com suas possibilidades, flexibilidades, com a visão de currículo, era isso que nós pensávamos naquele momento. Mas a relutância era muito grande, porque eles diziam ‘a gente precisa de mais mestrado’ [...].(Representante dos Fóruns de EJA)

Acrescenta que, como foi parecerista dos projetos enviados para abertura de muitos cursos de especialização, observou que muitos projetos foram organizados

desconsiderando a especificidade do público da Educação de Jovens e Adultos. Isto porque seus proponentes entendiam que: “se eu já trabalho com sujeitos jovens, eu já estou fazendo EJA, então isso já está contemplado, vamos, então, ao que interessa que é a Educação Profissional” (Representante dos Fóruns de EJA).

Aqui, destacamos outro ponto de tensão no tocante às ações desenvolvidas pela SETEC para a implementação do Programa, qual seja, a formação do Professor para o Proeja, pautada na especificidade do trabalho com os alunos da EJA, que não são os mesmos jovens e adultos até então atendido pelos CEFETs, agora IFETs. Este ponto de tensão, no entanto, não se resolveu com os cursos *lato sensu*, organizados para os professores que iriam atuar no Proeja nos Institutos. Afirmamos isto porque a grande maioria dos professores que aderiram ao chamado para as especializações foram os professores das redes estaduais e municipais, muitas das quais nem sequer trabalhavam com a EJA ou com a Educação Profissional. Esse fato foi apontado por um de nossos entrevistados ao afirmar que 90% dos professores que participaram desses cursos, no IFET em que trabalha, não eram ligados à rede federal.

Julgamos necessário retomar a questão da produção acadêmica do Proeja que recebe importante impulso com a criação dos grupos de pesquisa pelo Edital Proeja/CAPES/SETEC, mas a ele não se restringe. A prova disso é o crescimento extraordinário do número de trabalhos acadêmicos que tomam o Proeja como objeto de estudo desde 2006.

Assim, foi aberto o referido edital que, em conformidade com as diretrizes do Documento Base do Proeja, estimularia, no interior das Universidades, a realização de projetos de pesquisa, utilizando-se recursos humanos e infraestrutura das Instituições de Ensino Superior e/ou demais Instituições, como os IFETs e CEFETs. A gestão da SETEC, nesta questão, passou a identificar a realização destas pesquisas como uma estratégia de formação e recursos humanos nessa “*nova área*” que se abria. Machado, Alves e Oliveira (2008, p. 415) relatam a existência de nove grupos de pesquisa:

- 1) Educando Jovens e Adultos para a Ciência com Tecnologias de Informação e Comunicação, composto pela UENF¹³³ e Cefet/Campus;

¹³³ Universidade Estadual Norte Fluminense.

- 2) Escola, trabalho e cidadania: um estudo longitudinal com jovens egressos e não-ingressantes de um programa de inclusão de jovens, liderado pela UFBA¹³⁴, com participação da UFMA¹³⁵ e UFMG¹³⁶;
- 3) Educação Profissional no Ensino Médio: desafios da formação continuada de educadores na educação de jovens e adultos no âmbito do **Proeja** no Espírito Santo, liderado pela UFES¹³⁷, com participação do Cefet/ES;
- 4) Proejatec - Projeto de Cooperação Acadêmica entre a UFC¹³⁸, Cefet/CE e Cefet/PA para Fomento de Ações Colaborativas no Âmbito do **Proeja**- Capes/Setec
- 5) Formação e Produção Científica e Tecnológica na Educação Profissional Integrada à Educação de Jovens e Adultos – Um Projeto em Parceria, liderado pelo Cefet/MG, com UFMG, Cefet/Januária, UFV¹³⁹ e UEMG¹⁴⁰;
- 6) Demandas e Potencialidades do **Proeja** no Estado do Paraná, liderado pela UTFPR¹⁴¹ e Unioeste¹⁴²;
- 7) Experiências de Educação Profissional e Tecnológica Integrada à Educação de Jovens e Adultos no Estado do Rio Grande do Sul, liderado pela UFRGS¹⁴³, UFPe¹⁴⁴, UNISINOS¹⁴⁵, UERGS¹⁴⁶, Cefets (Pelotas e Uneds¹⁴⁷ Sapucaia e Charqueadas, São Vicente do Sul, Bento Gonçalves) e Colégio Industrial Santa Maria;
- 8) Políticas públicas de formação de jovens e adultos para o desenvolvimento sustentável: a experiência do Senac/SP e do CEETEPS¹⁴⁸ no período de 1976 a 2006;
- 9) O **Proeja** indicando a reconfiguração do campo da Educação de Jovens e Adultos com qualificação profissional – desafios e possibilidades, liderado pela UFG¹⁴⁹, UCG¹⁵⁰, UnB¹⁵¹ e Cefet/GO.

Registra-se que o interesse na pesquisa sobre a EJA na forma Integrada extrapolou os limites dos grupos de pesquisa constituídos em resposta ao Edital

¹³⁴ Universidade Federal da Bahia.

¹³⁵ Universidade Federal do Maranhão.

¹³⁶ Universidade Federal de Minas Gerais.

¹³⁷ Universidade Federal do Espírito Santo.

¹³⁸ Universidade Federal do Ceará.

¹³⁹ Universidade Federal de Viçosa.

¹⁴⁰ Universidade do Estado de Minas Gerais.

¹⁴¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

¹⁴² Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

¹⁴³ Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹⁴⁴ Universidade Federal de Pelotas.

¹⁴⁵ Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

¹⁴⁶ Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

¹⁴⁷ Unidades de Ensino Descentralizadas dos IFETs ou CEFETs.

¹⁴⁸ Centro Estadual de Educação Paula Souza- SP.

¹⁴⁹ Universidade Federal de Goiás.

¹⁵⁰ Universidade Católica de Goiás.

¹⁵¹ Universidade de Brasília.

Proeja/Capes/SETEC e é possível encontrar, hoje, muitos trabalhos organizados em instituições que não participaram do referido Edital, a exemplo deste trabalho. Isto nos revela que o Proeja, embora numericamente tímido, tem contribuído para a ampliação das discussões quanto à construção de políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos que contemplem educação geral e formação profissional e, ao mesmo tempo, indica a complexidade do tema em questão.

Entendemos que a consolidação dos Grupos de Pesquisa ligados ao Proeja tornou-se importante para seu reconhecimento pela comunidade acadêmica, que, à medida que se debruçava sobre a temática, garantia sua firmação como um campo de pesquisa e de prática. A constituição dos grupos de pesquisa e o incentivo (bolsas) para pesquisadores em Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* do Proeja, a nosso ver, cumprem duas funções importantes. Uma no âmbito do próprio Programa, pela aceitação dos professores da Rede Federal, que não se interessavam pelos cursos em nível de Especialização, tornando-se uma estratégia da SETEC para a aceitação do Programa. Outra, quanto ao desenvolvimento da pesquisa no campo da EJA. Neste aspecto, tomamos a noção de campo científico desenvolvida por Bourdieu (2004) para entender a relação existente entre a produção científica no campo da EJA e o edital Proeja/Capes/SETEC.

Bourdieu desenvolveu a noção de campo científico para explicar a produção cultural – literatura, ciência, etc. O campo científico é definido pelo autor como “o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem, ou difundem a arte, a literatura ou a ciência” (p. 20). Este campo, com certo grau de autonomia, é um espaço de disputas, em que,

[...] no domínio da pesquisa científica, os pesquisadores ou as pesquisas dominantes definem o que é, num dado momento do tempo, o conjunto de objetos que importam para os pesquisadores, sobre as quais eles vão concentrar seus esforços e, se assim posso dizer, ‘compensar’, determinando uma concentração de esforços de pesquisa (BOURDIEU, 2004, p. 24-25).

Conforme explica Bourdieu (2004), a produção científica em determinado *campo* deve ser compreendida em função das questões definidas como importantes pela

produção científica dominante. Para isso, torna-se importante levar em consideração o prestígio daqueles que se encontram no campo científico e as condições materiais objetivas de desenvolvimento destas pesquisas, como a concessão de bolsas, entre outras. No caso das pesquisas desenvolvidas em atendimento ao Edital Proeja/CAPES/SETEC, estas passaram a contar tanto com o prestígio das universidades e pesquisadores que se debruçaram sobre a temática quanto com os recursos financeiros para o seu desenvolvimento.

Isto explica, para nós, o crescimento das pesquisas relacionadas ao Proeja em tão pouco tempo e o envolvimento, cada vez maior, de outras instituições e pesquisadores, que passaram a reconhecer a pesquisa voltada para a EJA na sua relação com a profissionalização como um campo de estudos importante. Não queremos afirmar que, antes disso, pesquisadores não tenham se debruçado sobre esta questão. Sabemos dos esforços em compreender a relação entre educação profissional e elevação da escolaridade e defendemos aqui a ideia de que as pesquisas em torno desta questão, em sua grande maioria, não tomavam a EJA como foco de análise, apenas a ela faziam referência. A incorporação da EJA como foco das pesquisas têm lhe dado visibilidade, permitindo, inclusive, discussões conjuntas entre os GT 18 (EJA) e o GT 9 (Trabalho e Educação) na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Desta aproximação, uma rica produção bibliográfica tem surgido com a colaboração de pesquisadores que atuam no campo da EJA e da Educação Profissional. Entendemos que, se o número de matrículas do Proeja é pequeno diante do desafio de formação da população jovem e adulta, as discussões que tiveram início com o Programa representam um avanço significativo para as discussões quanto a EJA, suas funções e as formas de enfrentamento aos seus desafios.

É com o sentido do desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao Proeja no campo da produção científica na área da Educação que relacionamos a formação de professores para atuar no Proeja com a produção acadêmica na área. Nos cursos de Especialização *lato sensu*, é possível encontrar um vasto material em trabalhos de final

de curso em forma de artigo ou monografia que se debruçam sobre o Proeja, assim como produções resultantes de cursos *stricto sensu* – teses e dissertações.

Em pesquisa realizada no banco de teses do Portal da Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando como referência de pesquisa a sigla PROEJA em nível de Mestrado e Doutorado, encontramos 125 trabalhos. Destes, quinze em nível de Doutorado e 110 produções em nível de mestrado, sendo que, destas últimas, cinco são de Programas de Mestrado Profissional.

Numa primeira leitura dos resumos dos trabalhos de Mestrado, constatamos que a palavra Proeja aparecia no título de 76 dissertações e a referência ao Proeja, no resumo, foi encontrada em 34 trabalhos de mestrado. Das Teses de Doutorado, doze traziam a sigla no título e três somente no resumo. Numa segunda verificação, descartamos nove trabalhos de mestrado que não tinham como foco o Proeja, já que este termo aparece apenas no resumo com uma referência genérica. Do total das Dissertações encontradas, ficamos, portanto, com 101 trabalhos, cujas temáticas têm como foco o Proeja em vários aspectos. Das Teses de Doutorado, apenas uma delas não atendia aos objetivos da nossa pesquisa, por não ter o Proeja como objeto.

Do total dos trabalhos encontrados, ficamos com o universo de quatorze Teses de Doutorado e 101 Dissertações de Mestrado, defendidos nos seguintes anos, conforme a tabela a seguir.

Tabela 8 - Teses e Dissertações sobre o Proeja por ano de defesa

	2008	2009	2010	2011
Mestrado	2	18	36	45
Doutorado	-	-	02	12

Fonte: Capes (2008-2011).

Em relação aos trabalhos de Mestrado, chamou nossa atenção a diversidade de cursos nos quais a temática relacionada ao Proeja está sendo discutida. Listamos, a seguir, os Programas de Mestrado que apareceram na pesquisa sobre a produção do Proeja.

Tabela 9 - Programas de Pós-graduação de defesa das Dissertações sobre o Proeja

Curso	Quantidade de trabalhos
Mestrado em Educação	70
Mestrado em Educação Tecnológica	3
Mestrado em Políticas Sociais	1
Mestrado em Ciências Naturais	3
Mestrado em Tecnologia	1
Mestrado em Educação Agrícola	14
Mestrado em Educação Científica e Tecnológica	1
Mestrado em Tecnologia Industrial	1
Mestrado em Linguística Aplicada	1
Mestrado em Ciências e Matemática	1
Mestrado em Química	1
Mestrado em Economia Doméstica	1
Mestrado em Estudos Linguísticos	1
Mestrado em Administração e Comunicação	1
Mestrado em Ciências Sociais	1

Quanto às temáticas desenvolvidas nas pesquisas de mestrado, pudemos constatar a sua variedade e, ao mesmo tempo, os problemas que têm desafiado as escolas e os pesquisadores. Os temas encontrados foram agrupados na tabela a seguir:

Tabela 10 - Temáticas desenvolvidas nas 101 dissertações de Mestrado selecionadas a partir de pesquisa no Portal de Teses e Dissertações da Capes (2008-2011)

Temas	Quantidade
Implementação do Proeja em escolas da Rede Federal	17
Implementação do Proeja em escolas da Rede Estadual	5
Implementação do Proeja em escolas municipais	3
Currículo Integrado, conceito de politecnia e a relação Trabalho/Educação e a relação entre o Proeja e a Educação Profissional	22
A formação de professores para o Proeja	7
Acesso, permanência, evasão e inclusão social dos alunos do Proeja	16
Reflexos do Proeja na vida familiar dos egressos	1
Avaliação da aprendizagem no Proeja	2
A visão dos professores sobre o Proeja	1
Questões relativas a Currículo (Matemática, Química, Física, Língua Portuguesa e Língua Inglesa, Filosofia)	27
Total	101

É possível apreender, na análise das temáticas desenvolvidas nos trabalhos de mestrado, a predominância de alguns temas, sobressaindo-se a questão do currículo em suas diversas manifestações – integração, conteúdos específicos de física e matemática, leitura, entre outros e o estudo da implementação do Proeja nas escolas da Rede Federal. A incidência deste último tema pode ser explicada pela forma como o

Programa foi criado, obrigando a Rede à sua oferta. Outra questão importante e que informa um dos grandes problemas enfrentados pelo Proeja é a temática do acesso, permanência e evasão no Programa. Pensamos que tais questões estejam também relacionadas à forma como o Programa foi concebido e as dificuldades para sua aceitação, sendo este um problema dominante nos primeiros anos do Programa.

Pode-se perceber, portanto, que as preocupações predominantes nestas pesquisas se concentram na questão curricular e na prática pedagógica do Proeja. Tal preocupação relaciona-se ao grande desafio dos cursos de EJA integrados à Educação Profissional, sobretudo nas escolas da Rede Federal, que têm o desafio de trabalhar com um aluno que, até então, não tinha uma entrada como parte das atividades regulares destas instituições.

