

A Educação Profissional no Brasil – Contexto e Reformas: anos 2000

Vocational Education in Brazil – Context and Reforms: 2000s

Carlos Alberto Machado da Gama*
Judith Maria Daniel de Araújo**

Neste trabalho procuramos contextualizar alguns marcos da Educação Profissional no Brasil nos anos 2000, durante a Reforma da Educação Profissional promovida pelo governo Lula. Particularmente daremos ênfase ao Programa Nacional de Qualificação, PNQ (2005) Decreto 5154/04 (2004), que revogou o Decreto 2208/97, restabelecendo a integração entre educação básica e profissional, e ao Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, PROEJA (2006).

This paper aims at contextualizing important landmarks of Vocational Education in Brazil in the 2000s during the Reform of Vocational Education promoted by Lula's government. We discuss the National Qualification Program, PNQ (2005) Decree 5154/04 (2004), which revoked Decree 2208/97 by reestablishing the integration of Basic and Vocational education with PROEJA (2006).

Palavras-chave: PROEJA. Decreto 5154/06. PNQ. Neodesenvolvimentismo.

Keywords: PROEJA. Decree 5154/06. PNQ. Neodevelopmentalism.

1 Introdução

Nas últimas décadas do século XX, o Estado passou por profundas mudanças com vista a superar a crise das políticas de Bem-Estar Social implantada no pós-guerra, que possibilitaram a chamada “era de ouro” do capitalismo. No Brasil, essas políticas se materializaram ao longo dos anos 1990; inicialmente, com a eleição de Collor e, posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002).

Na primeira década do século atual, com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores mediante eleição do Presidente Lula, criou-se uma grande esperança de que uma mudança de rumo iria se materializar, visto que “o PT brilhou, durante toda a década de 1990, como a estrela guia da política anti-neoliberal” (CASTELO, 2013, p. 122).

No entanto, ao assumir o governo, o presidente Lula deu prosseguimento às políticas implementadas ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, mantendo intactos os alicerces do Consenso de Washington durante praticamente todo seu primeiro mandato. No entanto, ao assumir seu segundo mandato, mesmo mantendo

* Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense, *campus* Campos Centro), Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil. E-mail: cmachado@iff.edu.br.

** Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense, *campus* Campos Centro), Campos dos Goytacazes/RJ - Brasil. E-mail: judith.a@terra.com.br.

a política macroeconômica, o governo Lula promoveu uma inflexão nessas políticas, dando início a uma suposta política denominada neodesenvolvimentista.

Nesse contexto, implementou mais uma reforma na Educação Profissional ao longo de seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) percorrendo, contudo, “um percurso histórico controvertido” com a predominância de políticas focais e assistencialistas, próprias do ideário neoliberal.

2 O Contexto Brasileiro nos Anos 2000

Após o vendaval provocado pelas políticas neoliberais ao longo da década de 1990, que produziu, entre outros, aumento do desemprego, perdas de direitos, privatização de bens públicos e precarização, a eleição do presidente Lula acabou por gerar grande expectativa de mudança de rumo em relação ao caminho percorrido pelo governo anterior. No entanto, tal expectativa não se concretizou. Confirmando o compromisso assumido antes das eleições por meio da “Carta ao Povo Brasileiro¹”, lançada em 2002, o governo Lula abraçou a política até então combatida e rejeitada.

Segundo Castelo,

no primeiro mandato de Lula, a política orçamentária manteve intactos os pilares do Consenso de Washington, sendo, inclusive, mais realista que o rei. Na época, o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu um acordo de 3,75% de meta para o *superavit* primário²; o governo cedeu 4,25% e, na prática, chegou a 5,13% no primeiro ano. O objetivo era acalmar os ânimos do grande capital, leia-se, garantir altas taxas de rentabilidade para a plutocracia. (2013, p. 123)

Além disso, o governo deu continuidade às políticas neoliberais implantando a reforma previdenciária³ dos servidores públicos, mantendo as metas de inflação, o regime de câmbio flutuante, além de realização de privatizações de nova geração, ou seja, as “concessões, as parcerias público-privadas, as organizações sociais, etc”.

Para materializar essa continuidade, nomeou para presidente do Banco Central o ex-presidente do Bank of Boston e deputado eleito pelo PSDB de Goiás, Henrique Meirelles, e para o Ministério da Fazenda, o ex-prefeito de Ribeirão Preto, Antônio

¹ Neste documento assumiu o compromisso de respeitar os contratos com o grande capital, mantendo a política econômica herdada do governo Fernando Henrique Cardoso.