Quanto à formação de professores ressaltamos o trabalho de Castro, Machado e Alves (2010, p. 33), em pesquisa sobre o processo de implantação do Proeja no Estado de Goiás, afirmam que, também lá, as primeiras turmas de Especialização contaram, em sua maioria, com “[...] uma expressiva participação dos professores das redes estaduais e municipais e com pequena participação dos professores da rede federal”. Para a realidade de Goiás, como apontam as autoras, as dificuldades para a realização dos cursos de especialização giravam em torno da falta de tempo dos professores, que tinham esta, como mais uma de suas atribuições, acrescida pela falta de experiência dos professores com a Educação Profissional. Vale lembrar que a maioria dos professores que aderiram aos cursos de especialização não estava vinculada à Educação Profissional. Além disso, na rede estadual e nas redes municipais de Goiás, conforme explicam as autoras, a organização de turmas do Proeja constituía-se uma possibilidade remota.

A produção científica sobre o Proeja esclarece que, apesar de os problemas de sua implantação serem comuns às várias regiões do país, em um mesmo Estado, podem ocorrer situações diferentes devido à realidade de cada Instituto ou até em um mesmo Instituto em *campi diferentes*. É o que nos mostra o texto de Adriano, Guimarães e Rodrigues (2010, p. 66) ao evidenciarem a adesão aos cursos *lato sensu* por parte dos professores do Campus Rio Verde em Goiás. Tal adesão, segundo os

autores, manifestou-se de duas formas distintas: como alunos e como docentes na Especialização em Proeja. Esse envolvimento, seja como alunos ou como docentes, permitiu que, neste *Campus*, de acordo com a avaliação dos autores, o Proeja tenha sido incorporado ao cotidiano da Instituição e passou a ser [...] pensado em termos de busca da compreensão da modalidade de ensino e do público a que ele atende”.

Para o Diretor de Ensino do CEFET-2, as medidas tomadas para o envolvimento dos professores dos Institutos Federais ao Programa deveriam ter vindo antes dos documentos que impuseram o Programa à Rede Federal e, para ele, até os cursos e a especialização foram implantados de forma apressada.

Agora a questão é que, **se essa medida vem acompanhada de uma ação imediata na formação de professores**, nós podíamos ter avançado muito mais. Que foi que aconteceu? É que a medida foi desse jeito, **os cursos foram implantados de uma forma muito apressada** e, na maioria dos casos, sem que os professores pudessem passar por essa formação, porque **não deu tempo, inclusive, haveria uma discussão sobre isso**. (Diretor Ensino IFET/2).

Pelos problemas aqui apontados no que se refere implantação do Proeja e pelas dificuldades de sua aceitação por parte das escolas da Rede Federal, podemos afirmar que a resistência ao Programa deixou o campo da discussão e da resistência aberta e passou para a resistência silenciosa no interior das instituições. O que de modo algum significou o fim do Proeja, ao contrário, o número de matrículas nesta nova modalidade de ensino, em todas as esferas (federal, estadual e municipal), tem crescido a cada ano, tal como evidenciamos na seção anterior.

Até aqui, vimos os conflitos, as tensões e os embates do processo de elaboração do Proeja pela ótica das dificuldades no interior da própria burocracia estatal. As principais dificuldades apresentadas referem-se à forma como se deu a construção de uma política no interior de um governo com discurso voltado para a democratização do poder político, no interior de um Estado de matriz patrimonialista¹⁵².

¹⁵² “No caso brasileiro, o patrimonialismo que Faoro aponta como fundamento edificativo de nossas origens institucionais é apresentado como forte papel centralizador. Desde as concessões de cargos até a condução dos assuntos econômicos (‘capitalismo politicamente orientado’), tudo era empresa de incumbência do Estado, que estava presente em praticamente todas as esferas da vida social. Faoro argumentava, por exemplo, que, até mesmo antes da formação de algumas vilas coloniais, antes mesmo da afirmação de um patronato rural dominante, de

No próximo item, tomamos como objeto de análise a fala dos representantes dos trabalhadores, neste caso, a partir de um ex-integrante da Executiva da CUT e que, na atualidade, mantém a luta por uma educação e formação profissional de qualidade para os jovens e adultos no Brasil; a fala de um representante do Sistema S, que tomamos como a expressão das ideias dos empresários a respeito da temática; e, por último, do Ministério do Trabalho, que, no interior do próprio Estado, disputou com o MEC a concepção e a direção das ações de formação profissional no Brasil. A partir deste ponto, identificamos as tensões e as disputas presentes no processo de formulação do Programa quanto à forma e o conteúdo da educação e da formação profissional dos jovens e adultos no Brasil. Tais disputas não nasceram com o Proeja, mas, como veremos, são expressões da histórica dicotomia que se instalou no Brasil entre a educação geral e a formação profissional dos jovens e adultos trabalhadores.

3. 4. AS VOZES SILENCIADAS: REPRESENTANTES DO MTE, DOS TRABALHADORES E DO SISTEMA S

Tínhamos como pressuposto desde o início deste trabalho que diversos atores devessem ser ouvidos sobre o processo de formulação do Proeja. Como o objeto sobre o qual focamos nossa análise envolve formação profissional de jovens e de adultos, consideramos a necessidade de ouvir um representante do Ministério do Trabalho e Emprego; alguém que pudesse dar voz aos interesses dos trabalhadores e outro que pudesse ser representativo das concepções defendidas pelas entidades patronais.

No exame dos documentos do Ministério da Educação sobre o Proeja de nível Médio, percebemos a ausência de referência à participação destes atores no processo de formulação do Programa. Ao iniciar as entrevistas, deparamo-nos com relatos que apontavam para a participação de representantes do Ministério do Trabalho e Emprego e, por isso, conversamos com uma pessoa que, à época da organização do Proeja, exercia o cargo de Diretor do Departamento de Qualificação daquele órgão. Além disso,

coronéis chefes de engenho e de líderes regionais, já havia no interior do Brasil todo um sistema cartorial apto a registrar, controlar e fiscalizar as produções.” (SILVEIRA, 2012, p. 12).

esta pessoa foi apontada por vários entrevistados como importante interlocutor entre o Ministério Trabalho e o MEC neste processo.

Quanto ao representante dos trabalhadores, conversamos com uma pessoa que foi integrante da Executiva Nacional da CUT nos anos 1990 e, ainda hoje, atua no campo da educação e formação profissional no Brasil.

A ausência do Sistema S, a princípio, pareceu-nos muito fácil de entender, por sua ausência no GT que elaborou o documento base. No entanto, percebemos uma “não participação ativa do Sistema S”, ou seja, o peso institucional e seu papel histórico, mesmo que controverso, no campo da formação e qualificação dos trabalhadores no Brasil faz com que, mesmo não sendo ouvido, seja considerado. É sob esta premissa que damos voz ao Gerente Executivo de Educação Profissional na Diretoria Nacional do SENAI. Para efeitos didáticos, cada uma das falas será tratada em item separado, embora devemos advertir a necessidade de considerá-las como partes constitutivas de um processo social mais amplo e em permanente disputa

3. 4.1 Ministério do Trabalho e Emprego: participação ativa e não nominada

Nosso entrevistado esteve no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) durante no período de 2005 e 2006 e participou das discussões do Proeja, ainda que seu nome não apareça na Portaria que nomeou o Grupo de Trabalho que elaborou o Documento Base do Proeja Médio. Ao iniciar a conversa, chamamos a atenção para o fato de que as discussões sobre o Proeja se concentravam em duas Secretarias do MEC: SETEC e SECAD, apontando para a ausência do Ministério do Trabalho neste processo.

De início, nosso entrevistado procurou explicar o que considera como o ponto de partida para toda discussão em torno da formação profissional no Brasil. Para o representante do MTE essa discussão tem um problema histórico que não foi resolvido com a LDB 9394/96: Quem é responsável pela formação do trabalhador no Brasil?

[...] desde que teve a **discussão da LDB que essa discussão sobre qual o lugar da Educação Profissional** era algo tenso, mal resolvido,

inclusive naqueles setores mais progressistas. [...] De qualquer maneira, **quando a LDB é promulgada** [...] tem claramente dois lados, dois momentos, **duas posições**, muito claras, de **um lado, aquela que defendia a integração**, uma visão integrada, a formação integral, tendo o trabalho como um princípio educativo fundamental e aqueles que achavam que essa formação devia ser **dada fora do Ensino Médio**, uma formação técnica para atender às demandas do mercado. (Representante-MTE).

Destacada esta problemática, explica que, nos anos 1990, por força do processo de reestruturação produtiva, que fez aumentar o desemprego no país, vozes se levantaram exigindo a requalificação do trabalhador, mas observa que, “no Brasil, não se poderia falar de requalificação sem elevar a escolaridade”. Isso se deve, segundo nosso entrevistado, ao fato de que os trabalhadores das indústrias, sobretudo do setor metalúrgico, onde se iniciaram essas discussões, terem sido formados em cursos de curta duração e de qualificação no trabalho.

Neste ponto, resgatamos as discussões desenvolvidas na seção primeira deste trabalho, nas quais procuramos evidenciar, em primeiro lugar que a formação profissional dos jovens e adultos no Brasil não pode ser analisada em separado das ações de EJA. Ocorre que, historicamente, estas ações estiveram dissociadas, seja no contexto da política ou da prática como expressão das condições exigidas para a formação do trabalhador em cada período. Tais exigências são fruto, por um lado, do avanço da ciência e da tecnologia em cada período e, de outro, da concepção dominante quanto à educação e à formação profissional necessária para a inserção laboral dos jovens e adultos.

Conforme vimos na seção dois, a realidade teimava aproximar formação profissional e elevação da escolaridade em um período em que as políticas públicas, neste campo, deixavam poucas oportunidades para os jovens e adultos trabalhadores, sobretudo aqueles em situação de desemprego. As políticas de educação profissional implementadas pelo MEC se voltavam, de alguma forma, para os incluídos e, no âmbito do Ministério do Trabalho, a principal ação pública era o PLANFOR, que não previa a elevação da escolaridade. Explica nosso entrevistado que, nesse momento, ações de elevação de escolaridade e formação profissional começaram a despontar no âmbito da

sociedade civil, e citou as experiências desenvolvidas pela CUT, explicitadas na seção dois deste trabalho.

Então, durante a entrevista foi feita uma relação entre as experiências da Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CMN/CUT – de formação do trabalhador, como forma de induzir o governo federal às práticas de educação integrada, e a experiência de negociação bi ou tripartite na formação profissional. O representante do Ministério do Trabalho e Emprego apontou as experiências da Central Única dos Trabalhadores (CUT), citando o *Programa Integrar* como sendo o primeiro Proeja, fato que, para nós, era uma novidade. [...] e aí se formula em 1995, se não me engano, logo após a resolução que a CUT aprova essa resolução, uma proposta integrada. **Para mim, é o primeiro Proeja Fundamental; foi o Programa Integrar.** [...] (Representante do MTE).

A fala de nosso entrevistado traz a ideia de que os programas desenvolvidos por iniciativa da CUT, e que acabaram se espalhando por várias regiões do país, eram indicativos de concepções que circulavam naquele momento e versavam sobre uma formação integral do trabalhador:

[...] formação integral, conhecimentos dos trabalhadores [...] no geral tinha uma circulação de ideias, cuja base era, vinha da Nilde¹⁵³, vem de Paulo Freire, principalmente, e de outros educadores, mas o central era a questão da integração, integração da educação com o trabalho (Representante – MTE).

Essa experiência foi tomada como matriz para a organização do *Programa Integrar* da CNM/CUT, na qual a própria Prof.^a Maria Nilde trabalhou. A referência aos Colégios Vocacionais do Estado de São Paulo e à Prof.^a Maria Nilde Mascelani, como “fonte de inspiração para o Proeja” é feita também pela Técnica em Assuntos Educacionais durante a entrevista que fizemos.

Sobre a questão das experiências da CUT e a emergência de outros movimentos de formação profissional e de escolarização do trabalhador no Brasil durante a década de 1990, é interessante a observação do representante do Ministério

¹⁵³ Professora Maria Nilde Mascelani foi responsável pela criação e coordenação do *Serviço do Ensino Estadual Vocacional*, que vigorou de 1962 a 1969 no Estado de São Paulo.

do Trabalho, primeiro, sobre a necessidade deste tipo de Programa e, ao mesmo tempo, o fato de que os Estados não absorveram essa ideia e, com isso, muitos municípios se tornaram *locus* dessas experiências que chegaram a um total de 40 em todo Brasil. As experiências no âmbito da sociedade civil e dos municípios puderam ser desenvolvidas com recursos do FAT, via projetos do PLANFOR. Esta foi, inclusive, a maior crítica aos programas da CUT que, conforme vimos na seção dois, era uma manifestação do declínio do sindicalismo combativo da CUT.

Ao iniciar o primeiro mandato do presidente Lula, conforme explicou o representante do Ministério do Trabalho, muitos municípios, com a utilização de recursos do FAT, já desenvolviam programas que, de alguma forma, procuravam aliar formação profissional e elevação da escolaridade. Nesse momento, ele entendia que o novo governo assumiria a tarefa de garantir a oferta de programas de formação profissional com elevação de escolaridade. Mais ainda, por ser um governo de base popular, considerava o aproveitamento das experiências da sociedade civil para a formulação de políticas públicas para a área. E, sobre isto, assim se manifestou:

Então, **se imaginou** de primeira, que, rapidamente, **essas experiências** fossem, de certa forma, alçadas a modelo de uma **proposta nacional**, isso não aconteceu. Vamos **ter mais recursos** do FAT, vamos fazer pelo FAT e **o MEC vai estar aberto** para essa questão. **Nem uma coisa nem outra** [...] (Representante – MTE).

No período a que nosso entrevistado se refere, início do governo Lula, ele já atuava no Ministério do Trabalho e Emprego. Explica que, neste Ministério, havia consenso de que o trabalhador no Brasil precisava de qualificação, mas precisava de elevação de escolaridade também. Ocorre que elevação de escolaridade não era de responsabilidade do Ministério do Trabalho e nem sequer possuía recursos suficientes para isso. A conclusão do Ministério do Trabalho foi que: “não podemos financiar elevação de escolaridade, **temos que procurar o MEC** para que o MEC **assuma a elevação da escolaridade** e o nosso trabalho seja complementar ao deles”. Para o MTE a atuação do MEC no cumprimento de sua função de elevação da escolaridade da população relacionava-se, sobretudo, à EJA, o que significaria:

[...] **mobilizar os municípios para trabalhar com a EJA**, era preciso **discutir com o povo da EJA** e fazer alguma coisa neste aspecto, não

só neste aspecto, mas em tudo, na educação de nível Médio, na questão da certificação Profissional, introduzir a discussão da Educação Profissional que, no Brasil, não se desenvolveu; então a gente começou a formular o que seria uma Política de Educação Profissional voltada para os trabalhadores. (Representante – MTE).

O processo de discussão para a elaboração de uma Política de Educação Profissional a que nosso entrevistado faz referência levou o MTE a participar de várias discussões em torno da revogação do Decreto n. 2208/97 e a elaboração do novo Decreto, o n. 5154/2004. Deste processo, ressaltou que, apesar da participação ativa do MTE isso não está registrado: “[...] depois de muita discussão que nós participamos; não está registrado, em lugar nenhum, mas é uma participação ativa do MTE, na minha pessoa, claro representando o MTE”.

Sobre a articulação entre os dois Ministérios na discussão a respeito da educação e formação profissional, ressaltou:

[...] eu tenho que ser justo, para dizer que sempre teve muito **boa receptividade**, mas também tenho que ser justo para dizer que **a iniciativa do contato sempre foi do Ministério do Trabalho** [...]. E reconhecer que o **MEC era quem tinha a prioridade, o protagonismo** nessas discussões, nós éramos um auxiliar no processo, podíamos ter muito recurso, mas o **recurso não era determinante, determinante era que o *locus* de formulação da política deveria ser no MEC.** (Representante – MTE).

Outra questão importante trazida por nosso entrevistado e que ajuda a explicar a aproximação do Proeja com a Rede Federal é a referência às mudanças no Ministério da Educação em 2004. Explicou que, no MTE também houve a troca de Ministro e dos cargos de direção, mas resalta ele que, neste Ministério, foi possível uma continuidade das ações. Ao contrário no MEC, que estava fazendo a recuperação das experiências populares no campo da educação e formação profissional na antiga SEMTEC, que agregava o Ensino Médio. Com as modificações na estrutura do MEC, que levou o Ensino Médio para a Secretaria de Educação Básica, a discussão envolvendo um programa integrado de educação para os trabalhadores continuou na SETEC e, por isso, aproximou-se da Rede Federal, perdendo a referência com as experiências da educação popular.

Então, acaba que as discussões dentro do MEC ficaram muito próximas da Rede Federal; [...] Tanto que o próprio Proeja era uma medida para a

Rede Federal e, **de certa forma desconectada**, de certa forma, não. É no geral, porque era **uma experiência positiva que poderia impactar, mas era uma coisa que não tinha muita ligação com a Rede**. (Representante – MTE).

Neste sentido, ressalta que as discussões entre os dois Ministérios tomaram caminhos diferentes e, ao mesmo tempo, outras ações no governo federal começaram a ser feitas com as discussões sobre uma política de juventude sem qualquer conexão entre elas. Lembramos, aqui, as ações do primeiro mandato do presidente Lula – *Escola de Fábrica, Projovem, Encceja* – explicitadas na seção dois deste trabalho.

O MTE manteve as discussões da formação para o trabalhador, a partir da base, que era o *Programa Integrar*, mas, segundo ele, a proposta acabou se disciplinarizando. Ou seja, as ações relacionadas à Educação e Trabalho se tornaram disciplinas que tratam, em separado, questões que deveriam estar integradas.

Quanto ao Proeja, nosso entrevistado lembrou, com pesar, que a discussão em relação ao Programa, depois de sua implantação, ficou centrada em “**fazer cumprir o Decreto**”. Isso ficou muito claro na primeira parte desta seção, na qual percebemos que o debate iniciado em torno do Proeja centrou-se em sua aceitação por parte da Rede. Nosso entrevistado explicou que, neste processo de construção do consenso sobre o Proeja, participou de uma das Oficinas Pedagógicas organizadas pela SETEC. E, desta experiência revela-nos um elemento novo e muito importante para discussão:

[...] eu estive pelo menos em uma oficina, dessa discussão que era pra pensar a formação de formadores para o Proeja. **Senti uma tensão muito forte**, de um lado, essas **experiências da educação popular** e, de outro, a **experiência** que vinha dos **IFETs**; [...] (Representante – MTE).

A novidade que apontamos nesta fala é a polarização ou a discussão quanto ao Proeja que vai além da aceitação ou não deste público pela Rede Federal. A tensão por ele percebida era a tensão entre as experiências desenvolvidas pelos movimentos sociais e a disciplinarização, característica de uma rede de escolas. Ressalta que percebeu, durante as atividades que participou, que o Proeja não dialogou com a SECAD, com a EJA e nem dialogou com o MTE. No entanto, destaca:

[...] eu não nego jamais a **importância do Decreto que criou o Proeja**, porque ele inaugurou, ele foi um marco [...] no sentido de dizer olha **a**

Rede tem que atender às pessoas com baixa escolaridade, a Rede não tem que trabalhar somente com os jovens que estão chegando; isso **deu uma sacudida na Rede muito grande** (Representante – MTE).

Sobre a falta de articulação entre os Ministérios, nosso entrevistado explica que o MEC se aproximou de outros atores, como o MTE, os fóruns, movimentos sociais, mas como não tinha a tradição de colocar tudo na mesa para discutir e decidir; o MEC se dispôs a ouvir, mas a discussão que culminou com a política ficaria restrita ao MEC. Isto porque

[...] no **MEC, não há um espaço tripartite**; no MTE tem uma tradição por causa da Organização Internacional do Trabalho, uma tradição de participação tripartite. Então, [no MEC] são chamados, mas não são chamados no momento da decisão. (Representante – MTE).

Outra questão importante que nosso entrevistado trouxe refere-se à forma como, tradicionalmente, os Sindicatos se posicionavam em relação às experiências desenvolvidas no âmbito da educação do trabalhador. A crítica feita por ele diz respeito ao fato que, muitas vezes, a CUT buscava no MEC financiamento para a execução de suas ideias. Entende ele ser um erro e, no caso específico da CUT, as Escolas Sindicais, mantidas pela central sindical, poderiam colaborar no debate e no assessoramento. Explica:

[...] faço a minha crítica, já fui da CUT, teve momentos em que o pessoal foi meio que de pires na mão. [...] Se a CUT aparece e diz: **eu quero dar assessoria**, não a CUT, mas as Escolas Sindicais que a CUT mantinha. **Assessoria de implantação do Proeja Médio** nas escolas, ele **teria muito mais sucesso de demanda, de concepção, do que dizer: eu quero fazer, eu quero executar; a questão hoje não é a execução; tem uma rede imensa, a questão é a visão, a concepção pedagógica, abordagem didática, esses elementos que estão em discussão** [...] É um papel diferenciado, não é a execução. (Representante – MTE).

Ao observarmos as temáticas desenvolvidas nos trabalhos de mestrado e doutorado que têm o Proeja como foco de análise, conforme apresentamos na seção anterior, constatamos que as preocupações com a abordagem didática, a concepção pedagógica, representada por estudos referentes ao currículo nas diversas áreas, os desafios da integração e as condições de acesso e permanência dos alunos no Proeja incidem sobre as questões apontadas por nosso entrevistado. Acreditamos que isso evidencia a consolidação do Programa e aquilo que vimos apontando quanto à

importância na promoção de discussões para uma educação de jovens e adultos trabalhadores no país.

Ainda sobre a atuação do movimento sindical no campo da educação e formação profissional de jovens e de adultos no Brasil, trazemos para o debate, no próximo item, a aproximação entre as iniciativas no âmbito da CUT nos anos 1990 e o surgimento do Proeja. Ressaltamos que tal aproximação ou relação entre iniciativas não é consenso, como veremos.

3.4.2 A CUT e a formação profissional no Brasil: uma aproximação com o Proeja?

O representante do Ministério do Trabalho trouxe para nosso debate a questão da atuação da CUT na educação e formação profissional de jovens e adultos no Brasil, apontando as experiências da CUT com o *Programa Integrar* como o “primeiro Proeja”. Diante desta afirmação, sentimos a necessidade de ouvir alguém que esteve ligado à Central nos anos 1990. Nossa conversa com um ex-integrante da Executiva Nacional da CUT e que, ainda hoje, atua no campo da educação e formação profissional no Brasil nos trouxe novas reflexões, evidenciando formas distintas de entender o contexto da atuação da CUT com o *Integrar*.

Nossa conversa teve início com uma explicação por parte de nosso entrevistado sobre o motivo que levou a CUT a iniciar atividades diretas de educação do trabalhador na década de 1990. Lembrou que a CUT, desde os anos 1980, manifestava preocupação com a área social, com bandeiras de luta mais abrangentes, as quais versavam sobre a educação, a saúde, a previdência social, o transporte, entre outros. As discussões da CUT a respeito da formação profissional aconteceram, conforme destacou nosso entrevistado, durante o processo de reestruturação produtiva dos anos 1990, que, aliado às políticas neoliberais, provocaram uma crise no emprego no país. Explicou que os sindicatos foram muito afetados por esse contexto de desemprego e, mesmo com suas lutas internas, a entidade começou a receber dinheiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o FAT, que, naquele momento, financiava experiências de formação do trabalhador. Explicou que, para a CUT, “[...] quando

recebe dinheiro, acaba a Formação Sindical e se passa a fazer formação profissional. Com a formação que a gente faz, aí entra o Integrar” (ex-integrante da Executiva Nacional da CUT).

Continua a sua argumentação e revela que esse processo não foi tranquilo no interior do movimento sindical, e que a entrada do dinheiro via FAT foi muito significativa para a entidade e afirma: “Fernando Henrique Cardoso libera para CUT 35 milhões. Ou seja, ele liberou pra CUT cinco vezes o orçamento da CUT para formação profissional. Isso causa uma crise enorme na CUT”. (ex-integrante da Executiva Nacional da CUT).

A respeito da correspondência entre o Integrar com o Proeja, o ex-integrante da Executiva Nacional da CUT manifestou estranhamento sobre essa ideia. Ao ser indagado, respondeu com outra pergunta e argumentou:

O que formou profissionalmente o Integrar? Não formou. [...] o Integrar, ele **era um programa de elevação da escolaridade** e tudo mais: cidadania, tudo bem, **mas é um programa que não**, a rigor, **não tinha uma formação profissional**; por isso, que essa conversa é meio torta, ele é um programa de elevação de escolaridade. Depois, o **integrar tinha outra matriz, que ele correu fora da escola pública**. (ex-integrante da Executiva Nacional da CUT).

Pelas características do *Programa Integrar*, apontadas na fala acima, no qual o Integrar não dava certificação profissional e não tinha como *lócus* a rede de escolas formal, para nosso entrevistado, não é possível fazer essa relação direta com o Proeja, era outra matriz, outra proposta. Quanto a esta questão, lembramos, na seção segunda deste trabalho, a referência a esta problemática, apontada, inclusive, pelos alunos dos cursos do Integrar. Quanto a isto, trouxemos, na página 116 a citação de Franzoi (2003), em que a autora, por meio da fala dos alunos do Integrar, revelava a fragilidade dos cursos quanto à formação profissional, frustrando aqueles que procuravam neles uma saída para o desemprego com a aprendizagem profissional.

Outra questão importante para nossa reflexão foi uma referência feita pelo ex-integrante da Executiva Nacional da CUT sobre o Integrar “*correr fora da escola pública*”. Essa é uma questão que diz respeito à concepção de formação profissional e à responsabilidade pela sua execução no país. Ao ser indagado sobre uma

aproximação das entidades sindicais com o MEC e com o Ministério do Trabalho e Emprego para discussões quanto à formação profissional no Brasil, explicou que já participou de muitas atividades no Ministério da Educação. No entanto, advertiu que os dois Ministérios citados têm trajetórias muito diferentes e nem sempre convergentes. No que se refere à EJA, por exemplo, destacou que o MEC nunca se preocupava com as atividades que não fossem puramente escolares:

[...] o **MEC que, por razões puramente de ofício**, não é de maldade, porque as pessoas fazem as coisas como sabem fazer, porque a **burocracia, ela funciona automática**, então o MEC, **não é um problema dele a formação profissional** que fosse fora da escola regular. (ex-integrante da Executiva Nacional da CUT).

Outra questão importante ressaltada é a dinâmica dos governos, assim, quando nos referimos ao governo Lula, ele pergunta: “*qual governo Lula?*”, as dinâmicas internas dos governos mudam, as orientações políticas são alteradas sempre que tem alguma reestruturação nos ministérios como a ocorrida em 2004 no MEC.

Especificamente sobre as políticas de EJA no governo Lula, nosso entrevistado ressaltou que o público potencial é muito grande, “nós estamos falando de um universo de pelos menos de 60 milhões de pessoas, 90 a 100 milhões de pessoas que é a PEA, que não tem Ensino Médio”. Um Programa como o Proeja, da forma como foi estruturado, não atende à necessidade dessa população com baixa escolaridade. Afirmou que nem mesmo as ações dos movimentos sociais a atende e argumentou: “[...] a CUT pode fazer o que for melhor, mas a CUT não vai fazer para 70 milhões de pessoas, o tamanho do problema da EJA hoje”.

Quanto ao que vê hoje, em relação ao Proeja Médio, é enfático: “o Proeja nos IFETs é um fracasso [...] por que fracasso? Porque a vocação dada no Decreto do Lula de 2009 aos IFETs não é mexer com isso, é mexer com graduação e pós-graduação”. Neste sentido, apontou a necessidade de se olhar na atualidade para o que os municípios estão fazendo em relação ao Proeja e considerou que os IFETs têm um papel muito importante junto aos municípios, que precisam de orientação e acompanhamento nesta área.

Quanto ao posicionamento do MEC em relação à Educação Profissional, destacou que o Ministério não faz uma política nacional para a Educação Profissional. O MEC faz uma política para os Institutos Federais e só. O MEC interage com a sua rede, o que pode ser explicado, segundo ele, pela forte pressão da rede sobre as políticas do Ministério, inviabilizando pensar em uma Política de Educação Profissional para as redes estaduais e municipais. Esta observação feita sobre a rede federal explica para nós a primeira orientação do Programa, exclusivamente para ser ofertado na rede federal. Por mais pressão que a própria rede possa exercer sobre as políticas do MEC, conforme observou o ex-dirigente da CUT, o outro lado também é verdadeiro: a incidência das ações do MEC sobre a rede federal é muito mais eficaz do que com as redes estaduais, municipais ou o sistema privado. Esta foi, inclusive, uma das razões, dentro da SETEC, que levou à decisão inicial de ter a Rede Federal como *locus* exclusivo para a Educação Técnica de Nível Médio na modalidade EJA. Lembramos, aqui, da referência que se tinha, logo no primeiro mandato do governo Lula, quanto ao que não se podia fazer em termos de educação e formação profissional. Neste caso, a grande resistência estava voltada ao trabalho desenvolvido pelo Sistema S, que, mesmo não participando diretamente, era citado em todos os debates. Trabalharemos esta questão no próximo item.

3.5 A “NÃO PARTICIPAÇÃO ATIVA” DO SISTEMA S

Começamos por esclarecer o sentido do que chamamos de “*não participação ativa*” do Sistema S. Durante a realização das entrevistas, pudemos observar que a referência sobre o Sistema S era constante, seja pela ideia de que não deveria participar do processo, seja pela intenção do MEC em regular esse órgão, utilizando as políticas para a rede pública, ou pelo peso histórico desta instituição no campo da Educação Profissional no país. Em qualquer dos casos, o Sistema S era uma referência para se pensar nas políticas para a área. Por isto, defendemos aqui que, embora não participasse, e mesmo afirmando não querer participar deste processo, o Sistema S teve e tem influência sobre a organização das políticas para a formação e qualificação profissional dos jovens e adultos trabalhadores.