² *Superavit* primário diz respeito às contas do governo. É o resultado positivo das receitas do governo, ou seja, o que o governo arrecadou por meio de impostos, após descontadas as despesas. Nesse cálculo, o pagamento dos juros da dívida é desconsiderado. Por outro lado, quando esse resultado é negativo, ocorre o chamado *deficit* primário. (Pontual; s/d.)

³ A polêmica reforma da previdência realizada através de Proposta de Emenda Constitucional número 40 (PEC40) em 2003, numa das primeiras iniciativas do governo, sempre foi objeto de suspeita devido à compra de votos de parlamentares naquela época, no episódio que ficou conhecido como “mensalão” de triste memória para a política brasileira, que resultou num julgamento histórico pelo STF através da Ação Penal 470 quando políticos de diversos partidos, PP, PMDB, PTB, PL, PT foram condenados à prisão. Da luta contra a reforma, surgiu um novo partido político, o PSOL, constituído principalmente de parlamentares oriundos do PT.

Palocci, dando claros sinais ao mercado de que não haveria mudança de rumo em relação à política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso, conforme previsto no documento lançado antes das eleições.

Dessa forma, ao longo de seu primeiro mandato, o governo Lula manteria inalteradas e sem maiores contestações as políticas neoliberais de seu antecessor, sustentadas pelo tripé: regime de câmbio flutuante, *superavit* primário nas contas públicas e metas de inflação. Esse cenário despertou críticas ácidas de intelectuais e militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), além do abandono do partido por lideranças emblemáticas como Plínio Arruda Sampaio e Hélio Bicudo (ambos fundadores do PT), do ex-Ministro da Educação, Senador Cristóvão Buarque, e do Deputado Fernando Gabeira. Num processo mais traumático, alguns integrantes do partido, como a Deputada Luciana Genro, o Deputado Babá e a Senadora Heloísa Helena foram expulsos por se voltarem contra as polêmicas e contraditórias decisões do PT.

Eleito para um segundo mandato, com o país favorecido pelo cenário internacional e a economia dando sinais de melhoria nos índices de crescimento, com a recuperação do salário mínimo, com o aumento de consumo via farto financiamento, ocorreria uma inflexão na política econômica vigente, dando lugar a um novo modelo denominado neodesenvolvimentismo. O país estaria vivendo um novo tempo.

No entanto, esse modelo teria sido gestado no “ninho tucano”, conforme artigo intitulado *Novo Desenvolvimentismo*, escrito pelo ex-ministro dos governos Sarney e Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira, no jornal Folha de São Paulo em 2004, no qual apresentava uma suposta alternativa ao neoliberalismo.

Segundo Bresser-Pereira⁴ (apud GONÇALVES, 2012), o novo desenvolvimentismo teria como diretrizes de estratégia e política os seguintes elementos:

Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte
 Estado: criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas
 Estado: papel moderado no investimento e na política industrial; grande papel na redistribuição
 Reformas para fortalecer o Estado e regular os mercados
 Política industrial: subsidiária
 Padrões fiscais centrais: *deficit* orçamentário e poupança pública
Deficit fiscais: rejeição
 Inflação: sem complacência
 Banco central, metas obrigatórias: inflação, taxa de câmbio e emprego
 Taxa de juros de curto prazo: exógena e pode ser moderada
 Taxa de câmbio: flutuante e administrada
 Banco central: comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para administrar a taxa de câmbio
 Taxa de câmbio flutuante, porém administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização

Fonte: Gonçalves (2012, p. 658)

⁴ Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Bresser-Pereira (2012)

Assim, as formulações do neodesenvolvimentismo, apesar da pretensão de se contrapor ao Consenso de Washington que predominou ao longo da década de 1980, seria, na verdade, a versão brasileira das diretrizes formuladas pelo Pós-Consenso de Washington (GONÇALVES, 2012).

Segundo Sampaio (2012, p. 678), o neodesenvolvimentismo estaria diretamente relacionado aos embates entre duas correntes que disputariam o controle da economia brasileira; por um lado, a corrente monetarista, que seria o braço direito do neoliberalismo e, por outro lado, a corrente desenvolvimentista que seria o braço esquerdo da ordem:

Acima de suas diferenças e idiosincrasias de ordem teórica e prática, os economistas que reivindicam o novo desenvolvimentismo compartilham um denominador comum: procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo – a cumplicidade com o rentismo – e o que atribuem como inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo – o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social. (2012, p. 679)

Sampaio (2012, p. 680) também afirma que “toda a reflexão neodesenvolvimentista enquadra-se perfeitamente na pauta neoliberal. Na prática, a terceira via torna-se uma espécie de versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro”.