Nesta parte do texto, iniciamos com as manifestações de nossos entrevistados a respeito da ausência do Sistema S no grupo de Trabalho e no primeiro Decreto sobre o Proeja. Trazemos também as manifestações da inclusão do Sistema S como *locus* de execução do Proeja.

3.5.1 Sistema S: não é chamado para pensar, mas é incluído para executar

Desde a criação do SENAI na década de 1940, que, hodiernamente, conhecemos como Sistema S, sempre teve uma importante atuação nas ações que visam à profissionalização de jovens e adultos no país. Na seção primeira desta tese, procuramos explicitar a tensão existente entre o setor público e o privado concernente à concepção e à execução das ações de formação profissional no país, bem como as ações de alfabetização de adultos. Para entender a recusa dos participantes do grupo de trabalho em trazer o Sistema S para a mesa de negociações ou para o Programa em si, deve-se ter em conta as críticas ao conjunto dessas instituições pela forma como, tradicionalmente, tem organizado os cursos de formação. As escolas de formação profissional do SENAI foram criadas devido à necessidade de desenvolvimento de atividades sistemáticas de aprendizagem profissional no país, que, neste caso, eram obtidas por meio do treinamento simples e para as atividades específicas que a indústria brasileira requeria.

A concepção de uma preparação para o trabalho por meio de treinamento simples contribuiu, naquele momento, para a separação entre a educação e a formação profissional. Esse conjunto de instituições financiadas com recursos públicos e administradas por associações de empresários é criticado por utilizar dinheiro público para a organização e manutenção de escolas de aprendizagem e qualificação, cujo objetivo é o treinamento em atividades simples, sem a necessária integração com a elevação da escolaridade do trabalhador.

Ainda na seção primeira deste trabalho, explicamos que, na década de 1970, a regulamentação do então Ensino Supletivo, exarada pelo Parecer CEB/CNE 699/72,

explicitou as funções de Suplência, Suprimento, Aprendizagem e Qualificação para esse sistema paralelo ao ensino regular. Das quatro funções, as de Aprendizagem e Qualificação diziam respeito mais especificamente à profissionalização dos jovens e adultos no país e se desenvolveram, particularmente, nas escolas do Sistema S, sobretudo no SENAI e no SENAC. A conclusão a que chegamos é de que os sistemas estaduais de ensino, sob a vigência da Lei 5.692/71, não se comprometeram com as funções de Aprendizagem e Qualificação, delegando-as à reduzida rede de escolas técnicas, ao SENAI, ao SENAC e às empresas privadas. Esta omissão legal revelou a importância que tais entidades assumiram desde a sua criação, reforçando-se isso na década de 1970 e 1980 ante o fracasso da profissionalização compulsória trazida pela Lei 5692/71 e, novamente nos anos 1990, com a separação entre ensino médio e técnico no Brasil e as novas políticas de formação profissional dos jovens e adultos trabalhadores.

A Portaria do Proeja de 2005 e o primeiro Decreto, assinado logo em seguida, colocavam como *locus* exclusivo de trabalho com o Proeja as escolas da Rede Federal. O Sistema S, que durante seus quase 70 anos teve um papel de destaque na qualificação da mão de obra no país, não foi colocado como possibilidade de trabalho neste primeiro momento do nascente Programa.

A representante dos Fóruns de EJA lembrou que o Sistema S chegou a ter um milhão de matrículas no *Brasil Alfabetizado*. No entanto, explicou, o Sistema S fazia um trabalho de alfabetização, descolado da continuidade de estudos e cobrava do Governo Federal investimentos que garantissem aos egressos do Programa Brasil Alfabetizado oportunidades de continuar a escolarização para além da alfabetização. Sobre este aspecto questionou:

[...] **ao invés** de eles fazerem, de **entenderem o Brasil Alfabetizado como um recurso a mais**, que ajudava a continuar e **aumentar o número de matrículas da EJA**; que eles ofereciam? Eles **foram buscar esse dinheiro como um plus**, aí **faziam a alfabetização descolada do restante**, então uma coisa não dialogava com a outra dentro do próprio sistema (Representante dos Fóruns de EJA).

Analisa nossa entrevistada que, em função dessas críticas, existia uma tensão entre o governo federal e o Sistema S, posto eles estarem buscando mais dinheiro

público para fazer o *Brasil Alfabetizado*. E essa questão apareceu durante as reuniões do Grupo de Trabalho para elaboração do Proeja. Mesmo antes da nomeação deste Grupo, quando os instrumentos normativos (Portaria e primeiro Decreto) foram construídos internamente à SETEC, já havia uma disposição em não abrir o trabalho do Programa para o Sistema S.

A tensão existente entre o governo Lula e as instituições que compõem o Sistema S se intensificou nos anos de 2007 e 2008. Neste último ano, chegou a ser divulgada uma possível reestruturação dessas escolas como aponta uma reportagem no Jornal “O Estado de São Paulo”:

A proposta que mais avançou no governo foi a do Ministro da Educação, Fernando Haddad, com o apoio do ministro do Trabalho, Carlos Luzzi, de enviar ao Congresso um projeto alterando de maneira substancial a forma de utilização dos recursos do Sistema S. Antes de chegarem às entidades empresariais, os recursos do Sistema destinados à educação passariam por um Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (Funtep), que os administraria e liberaria de acordo com o número de vagas oferecidas pelas entidades. Haveria, também, a inversão da proporção de distribuição de recursos, que hoje são divididos em 60% para atividades sociais e 40% para ensino. Controlando os recursos, o governo controlaria o Sistema S – uma das mais bem-sucedidas atividades sociais desenvolvidas pelo patronato brasileiro. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

A proposta descrita acima não foi aceita pelos dirigentes das confederações empresariais, responsáveis pela administração do Sistema, alegando que o Sistema S “[...] não foi criado para dar sustentação às políticas educacionais do governo, mas para formar a mão-de-obra exigida pelo desenvolvimento dos diferentes setores da economia” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

Diante do impasse criado, o governo federal recuou e o acordo fechado com o Sistema S previa que, em lugar da gratuidade para todos, o Sistema deveria dispor de dois terços dos seus recursos para serem aplicados em cursos gratuitos de ensino técnico. O prazo dado para que as instituições alcancem essa proporção foi o ano de 2014. O terço restante dos recursos, pelo acordo, poderiam ser aplicados livremente pelas instituições que compõem o Sistema.

A ampliação progressiva de oferta de matrículas gratuitas pelas entidades do Sistema S (SENAC e SENAI) foi definida por Protocolos de Compromisso, assinados, respectivamente, pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) junto ao Ministério da Educação (MEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Fazenda (MF) em 22 de julho de 2008. Apresentamos, a seguir, os dados estatísticos do Acordo de Gratuidade com o Sistema S a partir de 2009.

Tabela 11 - Número de Matrículas conforme o Acordo de Gratuidade do Sistema S

Ano	FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA- FIC				TÉCNICO			
	SENAC		SENAI		SENAC		SENAI	
	Município	Matrículas	Município	Matrículas	Município	Matrículas	Município	Matrículas
2009	225	82.172	299	157.309	113	5.266	105	17.128
2010	229	98.969	303	226.035	96	7.587	101	9.834
2011	256	155.777	330	342.565	105	7.574	93	25.408
Total	710	336.918	932	725.909	314	20.427	299	52.370

*No cálculo dos totais, foi considerado apenas Município distinto.

Fonte: Brasil (ano)

Outro ponto de destaque no acordo do governo com o Sistema S foi sobre a duração dos cursos profissionalizantes, que, de 80 horas, passariam a ter no mínimo de 160 horas. A proposta inicial do governo era de cursos de 200 horas, mas, na correlação de forças, ficou fechado em 160. As vagas gratuitas deveriam ser destinadas aos trabalhadores de baixa renda que tivessem concluído ou estivessem cursando a educação básica. O ponto polêmico, a gestão dos recursos, não foi alterado pelo acordo firmado com o governo. Assim, a gestão dos recursos do Sistema continuou sendo privada. Sobre estas questões, é interessante a análise do representante do SENAI, durante entrevista realizada para este trabalho.

[...] o MEC pressionou muito o SENAI até dois anos atrás, três anos atrás e criou um embate; depois, foi feito um acordo para nós destinarmos as vagas porque estava tendo, realmente, um equívoco; as unidades do SENAI estavam cobrando, cobrando, cobrando tudo e, no final, nós estávamos nos distanciando dos nossos propósitos iniciais e do interesse da sociedade (Representante SENAI).

Uma questão muito forte em relação ao Sistema S é a sua avaliação positiva, seja por parte da sociedade, do governo ou da própria entidade. Três aspectos são ressaltados por nosso entrevistado como determinantes do “sucesso” do SENAI.

[...] três pontos para mim são fundamentais, primeiro o foco na **preparação de mão de obra**, na formação de trabalhadores para a indústria; então não se pensa em pedir ao SENAI fazer outra coisa que ele não sabe fazer, não vai fazer bem. [...] outra coisa é a **agilidade**, e a indústria acredita que o SENAI tem que formar sua mão de obra [...] no tempo que ela necessita. Então a resposta tem que ser imediata, tem que ser no tempo necessário, então, foco, agilidade, e essa **estabilidade** nos recursos; essa continuidade, essa situação que durante quase 70 anos de vida, até agora, tem sido mantida e preservada, não há ruptura [...] (Representante SENAI).

O primeiro ponto que o representante do Sistema S destacou como fator positivo do sucesso do SENAI, para a SETEC, era justamente o ponto de tensão em relação à formação profissional do Sistema: a ênfase no treinamento simples para uma atividade específica com cursos de pouca duração. Foi, inclusive, este um dos fatores da recusa em estabelecer interlocução com esse Sistema na formulação de um programa de profissionalização de jovens e adultos com elevação de escolaridade no âmbito do MEC. Esta ideia foi exposta pelo Diretor de Políticas da SETEC, que anunciou a diferença entre a concepção de educação do trabalhador para a SETEC e para o Sistema S.

Como **a gente estava fazendo profissionalização na EJA e tanto o Ministério como no Sistema S têm um caminho diferente**, [...] então, qual foi o desenho, e aí não foi por falta de querer que eles estivessem ou não, **nós queríamos uma coisa mais ágil**, e nós entendemos, na época, também foi uma coisa fechada aqui, **vamos fazer com quem a gente já sabe que faz, e a rede, nós sabíamos que faria**, porque a rede tem mais essa tradição de trabalhar com elevação de escolaridade, **já tem quadro, já tem professores** [...] e nós **tínhamos mais governabilidade sobre o que acontece na rede**, a governabilidade, no sentido da gente ter as informações [...] e **como a gente vai trabalhar com Sistema S? Isso não era da política do Sistema S** [...] (Diretor Políticas/SETEC).

Indagados sobre a mudança do segundo Decreto em relação à participação do Sistema S, as respostas convergem, primeiro, quando aponta de onde partiu a decisão da inclusão do Sistema S e, depois, nas razões que levaram a essa decisão naquele momento. Assim, o diretor de Ensino IFET-2 revelou que a decisão de introduzir o

Sistema S no novo Decreto foi do gabinete do Ministro, contrariando as decisões do Grupo de Trabalho, que fora unânime quanto a não participação do Sistema S.

E o Sistema S? **Como é que entra o sistema S?** O Sistema S entrou no gabinete do Ministro. **Entrou no gabinete do Ministro.** O documento foi produzido pelo grupo, foi levado, foi aceito e **foi acrescentada a questão do Sistema S.** (Diretor de Ensino/CEFET-2).

A técnica da SETEC também se manifestou sobre esta questão e confirmou que o Sistema S foi introduzido no novo Decreto por decisão do Ministro da Educação. Explicou que essa decisão tinha como razão o esforço de “puxar o Sistema S para uma coisa mais pública”. A mesma ideia manifesta a representante dos Fóruns de EJA ao analisar a entrada do Sistema a partir do segundo Decreto que regulamentou o Proeja.

[...] o Decreto quando ele é construído no âmbito da presidência, **há um interesse do gabinete do Ministro em aproveitar carona para tentar fazer uma regulação** que já estava começada, já estava posta, então é outro passo nesta regulação **do Sistema S**, mas eu acho que **não foi alguma coisa que saiu do grupo não**, o grupo estava olhando para aquilo que era público [...] porque **não havia nenhuma relação dos CEFETs com o Sistema S**, [...] eu acho que isso aí **vem mesmo do gabinete da Presidência da República**, nesta lógica de **tentar regular**. [...] eu acho que ela era uma regulação uma tentativa de conseguir dizer assim: vocês recebem dinheiro público, vão ter de prestar contas do dinheiro público, **vão ter que se encaixar no modelo. Mas não é para ouvir vocês, porque a experiência de vocês não é o que a gente quer.** Porque o que eles vinham fazendo nessa área era muito **pouco coincidente com o que a educação profissional estava pensando naquele momento**, com paradigma, com referência, com fundamento teórico, então acho que, um pouco isso, eu não me lembro de ninguém do SESI sentado em nenhum momento. (Representante dos Fóruns de EJA).

Nos destaques da fala acima, podemos perceber as razões do Grupo de Trabalho em não aceitar conversar com representantes do Sistema S. Tal como já apontamos, a forma como se pretendia construir a formação dos trabalhadores no Brasil, ao menos explicitado no discurso, aproximava-se do ideal de uma Educação de Jovens e Adultos trabalhadores proposta no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando entraram em disputa as distintas concepções de educação no processo de tramitação da LBD.

Por outro lado, o representante do Ministério do Trabalho e Emprego manifestou que a entrada do Sistema S, via gabinete do Ministro, foi uma decisão

acertada no sentido do cumprimento da função de indução de práticas, papel fundamental do MEC.

[...] acho que **ter feito a abertura está corretíssimo. Induziu, o papel do MEC também é induzir práticas**; no momento que você tem o segundo Decreto, você **quebra essa coisa da rede federal** [...] você tá **induzindo quem está pegando recurso público federal** ele também **tem que dar a contrapartida** que é para este tipo de público, reconhecimento do público acho necessário. (Representante – MTE).

O mesmo entrevistado acrescentou que, mesmo fazendo a defesa da escola pública, não se pode deixar de reconhecer e respeitar que o Sistema S é “[...] um ator importante na construção histórica da Educação Profissional brasileira” (Rep. MTE). No entanto, no âmbito da política, havia a preocupação de que, com a entrada do Sistema S no Proeja, pela vocação desta Instituição com os cursos articulados e não integrados, abrir-se-ia a possibilidade novamente de fazer os cursos na forma concomitante. A preocupação era que, com a concomitância, as redes estaduais e municipais não investissem em políticas de quadros docentes para a educação profissional e passassem a formar parcerias com as escolas do Sistema S para oferecer a parte profissionalizante. Isso se justificava, naquele momento, pois:

[...] na **maioria das redes estaduais** de nosso país, nós **não temos quadro de professores para educação profissional**. Então **o Ensino Médio Integrado**, quer seja para adolescentes, quer seja para jovens e adultos, ele **tem muita dificuldade de avançar por isso** [...]. Que é o **que está acontecendo** em vários Estados? [...] **as parcerias público/privado** de fazer **convênios em geral com Sistema S**; **ai vem o concomitante**, ai a gente vê como teve que **permanecer o concomitante**, **ai do ponto de vista de implantar uma política baseada numa concepção de integração, foi nefasta**, porque qual é a integração que os estados estão construindo? Bem a gente faz convênio com o Sistema S, **não precisamos ter professores, não precisamos ter laboratórios**, o aluno faz aqui o Ensino Médio, a EJA e, no outro turno, outro horário ou de alguma maneira, ele vai lá para o SENAI fazer a carga horária dele de formação profissional [...] (Diretor de Ensino/CEFET-2).

A preocupação com a forma como se construiria o Proeja no que se refere à integração, mesmo após os seis anos de vigência do Programa, continua latente. Tais preocupações se confirmam nas produções acadêmicas sobre o Proeja que apontam a grande dificuldade de estabelecer a integração de fato tanto nos cursos nas escolas da Rede Federal como nas redes estaduais e municipais. Quanto a estas últimas,

consideramos a necessidade de estudos atuais que evidenciem a forma como tem sido implementado o Proeja. Em relação à participação do Sistema S na formação profissional, mediante convênios com estados e municípios, também não há dados concretos que confirmem essa hipótese. Na entrevista com o representante do SENAI em Brasília, esta indagação foi feita. A resposta é que não havia, até aquele momento, registros de qualquer participação do Sistema S no Proeja. Quanto a isto, o item seguinte pode nos ajudar a entender a ausência deste Sistema nas ações do Proeja.

3.5.2 O Sistema S: pode oferecer Proeja, mas não quer...

Do ponto de vista do Sistema S, o que mudou com a sua inclusão no Decreto que normatiza o Proeja? A resposta é simples: nada.

Afirmou o representante do SENAI que o Sistema S como um todo não tem se envolvido no Proeja. Eles não tinham, até a época da entrevista (2011), dados que comprovassem uma efetiva participação das Instituições que compõem o Sistema S no Proeja. Isso porque, desde o início, afirmou nosso entrevistado: “não era intenção do Sistema S em participar deste processo”.

Explica que, até onde tem conhecimento, não conseguiram e **nem pretendem** avançar neste campo. Isto se deve, em grande medida, ao fato de que SESI e SENAI já desenvolviam um trabalho articulado entre as duas instituições. Nesta articulação, o SESI se ocupava da elevação da escolaridade e o SENAI desenvolvia o trabalho profissionalizante. Esse trabalho, segundo nosso entrevistado, já vinha sendo desenvolvido antes mesmo da criação do Proeja. Ressaltou que o Sistema S preza muito o termo **articular** e não tem interesse em ações no sentido da educação integrada, tal como se propõe com o Proeja. Para ele, a articulação com a Educação Básica preserva a competência das duas instituições que “[...] podiam planejar e planejaram em conjunto, mas cada uma na sua área de competência e oferecendo as melhores condições possíveis para o jovem que vinha para o SENAI” (Representante-SENAI).

As ações desenvolvidas pelo Sistema S, de forma **articulada** entre o SESI e o SENAI, das quais o nosso entrevistado fez referência, trata-se de um Programa de Educação Básica do SESI, articulado com a Educação Profissional do SENAI, denominada “*Educação Básica do SESI com a Educação Profissional do SENAI*” (EBEP). De acordo com a versão preliminar do texto *Metodologia para a articulação de currículos da EBEP*, a experiência de articulação das ações entre as duas instituições do Sistema iniciou-se em 2000 nas diretorias regionais da Bahia e do Rio de Janeiro, alcançando todas as Unidades da Federação, ainda que em diferentes estágios.

Explicou o representante do SENAI, que essa articulação entre a Educação Básica do SESI e a Educação Profissional do SENAI seguiu a tendência das Instituições em responder às necessidades históricas de formação de mão de obra no país,

[...] **com a evolução dos processos tecnológicos da indústria**, da organização do trabalho, de tudo mais, [...] muitas vezes a indústria se satisfazia com operador, com aquele profissional que usava um instrumento e fazia só isso, [...] mas agora a coisa se tornou mais complexa e **a elevação de escolaridade cada vez é mais necessária** e as indústrias, quando solicitam hoje um profissional, eles querem que seja profissional da área, mas que **tenha um mínimo de educação básica** que a indústria não pode abrir mão (Representante-SENAI).

Indagado sobre a participação do Sistema S no processo de formulação do Proeja, afirmou que desconhece, naquele período, uma aproximação com o MEC sobre esta temática, reforçando que não há interesse no Sistema S em ações integradas de Educação Básica e Educação Profissional. Ao remeter à vocação das instituições e ao êxito do Sistema S, explicou que, para eles, a integração seria muito mais complexa em termos institucionais. Na articulação, preserva-se a autonomia e a competência de cada instituição, ponto ressaltado como positivo das Instituições SESI e SENAI.

Quanto à exigência do MEC em regular, inclusive, a quantidade de horas dos cursos do Sistema S, argumentou que, a *Aprendizagem e Qualificação* são modalidades de educação profissional estabelecidas na legislação trabalhista e as instituições que melhor atendem a esse tipo de curso são as Instituições do Sistema S.

Cabe registrar a afirmação, trazida por nosso entrevistado, sobre as ocasiões em que foi chamado para discutir a Educação Profissional no Brasil¹⁵⁴, diz ele: “resistimos até o fim quanto à articulação” e é enfático “a nossa oferta é articulada [...] essa integração não servia pra nós. Então, nós íamos para lá para lutar, pra não permitir que isso fosse uma imposição. Fazer isso de forma concomitante, subsequente e tal, mas não integrada”.

Por fim, vale salientar que, durante a entrevista com o representante do Sistema S, ele nos disse que houve uma tentativa por parte do MEC de firmar um “*Acordo de Cooperação Técnica*” entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Serviço Nacional de Aprendizagem – SENAI e o Serviço Social da Indústria – SESI. No entanto, o acordo não foi assinado e tivemos acesso à Minuta desse documento. Nesta Minuta, elaborada no ano de 2005, os termos da cooperação entre as instituições do Sistema S e os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego previam para os participantes as seguintes atribuições:

Cláusula segunda: dos compromissos

2.1 A União

A) PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:

- I. colaborar com o oferecimento dos cursos pelo SENAI e pelo SESI;
- II. encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, quando for o caso, os planos e projetos político-pedagógicos dos cursos a serem oferecidos pelo SENAI e pelo SESI com base no presente instrumento;
- III. acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo presente Instrumento; e
- IV. divulgar os resultados obtidos a partir do presente Instrumento.

B) PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

- I. contribuir para o desenvolvimento e implementação de metodologias de elevação da escolaridade integrada à qualificação social e profissional;
- I. contribuir para a integração, no currículo dos cursos, do trabalho como princípio educativo;

¹⁵⁴ Essas ocasiões a que se refere o representante do SENAI dizem respeito às discussões quanto à revisão do Decreto n. 2.208/97 e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional.

III. contribuir para a adequação da metodologia de arcos ocupacionais, contribuindo também para a elaboração do material didático específico da qualificação social e profissional; e

IV. contribuir para a articulação das ações resultantes do presente Instrumento com as políticas de trabalho, emprego, renda e economia solidária.

2.2 SENAI e Sesi:

I. oferecer, por suas instituições, cursos gratuitos de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional e técnica de nível médio na modalidade de educação de jovens e adultos;

II. certificar a conclusão dos cursos oferecidos nos termos deste instrumento;

III. encaminhar ao Ministério da Educação os planos e projetos político-pedagógicos dos cursos a serem oferecidos;

IV. sistematizar as experiências e os resultados obtidos a partir do presente Instrumento. (MINUTA/ACORDO COOPERAÇÃO TÉCNICA, s/d).

No que se refere aos recursos financeiros, não haveria compromisso entre as Instituições do Sistema S e os Ministérios envolvidos. Assim, o *Termo de Cooperação Técnica* seria mais uma forma de aproximar o trabalho do Sesi e do Senai aos Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego, sem grandes mudanças na oferta dos cursos destas Instituições.

Ante o comportamento do Ministério da Educação em relação ao Sistema S, podemos ver claramente a tentativa de regular o conjunto das instituições mediante a incorporação destas ao trabalho com a educação integrada. No entanto, resistindo a esta pressão e demonstrando a capacidade de manter seus princípios inalterados, o Sistema S não só não aderiu ao trabalho da forma como propunha o Ministério, como, por meio do PRONATEC, ganhou mais fôlego para as ações de formação profissional em cursos de curta duração e sem a correspondente integração com a elevação da escolaridade.

É possível afirmarmos, conforme a observação de um dos nossos entrevistados (Ex- integrante da Executiva Nacional da CUT), a resiliência do Sistema S, que, no mundo corporativo, consiste na capacidade de lidar e resistir às pressões das situações adversas. Com esta capacidade, manifestada, inclusive, pelo representante do Sistema

que entrevistamos, o conjunto das instituições tem se mantido fiel às características da formação profissional do Sistema. Claro, deve-se ter em conta, como explica Grabowski (2010, p. 72), que o “[...] lobby no Congresso Nacional em defesa dos interesses da educação privada e do Sistema S é um dos mais fortes e articulados”.

Seguramente, as questões até aqui destacadas como aspectos conflitantes na elaboração do Documento Base do Proeja não se esgotaram na conclusão do Documento. Tal como o processo, permeado por contradições, avanços e recuos, o texto final saído do GT traz, a nosso ver, o que Ciavatta e Ramos (2011) vão chamar de a “esquizofrenia” da política. Ressaltam as autoras que “[...] ainda que conceptualmente a política caminhe no sentido do ensino médio integrado, permanecem contradições na existência de diferentes programas que podem ou não estar convergindo numa mesma direção”. No caso do Proeja, as concessões feitas em relação à entrada do Sistema S e à introdução da forma concomitante trouxeram para o interior de um único Programa as contradições conceituais e práticas da formulação de uma política que procurava conciliar a visão progressista dos quadros que compunham, naquele momento, o governo do Partido dos Trabalhadores e os interesses mais imediatos do mercado de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tomarmos o processo de formulação do Proeja como objeto de análise, nos deparamos com a especificidade dos estudos relativos à Análise de Políticas, a política educacional brasileira e, também, com estudos no campo da EJA e da Educação Profissional no Brasil.

O referencial metodológico aqui adotado e os objetivos propostos nos obrigaram a olhar para a construção deste Programa num contexto mais abrangente, trazendo já por isso, o primeiro desafio desta tese: buscar na história da educação do Brasil a aproximação entre a educação e a formação profissional dos jovens e adultos em iniciativas públicas, todavia, sem desconsiderar a importância das ações desenvolvidas fora do âmbito do estado. Isto porque, neste trabalho, tomamos as ações do Estado como resultado das interações entre os principais grupos envolvidos, direta ou indiretamente, na questão em debate.

No processo histórico de construção da política de educação geral e profissional de jovens e adultos no Brasil, tratado nas seções anteriores, percebemos a influência de grupos ou setores da sociedade sobre a resposta do Estado aos problemas percebidos nesta área. A percepção desta relação tornou-se importante para se entender porque, no caso das políticas implementadas, foi escolhida determinada solução e não outra.

Outra questão importante que devemos ressaltar, tal como já apontamos nas considerações metodológicas, refere-se ao processo de decisão política que não pode ser visto como um processo ordenado, racional, como um trabalho acadêmico com princípio, meio e fim. Isto decorre do fato de que uma decisão tomada pode prejudicar algum grupo que, neste caso, usa seu poder de intervenção para rever ou reverter uma dada deliberação. Assim, requer considerar que, embora nosso foco de análise recaia sobre o processo de formulação do Proeja, sua implementação não pode ser tomada como um processo alheio ao da decisão política, com um sentido linear e sequencial. Entendemos que muitas deliberações nascem dos problemas gerados pela decisão

inicial no momento de sua implementação e, particularmente em relação ao Proeja, isto pode ser comprovado.

Com o objetivo de apreender a relação Estado/sociedade na trama de relações, tensões e conflitos que resultaram na construção do Proeja em âmbito nacional, tomamos o Proeja como parte da política pública de educação e formação profissional para jovens e adultos trabalhadores e procuramos analisar sua formulação a partir das determinações históricas, econômicas e sociais de nosso país.

Observamos as continuidades e rupturas que marcaram a política de educação e formação profissional no Brasil em sintonia com as alterações na estrutura do Estado e nas formas de participação da sociedade. Vimos que no atendimento aos interesses públicos e privados desde o anos 1940 foram criados, no Brasil, os sistemas de educação e formação profissional. Destes, destacamos o Sistema S e o conjunto de escolas técnicas federais, além das ações públicas de alfabetização e educação de jovens e adultos desenvolvidas pelos estados e municípios.

Ressaltamos a emergência de diversos grupos representantes de empresários, trabalhadores, movimentos sociais e do próprio Estado que ao longo do século XX construíram as bases do que conhecemos por Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional. Por meio da releitura dos autores clássicos destas áreas, procuramos estabelecer uma única narrativa destas histórias contadas em paralelo. Desta análise destacamos que as iniciativas nestes campos, em sua maioria tratadas de forma de isolada, incidiram sobre a população jovem e adulta.

Apontamos a tentativa, no contexto das lutas pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nos anos 1990, da criação de uma Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores que procurasse aproximar os dois campos no âmbito da política educacional do país. Este processo, abortado com a aprovação da atual LDB, manteve, no âmbito das ações do Estado, a formação profissional separada da educação geral e a suplência como sua principal função da EJA.

Deste período apontamos as modificações na forma do Estado que acompanhou as transformações da base produtiva com o desenvolvimento científico e tecnológico. A economia nacional reestruturou-se em função das determinações da macroeconomia com a mundialização financeira e, com essas mudanças, foram

introduzidas novas formas de gestão da produção. No âmbito do Estado reformas estruturais orientadas pelas teorias gerenciais introduziram os princípios de racionalidade e produtividade em detrimento dos princípios da cidadania. A educação e a formação profissional, neste processo, passaram a ser vistos com o objetivo de inserção no mercado de trabalho de forma instrumental. No entanto, vimos que a realidade aproximou, no âmbito das iniciativas da sociedade civil, as ações de formação profissional e de elevação de escolaridade, em programas e projetos desenvolvidos, ainda ao longo dos anos 1990 - período em que se manteve a luta por mudanças na legislação que separava educação geral e formação profissional do âmbito do estado.

Observamos, ao analisar a história da educação, que as soluções demandadas em cada período não significaram a resolução dos problemas postos. Disto depreende-se que as soluções apontadas em cada momento são o resultado do consenso entre os diversos atores envolvidos no processo, o que não significa a solução ideal, mas aquela possível no momento. A problemática em questão pode desta forma, sair da agenda do Estado, voltando a ser discutida no momento em que as condições assim o exigirem. Isso se pode constatar em relação à política de integração entre a educação e formação profissional para jovens e adultos trabalhadores que voltou à agenda do Estado a partir da eleição do presidente Lula em 2003.

A materialidade que garantiu as condições de revogação do decreto que separava, no âmbito das ações do Estado, as políticas de educação geral e formação profissional, observada a partir dos anos 2000, mais precisamente com a eleição do Presidente Lula em 2003. Neste período pudemos identificar os grupos que ativamente participaram das discussões que culminaram com a criação do Proeja. Mais ainda, pudemos, ao ouvir os representantes destes grupos, identificar as distintas concepções sobre a forma de atuação do Estado e sua intervenção na sociedade, gerando novas respostas, dentro e fora do âmbito estatal.

Num processo vertical e horizontal apontamos as mudanças geradas no interior do Estado ou em outras unidades ou secretarias pelas decisões tomadas. Tal processo evidenciou-se nos conflitos entre a SETEC e os IFETs desencadeados pelas primeiras medidas da secretaria do MEC para entrada dos jovens da EJA nestas escolas. A própria criação do Proeja, enquanto Programa Federal mostrou-se como resultado

destes conflitos, posto sua criação ter sido feita após as manifestações contrárias à portaria que exigia a reserva de vagas para os alunos da EJA na rede federal.

O processo que se seguiu às primeiras manifestações do MEC para uma política inclusiva nos IFETs, gerou mudanças nos grupos interlocutores com o Estado e no conteúdo da política mesma. Destaque especial deve ser dado à participação dos Fóruns de EJA e dos pesquisadores da ANPED ligados aos Grupos de Trabalho sobre Trabalho e Educação e EJA. Dos primeiros, chamou atenção a presença histórica da sociedade civil na luta pela efetivação do direito à EJA no Brasil. No segundo caso, registra-se a importante interlocução entre os campos de pesquisa citados, contribuindo para ampliar o conceito de Educação de Jovens e Adultos para além da suplência. Neste ponto, ressaltamos o crescimento extraordinário da produção científica sobre o Proeja. Isso nos levou a afirmar que tal crescimento se deu para além do Programa em si, refletindo não o Proeja em números, mas as discussões teóricas e práticas quanto à educação e a formação profissional da classe trabalhadora no país. Reconhecemos que a produção acadêmica sobre o Proeja cresceu em pouco tempo devido às políticas de indução do MEC em conjunto com a CAPES que apoiou financeiramente a organização de grupos de pesquisa nesta área.

Reconhecemos neste trabalho a importância da aproximação entre EJA e Educação Profissional possibilitada pelos desdobramentos da criação do Proeja e registramos, como limite a ser superado no campo teórico e prático, a distância entre a EJA e o Ensino Médio. Tomando o Proeja no contexto da política educacional brasileira entendemos a sua criação a partir do debate que se abriu nos últimos anos quanto a crise do nível médio de ensino. É certo que o Proeja não foi criado para responder aos problemas do Ensino Médio, mas, de certa forma, o faz. O Proeja, pensado inicialmente para este nível de ensino, retoma a ideia da integração que já se discutia no Ensino Médio, com uma forte aproximação da modalidade EJA às suas propostas de reorganização. Tal aproximação pode ser entendida, inclusive, como uma descaracterização da EJA confundindo-se com o Ensino Médio em geral.

A elaboração do Proeja ocorreu num momento histórico em que se começou a pensar o Ensino Médio de massa no Brasil, momento em que novos sujeitos sociais entraram neste nível de Ensino. Daí a importância do governo Lula que trouxe a

discussão e as possibilidades quanto às políticas inclusivas não só em termos de acesso, mas de permanência e conclusão, ainda que as ações deste governo tenham sido no sentido da “travessia possível”. Associado às possibilidades de discussão que se abriu com o governo Lula a própria crise da educação formal tornou a EJA uma alternativa, não por sua proposição em si, mas pela possibilidade que se mostrava à educação formal e sua crise.

No contexto da EJA e da educação formal no Brasil procuramos analisar o processo de formulação do Proeja e, neste mesmo âmbito, pudemos identificar os limites deste Programa. Em primeiro lugar a dificuldade por se tratar de um Programa a ser desenvolvido pelos estados e municípios, para o qual se torna necessário a forte indução do governo federal. As dificuldades inerentes ao processo político de formulação do Programa em âmbito nacional se impõem nos níveis estaduais e municipais nos quais novas decisões deverão ser tomadas quanto a implementação do Programa. Mesmo na rede de escolas Técnicas Federais, onde se supunha maior facilidade de implementação e controle do governo federal, as decisões são reinterpretadas, os princípios ressignificados no contexto da cultura organizacional ali desenvolvida ao longo da história. Esta situação, não prevista pela equipe técnica da SETEC, gerou a possibilidade de negação da política de integração na modalidade EJA, nas escolas técnicas federais.

Ligada à questão anterior, apontamos como limite do Proeja, também, a ideia da inclusão dos jovens e adultos em espaços públicos de educação e formação profissional, como atestam as estatísticas educacionais do Brasil que apontam para um número muito reduzido de turmas do Proeja, diante o potencial para essas ações, seja nos níveis federal, estadual e municipal. Neste aspecto, ressaltamos a atuação histórica dos empresários no campo da formação profissional dos jovens e adultos no Brasil. Esta atuação não circunscrita à sua operacionalização incide sobre a concepção de educação profissional no país separada da educação formal ou no limite a articulação entre os dois campos, como defendem os representantes dos empresários por meio das ações do Sistema S.

A defesa desta forma de organização da educação e formação da classe trabalhadora, aliada aos imperativos do mundo produtivo que mantém, tal como nos

anos 1940, a necessidade de preparação rápida para o mercado de trabalho, alimenta o espaço, teórico e prático, para a sustentação de ações pontuais neste campo. Isso significou a construção do Pronatec que revigora os princípios do Planfor e fortalece, mais uma vez, a atuação do Sistema S no país, com cursos de formação profissional sem a necessária integração à educação básica.

Quanto aos aspectos políticos da integração na modalidade EJA, reforçamos a análise de que esta modalidade, no limite de uma educação que busca a reposição de uma escolarização incompleta, sendo desta forma compensatória, posiciona-se no limite entre a formação integral e a formação no sentido instrumental. Isto porque, para os jovens e adultos da EJA com trajetória escolar irregular, os conhecimentos gerais e específicos tendem a se relacionar de forma mediata aos imperativos da inserção profissional específica (RAMOS, 2011). A problemática anunciada deve ser entendida como um desafio político que, para ser superado, requer a garantia da universalização da educação básica em todas as suas etapas.

Em relação à forma como o Projeja foi construído devemos ressaltar alguns aspectos que pudemos constatar pelas entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, chamou atenção a fragmentação do processo para os envolvidos na discussão. Tal fragmentação, acreditamos, seja consequência da forma, também fragmentada, com que tem sido pensada a educação e a formação profissional dos jovens e adultos na história da Educação no Brasil e a divisão, das esferas de atuação, entre o Ministério da Educação e Ministério do Trabalho. Ainda neste aspecto, salientamos a importância da constituição do Grupo de Trabalho para elaboração do documento Base do Projeja que aproximou campos tradicionalmente afastados, embora outros, ainda muito importantes, tenham ficado de fora – é o caso dos representantes das redes estaduais e municipais que tiveram e têm uma atuação importante na oferta da EJA no Brasil.

Outra questão é a ausência da Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação na constituição do Grupo de Trabalho. Esta, também, acreditamos seja o limite da organização da burocracia estatal na divisão das secretarias do MEC e das ações desenvolvidas por este último e pelo Ministério do Trabalho.

A fragmentação a que aludimos nas discussões do Grupo de Trabalho aparece, por exemplo, na ausência de referência ao processo histórico de lutas pelo

reconhecimento da EJA e sua incorporação como política de Estado às ações do governo federal. Esta ausência se mostra nas falas dos sujeitos com trajetória de trabalho e pesquisa vinculada à educação profissional, nas escolas técnicas federais. Confirma esta ideia a constatação de que o Proeja foi criado para atender os problemas mais imediatos da rede federal, quanto à exigência feita pelo Tribunal de Contas da União, de inclusão dos jovens da EJA em seus cursos e, ainda, o contexto de realinhamento das autarquias federais às propostas inclusivas do governo Lula da Silva.

Esta análise nos levou a afirmar que o processo de elaboração do Proeja, não considerou o desenvolvimento histórico e a luta por uma Educação de Jovens e Adultos trabalhadores que se desenvolveu, no Brasil, desde os primeiros anos da República, tomando uma forma mais clara no processo de discussões que culminou com a proposta de LDB da no início dos anos 1990. Tais questões só entraram na pauta de discussões do Proeja após as manifestações contrárias à sua criação com a organização de um Grupo de Trabalho para elaboração do Documento Base do Proeja. A constituição do Grupo de Trabalho teve, neste aspecto, um papel importante ao trazer para o debate professores e pesquisadores do campo da EJA, aproximando campos tradicionalmente separados, no debate em torno das políticas de Educação Básica e Educação Profissional para jovens e adultos no Brasil.

Por último ressaltamos que entender o processo de elaboração da política, tal como o nos propomos, não esgota as possibilidades de estudo sobre a temática. Torna-se necessário acompanhar as decisões políticas desde sua formulação à sua implementação já que os aspectos políticos do processo permeiam toda a operacionalização da decisão tomada, integrando a ela novos atores com modificações na proposta inicial. Necessário, por isso, não perder de vista o processo que levou à decisão primeira. No caso específico do Proeja esta questão se torna especialmente relevante posto o Programa aproximar campos distintos de luta e pesquisa que, neste momento, buscam convergir para uma política que contemple as demandas postas.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, Ione Gomes; GUIMARÃES, Gilma; RODRIGUES, Marina Campos Nori. A implantação do Proeja no IF Goiano *campus* Rio Verde. In: MACHADO, Maria Margarida; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **A formação integrada do trabalhador: desafios de um campo em construção**. São Paulo: Xamã, 2010, p. 53-70.

ALFABETIZAÇÃO, Solidária. **Trajetória 6 anos**. Brasília, DF: MEC, 2002.

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação**: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, SP, 2003.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 95-116

AZEREDO, Genival Alves de; CARVALHO, Icléia Honorato Silva. Escolas técnicas vinculadas às universidades federais: uma breve história. In: MOLL, Jaqueline. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 207-219.

BARREYRO, G. B. O. "Programa Alfabetização Solidária": terceirização no contexto da Reforma do Estado. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 38, p. 175-191, set./dez. 2010.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 207-245.

_____. **Estado e educação popular**: um estudo sobre a educação de adultos São Paulo: Pioneira, 1974.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**; por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento crítico, v. 69)

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. Tradução Denice Bárbara Catani. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BRASIL. **Decreto 7.566**, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados a Escolas de Aprendizes Artífices para o ensino profissional primário e gratuito. Brasília, 1909.

_____. **Decreto-Lei nº 1.238**, de 2 de Maio de 1939. Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. Brasília, 1939.

_____. **Lei 4.021**, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1961.

_____. Câmara dos Deputados/ Centro de Documentação e Informação. **Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967**. Provê sobre a alfabetização funcional e a educação continuada de adolescentes e adultos. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5379-15-dezembro-1967-359071-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. **Lei 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971.

_____. **Decreto 6.545**, de 30 de janeiro de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF, 1978.

_____. **Lei 7.044**, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº. 5.692 de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília, 1982.

_____. MEC/Conselho Federal de Educação. **XIX Reunião conjunta do Conselho Federal de Educação com os Conselhos Estaduais de Educação dos Territórios e do Distrito Federal**: o ensino supletivo no Brasil. Brasília, DF: MEC, 1983.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988.

_____. MEC/SAG/CPS/CIP. **Sinopse Estatística do Ensino Supletivo: Cursos**. Brasília, DF: MEC, 1991.

_____. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992.

_____. **Lei 8.948**, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. **Projeto de Lei nº. 1.603**, de 7 de março de 1996. Dispõe sobre a educação profissional, a organização da rede federal de educação profissional e dá outras providências. Brasília, 1996.

_____. **Decreto nº 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1997.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Carlos Roberto Jamil Cury (relator). Parecer CEB11/2000 - Diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos. Brasília, 2001.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** (Lei 9.394/96). Rio de Janeiro: DP&A, 2003a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem Presidencial. Brasília, DF: MPOG, 2003b.

BRASIL/MEC/INEP. Mapa do analfabetismo no Brasil. Brasília, 2003c.

_____. **Decreto nº 5.154**, de 25 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 2004a.

_____. **Lei nº 10.933**, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, 2004b.

_____. **Sinopse estatística Educação Básica**. Censo Escolar 2003. Brasília-DF: INEP, 2004c.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **PROEJA**. Síntese dos Resultados dos Trabalhos nas Oficinas Pedagógicas. Brasil, 2005a.

_____. **Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005**. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Brasília, DF: 24 de junho de 2005b

_____. **Portaria nº 2.080, de 13 de junho de 2005**. Dispõe sobre 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 – EJA no âmbito da rede federal de educação tecnológica. Brasília, DF: MEC, 2005c.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Resultados do censo escolar 2005**. Brasília-DF | jun. 2006. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2012

_____. **Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006**. Institui, no âmbito federal, o

Programa Nacional de Integração Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b.

_____. **Sinopse estatística Educação Básica**. Censo Escolar 2006. Brasília-DF: INEP, 2007a.

_____. MEC. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília DF. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm> Acesso em: 16 out. 2012.

_____. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2008-2011**. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, DF: MPOG, 2008a.

_____. **Lei nº 11.653**, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. 2008b. Brasília, 2008b

_____. FNDE. **Portaria nº 1.227**, de 28/12/2009 – Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2010. 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. FNDE. **Portaria nº 221**, de 10/3/2009 – Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2009. 2009b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. MEC/SETEC. **Ações Proeja**. 2009c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12288:programa-nacional-de-integracao-da-educacao-profissional-com-a-educacao-basica-na-modalidade-de-educacao-de-jovens-e-adultos-proeja&catid=259:proeja-&Itemid=562>. Acesso em: 16 out. 2012.

_____. **Sinopse estatística Educação Básica**. Censo Escolar 2008. Brasília-DF: INEP, 2009d.

_____. MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)**: Documento Base. Brasília: MEC/SETEC, 2009e.

_____. **Sinopse estatística Educação Básica**. Censo Escolar 2009. Brasília-DF: INEP, 2010a.

_____. Secretaria de Assuntos Legislativos. Ministério da Justiça. **Conferências nacionais, participação social e processo legislativo**. Brasília, 2010b. (Série Pensando o Direito).

_____. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer 6/2010**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Brasília, 2010c.

_____. FNDE. **Portaria nº 1.459**, de 30/12/2010 – Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2011. 2010d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>. Acesso em :12 set. 2012.

_____. FNDE. **Portaria Interministerial nº 1.809**, de 28/12/2011 - Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2012. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>. Acesso em :12 set. 2012.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDE. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/.../Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Resumo técnico** – censo escolar 2010. Brasília-DF: INEP, 2011c. MEC/INEP/DEED – **Resumo técnico censo escolar 2011**. 2011d. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2012

_____. **Censo/INEP e Capes**. Disponível em: <www.painel.mec.gov.br>. Acesso em: 08 ago. 2012a.

_____. **Rede federal**. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2>. Acesso em: 5 maio 2012b.

_____. MTE. **A história do MTE**. Disponível em <<http://www.mte.gov.br/institucional/historia.asp>>. Acesso em: 22 dez. 2012c.

_____. **SISTEMA S**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/empreendedor/capacitacao/sistema-s>> . Acesso em: 22 dez. 2012d.

_____. MEC/ SETEC/PAR. **Brasil profissionalizado**. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2012e.

_____.SNJ. **Sobre a Secretaria Nacional de Juventude. 2013.** Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/sobre-a-secretaria/view>. Acesso em 21 jan. 2013.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, jul./out. 2010.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: MAGALHAES, João Paulo de Almeida, *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 109-132

CARVALHO, Marcelo Bastos Seráfico de Assis. **A reforma do estado no Brasil.** 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2002.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. **As políticas para a educação de jovens e adultos no governo Lula (2003-2010): incongruências do financiamento insuficiente.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2011.

CASTIONI, Remi; ANDRADE, Maria Célia Costa. Mudanças do marco institucional da educação profissional: uma leitura a partir dos dados do censo escolar. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 16, n. 30, p. 109-128, jan./jun. 2010.

CASTRO, Mad'Ana Desirée Ribeiro; VITORETTE, Jacqueline Maria Barbosa. O processo de implantação do Proeja no IFG campus Goiania: limites, possibilidades e desafios. In: MACHADO, Maria Margarida; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **A formação integrada do trabalhador: desafios de um campo em construção.** São Paulo: Xamã, 2010, p. 37-52.

CASTRO, Mad'Ana Desirée de; MACHADO, Maria Margarida; ALVES, Mirian Fábila. O proeja como desafio na política de educação voltada a jovens e adultos trabalhadores. In: MACHADO, Maria Margarida; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **A formação integrada do trabalhador: desafios de um campo em construção.** São Paulo: Xamã, 2010, p. 23-36.

CATTANI, Antônio (Org.). **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia.** 4. ed. rev. ampl. Petrópolis, RJ: Vozes; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. **A qualificação profissional entre fios invisíveis**: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Tese (Doutorado em Educação: História e Sociedade) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CHAGAS, Valnir. Ensino Supletivo. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 131, p. 371 -409, jul./set. 1973.

CHAUÍ, Marilena. A nova república: democracia ou autoritarismo verde-amarelo? *In*: SANDRONI, Paulo (Org.). **Constituinte, economia e política da nova república**. São Paulo: Cortez; EDUC, 1986. p. 63 – 82.

CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: Dualidade e fragmentação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 18 abril 2012.

COLOMBO, Irineu. **Brasil Profissionalizado**: um programa que sistematiza na prática a educação profissional. Texto digital, s/d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_brasil_profissionalizado.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2012.

CUNHA, Luís Antônio. Educação na transição para a democracia: o caso do Brasil. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, n. 13, v. 2, p. 23-37, jul/dez. 1988.

_____. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 89-107, maio/jun./jul./ago. 2000.

_____. Os ministérios da educação e do trabalho na educação profissional. *In*: YANNOULAS, Silvia Cristina. **Atuais tendências na educação profissional**. Brasília, DF: Paralelo 15, 2001. p. 111-192.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005a.

_____. **O ensino de ofícios nos primórdio da industrialização**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005b.

DAGNINO, Renato. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 30 out. 2011.

DINIZ, Eli. Empresario, estado y democracia: continuidad y cambio entre los gobiernos Fernando Henrique y Lula. In: Colóquio la esperanza venció al miedo? Una evaluación de los dos primeros años del gobierno Lula en Brasil. **Anais...** Salamanca, 2005. p. 1-40.

DI PIERRO, Maria Clara. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. 314 f. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, Especial, out. 2005.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 58-77, nov./2001.

DI ROCCO, Gaetana Maria Jovino. **Educação de adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1979.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FRANZOI, Naira Lisboa. **Da profissão como profissão de fé ao “mercado em constante mutação”**: trajetórias e profissionalização dos alunos do plano estadual de qualificação do Rio Grande do Sul (PEQ-RS). 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. 6. ed. rev. São Paulo: Moraes, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino Médio Integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 21 – 56.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-60, mar. 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os embates da reforma do Ensino Técnico: resistência, adesão e consentimento. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo: cultura de mercado no ensino médio e técnico**. Brasília: MEC, INEP, 2006, p. 343-372.

_____, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação e Sociedade**. 2007, vol. 28, no. 100. ISSN 0101-7330.

_____, Gaudêncio. Capital humano. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio Cesar França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 66 -72.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 108-130, maio/jun./jul./ago. 2000.

HADDAD, Sérgio. **Estado e educação de adultos 1964-1985**. 1991. 360 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

HOLZMANN, Lorena. Toyotismo. In: CATTANI, Antônio Davis; HOLZMANN, Lorena (Orgs.). **Dicionário de trabalho e tecnologia**. 2. ed. ver. ampl. Porto Alegre, Zouk, 2011. p. 426-427.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. (Revisitando o Brasil v. 3).

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa mensal de emprego**. Agosto de 2012. Série Indicadores do IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 16 out. 2012.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios 1992/2011**. Série Histórica. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD330&sv=8&t=taxa-analfabetismo-pessoas-10-anos-mais>>. Acesso em 21 jan. 2013.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica: 2011 – Resumo técnico**. – Brasília, DF: INEP, 2012.

IPEA. Política social e desenvolvimento – O planejamento federal na área social. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 16, nov. 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: Novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set/dez. 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut. **Ensino Médio no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2009. (Em questão, 6).

KUENZER, Acácia Z. **Ensino médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LEMME, Paschoal. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 163-178, jan./abr. 2005.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério Farias. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**. n. 52 p. 89-109, 2009.

LIMA FILHO, Domingos Leite. **A desescolarização da escola**: impactos da reforma da educação profissional (período 1995 a 2002). Curitiba: Torres de Papel, 2003.

_____. Universidade tecnológica e redefinição da institucionalidade da educação profissional: concepções e práticas em disputa. In: MOLL, Jaqueline. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 141- 158.

LOBO, Thereza. Comunidade Solidária: estratégia para o desenvolvimento social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7. **Anais...** Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo – 2007/2010**. Partido dos Trabalhadores, s/d.

MACHADO, M. M.; ALVES, M. F.; OLIVEIRA, J. F. Construindo conhecimento em Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada à educação profissional: saberes coletivos de uma rede de pesquisadores. **Educação**, UFSM, v. 1, p. 411-424, 2008.

MACHADO, Maria Margarida; LIMA FILHO, Domingos Leite. **Manifestação da ANPED na Audiência Pública Nacional sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio**, realizada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 09/04/2012 em Brasília-DF.

MACHADO, Maria Margarida. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov. 2009.

_____. **A trajetória da EJA na década de 90** - políticas públicas sendo substituídas por “solidariedade”. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br>>. Acesso em: 22 out. 2002.

_____. Diálogos necessários sobre a gestão e financiamento da Educação de Jovens e Adultos. In: SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. (Orgs.). **Educação de jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011, p. 87-110. (Docência.doc; v. 3).

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias de desenvolvimento. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida, *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 19-34.

MANFREDI, Silva Maria; BASTOS, Solange. Experiências e projetos de formação profissional entre brasileiros. **Revista Educação & Sociedade**, ano XVIII, n. 60, p. 117-143, dez./1997.

_____. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Docência em Formação.)

MARTINS, André Silva. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora, RJ: Editora UFJF, 2009.

MASCELLANI, Maria Nilde. **Uma pedagogia para o trabalhador: o ensino vocacional como base para uma proposta pedagógica de capacitação profissional de trabalhadores desempregados (Programa Integrar CNM/CUT)**. São Paulo: IIEP, 2010.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após do II PND**. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

MELO, Regina Conrado. **As políticas educacionais do governo Lula: a agenda da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD do Ministério da Educação**. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

MINEIRO, Adhemar S. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida, *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 133- 160.

MINUTA. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. SESI, SENAI, MEC, MTE. Sem data. Xerox.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Reginaldo C. Correa de. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MOURA, Assis Souza de. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): um percurso necessário.** Disponível em: <http://www.anpuhpb.org/anais_xiii_eeph/textos/ST%2006%20-20Assis%20Souza%20de%20Moura%20TC.PDF>. Acesso em: 03 nov. 2011.

MOURA, Dante Henrique. Ensino médio e educação profissional: dualidade histórica e possibilidades de integração. In: MOLL, Jaqueline. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades.** Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 58-79.

NORONHA, Maria Olinda. **Políticas neoliberais conhecimento e educação.** Campinas, SP: Alínea, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. **Anotações para uma teoria do Estado.** Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES_PARA_UMA_TEORIA_DO_ESTADO_ODONNELL.pdf>. Acesso em: 12 out. 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **A conferência da educação.** 03 de abril de 2010. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>>. Acesso em: 06 maio 2012.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Acordo para o Sistema S** (Editorial). 25 de julho de 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/acordo_sistema_s.pdf>. Acesso em 21 jan. 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, p. 197-210, 2009.

_____. A recente expansão da educação básica no Brasil e suas consequências para o ensino médio noturno. In: FRIGOTTO, Galdêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Ensino médio: ciências, cultura e trabalho.** Secretaria de Educação Média e tecnológica. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004. p. 157-77.

_____. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, n. 115, 2011, p. 323-337.

OLIVEIRA, Edna Castro; MACHADO, Maria Margarida. **O desafio do Proeja como estratégia de formação dos trabalhadores.** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0143.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2012.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Políticas públicas para o ensino profissional: o processo de desmantelamento dos CEFETS**. Campinas, SP: Papyrus, 2003. (Série Práticas Pedagógicas).

OSZLAK, Oscar. Estado y sociedad: nuevas reglas de juego? **Revista Reforma y Democracia**, n. 9, 1997.

_____. Burocracia estatal: política y políticas públicas. **Revista de Reflexão y Análisis Político**, Buenos Aires, v. XI, abr./2006.

_____. El estado democrático en alc: hacia el desarrollo de líneas de investigación. **Revista Nueva Sociedad**, n. 210, jul.-ago. 2007.

OSZLAK, Oscar; GANTMAN, Ernesto. La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad Iberoamericana. **Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. XXXVII, n. 1, p. 79-110, 2007.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo E. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Revista Redes**, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

PACHECO, Eliezer (Org.). **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília, DF: Fundação Santillana, 2011.

PAIVA, Jane. **Educação de jovens e adultos: direito, concepções e sentidos**. 2005. 408 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, 2005.

PAIVA, Vanilda. (Org.) **Perspectivas e dilemas da educação popular**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

_____. **História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Loyola, 2003.

PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do Governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 4 (92), p. 58-73, out./dez. 2003.

PEREIRA, Paulo Cesar. O CONCEFET frente ao atual momento da educação profissional e tecnológica. In: MOLL, Jaqueline. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 230-243.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, jan./jun. 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James; VELTEYER, Henry. **Brasil de Cardoso**: a desapropriação do país. Tradução de Jaime Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PICHELI, Valdir. **O IDORT enquanto proposta educacional no contexto de formação da hegemonia burguesa no Brasil (1930-1944)**. 1994. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1994.

PORTAL DA CAPES. **Teses e dissertações**. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/Teses.do>>. Acesso em: dia mês ano.

RAMOS, Marise Nogueira. A reforma do ensino médio e técnico nas instituições federais de educação tecnológica: da legislação aos fatos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo**: a cultura do mercado no ensino técnico. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 283-310.

_____. **Do ensino técnico à educação tecnológica**: (a)-historicidade das políticas públicas dos anos 1990. 1995. 227 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1995.

_____. Itinerários formativos. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

_____. O currículo para o ensino médio em suas diferentes modalidades: concepções, propostas e problemas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 771-788, jul.-set. 2011.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: organização escolar. 19. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

RODRIGUES, Iram Jácome. **Sindicalismo e política**: a trajetória da CUT. São Paulo: Scrita, 1997.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 35. ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2010.

RUMMERT, Sônia Maria. **Educação e identidade dos trabalhadores**: as concepções do capital e do trabalho. São Paulo: Xamã, 2000.

_____. A Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores brasileiros no Século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, 2, p. 35-50.

_____. Projeto Escola de Fábrica - atendendo a pobres e desvalidos da sorte do século XXI. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n.2, p. 303-322, 2005.

SALLUM JÚNIOR, Basílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 1980. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 13, p. 145-159, 1991.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. 7. ed. São Paulo: Best Seller, 1994

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 10. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006. (Coleção educação contemporânea).

_____. O choque teórico da politecnia. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, n. 1, v. 1, p. 131-152, 2003.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da proposta do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 99).

SCOCUGLIA, Afonso Celso. **A educação de jovens e adultos: histórias e memórias da década de 60**. Brasília, DF: Plano, 2003.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do estado brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Caetana Juracy Resende. **Caminhos precisos e imprecisões da caminhada: a integração da educação profissional e tecnológica com a educação de jovens e adultos**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?id=14428&option=com_content&view=article>. Acesso em: 23 ago. 2012.

_____. (Org.). **Institutos Federais Lei 11.892**, de 29/12/2001: comentários e reflexões. Natal: IFRN, 2009.

SPOSITO, Marília Pontes. **Os jovens no Brasil**: desigualdades e novas demandas políticas. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes; GALVÃO, Izabel. A experiência e as percepções de jovens na vida escolar na encruzilhada das aprendizagens: o conhecimento, a indisciplina, a violência. **Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 345-380, jul./dez., 2004.

TAVARES, Maria das Graças M. **Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática.** Maceió: EDUFAL, 2003.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão 480/2005** – Plenário. Disponível em:<
[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?InK=\(AC-0480-14/05-P\)\[numd\]\[B001, B002,B012\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?InK=(AC-0480-14/05-P)[numd][B001, B002,B012])> Acesso em: out. 2012.

TUMOLO, Paulo Sérgio. **Da contestação à conformação:** a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002.

VANI, Marino. **A década do Integrar.** Disponível em:
<<http://www.cnmcut.org.br/verCont.asp?id=429>> Acesso em: 02 set. 2011.

VIÑAO FRAGO, A. Culturas escolares, reformas e innovaciones: entre la tradición y el cambio. (mimeo), 2000.

WEINSTEIN, Barbara. **(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1929-1964).** Tradução Luciano Vieira Machado. São Paulo: Cortez CDAPH-IFAN – Universidade São Francisco, 2000.

XAVIER, Maria Elisabete Sampaio Prado; RIBEIRO, Maria Luisa Santos; NORONHA, Olinda Maria. **História da educação:** a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender e Ensinar).

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - ENTREVISTA COM EX-DIRIGENTE DA CUT NOS ANOS 1990, QUANDO TEM INÍCIO O PROGRAMA INTEGRAR DO CNM/CUT.

Roteiro de Entrevista

1. Em que contexto a CUT e, especificamente, a Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM/CUT – começa a pensar num programa de educação para os trabalhadores que integrasse a formação profissional e a educação básica?

2. Nos anos 1990, como era a interlocução da CUT com MEC ou MTE quanto às necessidades de formação (profissionalização e educação básica) dos trabalhadores no país?

3. Em algum momento a CUT foi procurada pelo MEC para conversar sobre a experiência do Integrar ou outras experiências em curso?

4. Após a eleição do presidente Lula há mudanças na forma de relacionamento da CUT com o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação?

5. A CUT foi chamada para participar das discussões que culminaram com a revogação do Decreto n. 2.208 que impedia a integração da Educação Profissional com a Educação Básica no Brasil?

6. Após a Revogação do Decreto 2.208 e a possibilidade de integração com ênfase na educação de jovens e adultos, há algum tipo de aproximação entre a CUT e o MEC ou MTE?

7. O Proeja nasceu de um decreto federal em 2005. Sua primeira redação provocou severas críticas oriundas da rede federal de educação técnica. Destas críticas, abriu-se a possibilidade de discussão e revisão do decreto. A CUT foi chamada a participar deste processo de discussão?

8. Em outra entrevista, o entrevistado afirmou que uma das questões que motivaram o Integrar foi: mostrar ao poder público que era possível uma educação para os trabalhadores que integrasse a formação profissional com a educação básica. Havia, nesse sentido, alguma estratégia da CUT de mobilização do poder público em suas várias esferas?

9. Qual o papel das experiências da CNM/CUT para a ideia da negociação bi ou tripartite para qualificação dos trabalhadores no Brasil?

10. O que mudou para as experiências de formação profissional integrada, desenvolvidas pela CUT, após a criação do PROEJ

APÊNDICE 2 - ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DOS IFETS, UNIVERSIDADES E FÓRUMS DE EJA

Roteiro para Entrevista

1. Como foi sua indicação para compor o Grupo de Trabalho que discutiria o PROEJA?
2. Como foi recebido pela rede Federal Tecnológica o primeiro decreto do Proeja?
3. O GT tinha representantes de três segmentos: os que representam a EJA, a Rede Federal Tecnológica e o MEC.
 - a. Quais temas foram mais fáceis de discutir (havia mais consenso) entre esses três segmentos?
 - b. Em que pontos havia mais divergência?
 - c. Nos temas de maior divergência, quais foram os principais argumentos utilizados por cada segmento?
 - d. Esses diferentes segmentos já vinham articulados de alguma maneira para as reuniões?
4. Um dos temas mais polêmicos que aparece em artigos escritos em 2005 sobre o Proeja é a aproximação da EJA com as escolas da Rede Federal Tecnológica.
 - a. Isto apareceu durante as reuniões?
 - b. Como os distintos grupos se posicionaram sobre isso?
 - c. O que mais incomodava os representantes da Rede Federal Tecnológica quanto ao atendimento aos alunos da EJA?
5. O GT discutiu a origem (ideia inicial) do Proeja e por que ele foi inicialmente pensado para ser oferecido somente nas escolas da Rede Federal Tecnológica?
6. Como era a atuação da equipe do MEC no tocante às divergências durante os trabalhos do grupo?
7. Como se deu o processo de escrita e aprovação do documento final pelo GT?
8. Houve divergências quanto qual secretaria assumiria a coordenação geral do Proeja ou já era certo que ficaria com a SETEC?
9. Como era feito o repasse de verbas para os alunos do Proeja? Isso mudou?

Sobre o Documento Base

1. O documento fala em superar os Programas de EJA (p. 9) – marca histórica dessa modalidade da educação no Brasil –, isso foi discutido no grupo de trabalho? Como o Proeja se distinguiria dos programas anteriores?
2. A proposta do Proeja é muito parecida com a proposta do MEC para o Ensino Médio Integrado.
 - a. Isso foi discutido pelo grupo?
 - b. A ideia de que a EJA estaria perdendo sua especificidade foi tema de discussão?

- c. Como os distintos segmentos se posicionaram sobre isso?
- 3. Quanto aos grupos destinatários do Proeja, como isso foi discutido?
A equipe do MEC trouxe dados sobre quais seriam esses grupos?
- 4. O documento (p. 21) fala em superar problemas históricos relacionados à EJA, dentre eles, a questão de que a “EJA é uma modalidade educacional socialmente desvalorizada”. Como isso foi discutido pelo grupo?
- 5. Tradicionalmente, a educação profissional no Brasil para jovens e adultos com pouca escolaridade era feita pelo Ministério do Trabalho ou no Sistema S.
 - a. A ausência de representantes do Ministério do Trabalho e do Sistema S na composição do GT foi discutida nas reuniões?
 - b. Como os diferentes segmentos ali representados se posicionaram frente a essa ausência?
 - c. Que argumentos levaram o GT a incluir as escolas das redes estadual, municipal e do Sistema S entre as entidades proponentes de cursos do Proeja?
- 6. Existe algum tema em que, embora discutido, não houve consenso e ficou de fora do documento final?

APÊNDICE 3 - ENTREVISTA COM DIRETORES DA SETEC

1. Fale sobre a ideia inicial do Proeja.
 - a. No primeiro decreto, o Proeja seria exclusivo da rede federal tecnológica. Qual motivo?
 - b. Porque só ensino médio?
2. A EJA – Ensino Médio com o PROEJA tem assumido **uma feição muito parecida com o Ensino Médio “profissional”**. Como a SETEC via isso? Não se discutiu a perda da identidade da EJA? Em algum momento discutiu-se, na Secretaria, a possibilidade de este programa não ser de EJA? O que leva a SETEC a implantar um programa de EJA?
3. Como foi o diálogo com a DEJA/SECAD sobre o Proeja?
4. Como a SETEC viu as críticas ao Proeja levantada pela rede federal tecnológica?
5. A qualificação profissional é apontada (Parecer 11/2000) como a tarefa primordial da EJA:
 - a. Antes, a qualificação de jovens e adultos era feita pelo Sistema S e pelo Ministério do Trabalho com programas como o **PLANFOR**, por exemplo. O que leva o **MEC** a tomar para si a tarefa de profissionalização dos jovens e adultos?
6. A SETEC trabalhou com dados sobre o público potencial para o Proeja de nível médio? Quem era esse público?
7. De que forma os Programas PROEJA poderiam se articular às demais ações de EJA no Brasil? Isso foi discutido com a SECAD?
8. Outra marca histórica da EJA no Brasil é a diversidade de experiências (Estados, Municípios, ONGs, Sistema S).
 - a. A organização de um Programa Nacional de nível Médio nas escolas da rede federal tecnológica possibilita uma centralização das ações nesse campo?
 - b. Essa era a intenção do Proeja? Isso foi discutido no grupo?
9. Como foi o diálogo entre os campos vinculados (Ensino Médio, Educação Profissional, EJA).
10. A coordenação das ações do PROEJA tem sido feita pela SETEC, como a DEJA/SECAD se posicionou quanto a isso?
11. Quais as principais dificuldades encontradas, naquele momento, em articular um programa que se vincula a duas secretarias?

APÊNDICE 4 - ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA DEJA/SECAD –
DIRETOR DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (DEJA)

12. Como chegou a ideia do Proeja na DEJA/SECAD?
13. Qual a participação da DEJA/SECAD no primeiro decreto do PROEJA?
 - a. Porque, neste primeiro decreto, os municípios, estado e sistema S não apareceram?
14. Em algum momento discutiu-se, na Secretaria, a possibilidade de este programa não ser de EJA?
15. Como a DEJA/SECAD viu as críticas ao Proeja levantada pela rede federal tecnológica?
16. Como foi a organização do GT que elaborou o documento Base do Proeja em 2005?
17. Qual a participação da DEJA/SECAD neste processo?
18. A qualificação profissional é apontada (Parecer 11/2000) como a tarefa primordial da EJA:
 - a. Antes, a qualificação de jovens e adultos era feita pelo Sistema S e pelo Ministério do Trabalho com programas como o PLANFOR, por exemplo. O que leva o MEC a tomar para si a tarefa de profissionalização dos jovens e adultos?
19. A formação para a **cidadania** (Educação Popular) sempre foi uma marca forte da EJA no Brasil. Como isso se coloca com a profissionalização na educação básica de jovens e adultos?
20. O que justificou a incorporação dos Estados e Municípios entre as entidades proponentes ao PROEJA?
21. A EJA – Ensino Médio – com o PROEJA tem assumido **uma feição muito parecida com o Ensino Médio “Regular”**. Como os representantes da SECAD viam isso? Não se discutiu a perda da identidade da EJA?
22. De que forma os Programas PROEJA, PROJOVEM estão articulados às demais ações de EJA no Brasil?
23. Outra marca histórica da EJA no Brasil é diversidade de experiências (Estados, Municípios, ONGs, Sistema S).
 - a. A organização de um Programa Nacional de nível Médio nas escolas da rede federal tecnológica possibilita uma centralização das ações nesse campo?
 - b. Essa era a intenção do Proeja? Isso foi discutido no grupo?
24. Como foi o diálogo entre os campos vinculados (Ensino Médio, Educação Profissional, EJA). Não havia representantes do EM no GT. Isso foi discutido pelo Grupo?
25. A coordenação das ações do PROEJA tem sido feita pela SETEC, como a DEJA/SECAD se posicionou quanto a isso?
26. Quais as principais dificuldades encontradas, naquele momento, em articular um programa que se vincula a duas secretarias?

Sobre o Documento Base

7. O documento fala em superar os Programas de EJA (p. 9) – marca histórica dessa modalidade da educação no Brasil –, isso foi discutido no grupo de trabalho? Como o Proeja se distinguiria dos programas anteriores?

8. O documento base prevê a constituição de um comitê de acompanhamento às ações do Proeja. O comitê foi constituído?

9. O documento (p. 21) fala em superar problemas históricos relacionados à EJA, dentre eles, a questão de que a “EJA é uma modalidade educacional socialmente desvalorizada”. Como isso foi discutido pelo grupo?

APÊNDICE 6 - ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DO TRABALHO.

1. Como foi a participação do Ministério do Trabalho no processo de discussões que culminaram com a criação do Proeja?
 - a. Como foi sua participação neste processo?
 - b. Porque o nome do Ministério não aparece no documento base do Proeja de Ensino Médio?
 - c. Como foi o diálogo do MTE com o MEC sobre o Proeja FIC?
2. Qual a posição do Ministério quanto ao *lócus* inicial do Proeja: a rede federal de educação tecnológica?
3. A qualificação profissional é apontada (Parecer 11/2000) como a tarefa primordial da EJA:
 - a. Tradicionalmente, qualificação de jovens e adultos era feita pelo Sistema S e pelo Ministério do Trabalho com programas como o PLANFOR, por exemplo. O que mudava para o Ministério do Trabalho com a criação do Proeja?
4. De que forma o PROEJA, poderia se articular às demais ações do Ministério do Trabalho no Brasil? Isso foi discutido com a SECAD/SETEC?
5. Sobre a participação do Sistema S, qual era posição do MTE?
6. Havia discussão sobre a educação profissional nas formas Integrada, concomitante e subsequente no Ministério do Trabalho?

Entrevista com Representante do SESI.

1. Houve algum tipo de aproximação do Sistema S com o MEC na época de elaboração do Proeja?
2. Como era o diálogo do Sistema S nos dois Governos do Presidente Lula sobre a qualificação do trabalhador?
 2. Qual a posição do Sistema S quanto ao *lócus* inicial do Proeja: a rede federal de educação tecnológica?
 3. A qualificação profissional é apontada (Parecer 11/2000) como a tarefa primordial da EJA:
 - a. Tradicionalmente qualificação de jovens e adultos era feita pelo Sistema S e pelo Ministério do Trabalho com programas como o PLANFOR, por exemplo. O que mudava para o Sistema S com a criação do Proeja?
 4. De que forma o PROEJA poderia se articular às demais ações do Sistema S no Brasil? Isso foi discutido com o MEC?
 5. Sobre a participação do Sistema S, qual era posição do MTE?
 6. Havia discussão sobre a educação profissional nas formas Integrada, concomitante e subsequente no Sistema S?

APÊNDICE 7 - LISTA DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevista 1. Entrevista com representante da Universidade Federal do Paraná. Brasília: 01 de junho de 2010. Arquivo digital – 13min.

Entrevista 2. Entrevista com a Diretora de Políticas/SETEC. Brasília: 01 de julho de 2010. Arquivo digital – 47min40s.

Entrevista 3. Entrevista com Diretor de Políticas da SETEC. Brasília: 16 de agosto de 2010. Arquivo digital – 52min43s.

Entrevista 4. Entrevista com Diretor DEJA DEJA/SECAD. Brasília: 16 de agosto de 2010. Arquivo digital – 1h07min.

Entrevista 5. Entrevista com representante dos Fóruns de EJA. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2010. Arquivo digital – 1h401mim.

Entrevista 6. Entrevista com Diretor de Ensino IFET-1. Espírito Santo, 25 de agosto de 2010. Arquivo digital – 51min61.

Entrevista 7. Entrevista com Diretor de Ensino IFET-2. Campinas, 01 de março de 2011. Arquivo digital – 1h18min

Entrevista 8. Entrevista com Diretor de Políticas de Qualificação do Ministério do Trabalho. Salvador, 30 de maio de 2011. Arquivo digital – 1h07min.

Entrevista 9. Entrevista com ex-integrante da Executiva Nacional da CUT. São Paulo, 05 de agosto de 2011. Arquivo digital – 1h31min.

Entrevista 10. Entrevista com Representante do SENAI. Brasília, 24 de agosto de 2011. Arquivo digital – 1h21min.

Entrevista 11. Entrevista com a Técnica em Assuntos Educacionais, CGPEPT/SETEC/MEC. Brasília, 25 de agosto de 2011. Arquivo digital – 1h24min.