Assim, apesar dos discursos propalados aos quatro ventos de que o governo Lula teria promovido ruptura com as políticas neoliberais e implementado uma nova política por meio do denominado neodesenvolvimentismo, que surgiu no Brasil em meados dos anos 2000, tais discursos caem por terra, quando confrontados com a realidade. Ao longo de seus dois mandatos, o Governo se rendeu ao neoliberalismo com a manutenção das políticas adotadas anteriormente e a adoção de reformas de segunda geração, propostas pelas diretrizes do Pós-Consenso de Washington⁵.

3 A Reforma na Educação Profissional no Governo Lula

Mais uma vez, na história da educação brasileira, com a eleição do presidente Lula da Silva em outubro de 2002, as expectativas

⁵ O Pós-Consenso de Washington: defende novas reformas, as chamadas reformas de segunda geração. “Após a privatização, cabe a regulação dos monopólios; após a liberação financeira, cabe a regulação dos bancos; após a liberação dos fluxos financeiros internacionais, cabe a abertura prudente da conta de capital” (GONÇALVES; 2012; 661).

de mudanças estruturais na sociedade e na educação, pautadas nos direitos inscritos na Constituição Federal de 1988, não se realizaram. Apesar da produção de conhecimentos sobre contradições, desafios e possibilidades da educação profissional, produzidas especialmente no âmbito da área Trabalho e Educação, que esperávamos ser apropriada pela política pública do Estado brasileiro, o que se revelou foi um percurso controvertido entre as lutas da sociedade, as propostas de governo e as ações e omissões no exercício do poder. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS; 2005; p. 1088)

A eleição do Presidente Lula trouxe grande expectativa de mudança de rumo na educação brasileira em relação ao seu antecessor, especialmente na Educação Profissional. No entanto, o que se materializou foi a manutenção em grande parte das políticas implementadas pelo governo anterior, mantendo-se, dessa forma, os princípios neoliberais tão criticados em passado recente.

A política para o campo da educação profissional iniciou-se em 2004, quando, por meio do Decreto 5154/04⁶, revogou-se o Decreto 2208/97. Embora tal medida tenha significado o cumprimento de promessa de campanha junto aos educadores, a revogação desse decreto, realizada mediante a promulgação de um novo, não mudou substancialmente a relação entre educação regular e educação profissional.

Em 2005, foi adotada uma política de expansão da rede federal de educação tecnológica, que se prolongou pelos seus dois mandatos. Outras medidas foram implementadas como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens — PROJOVEM — em 2005; o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) em 2006 e o Programa Brasil Profissionalizado em 2007; formando, assim, o arcabouço da reforma que objetivava a concretização do PDE, lançado em abril de 2007 na esteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No entanto, ao analisar algumas políticas implementadas pelo Governo Lula em seus dois anos e meio de mandato, como a revogação do Decreto 2208/97 e a implantação de programas como Inclusão de Jovens (PROJOVEM), a integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e Escola de Fábrica, Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) constataram que o Governo Lula percorreu caminhos controvertidos, implantando uma política para a educação profissional “mediante programas focais e contingentes, numa travessia marcada por intensos conflitos e no terreno da contradição”, dando continuidade à política educacional do governo anterior. Assim, ao longo de seu dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), mudanças substanciais que poderiam ter sido realizadas foram decisivamente abandonadas.

A principal inovação na educação profissional se deu em 2008 com a lei 11.892, que instituiu os Institutos Federais e criou a Rede Federal de Educação Tecnológica.

⁶ Para melhor compreensão do referido decreto, ver Rodrigues, 2005 e Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005.

Criados no bojo da Reforma da Educação Profissional, os Institutos se materializaram a partir da transformação dos antigos CEFETs, Escolas Técnicas Federais, Escolas Vinculadas às Universidades Federais e Escolas Agrotécnicas Federais.

A seguir trataremos de algumas ações implementadas ao longo do governo Lula, a saber: o PNQ, o Decreto 5154/04 e o PROEJA.

a) O Plano Nacional de Qualificação - PNQ (2003-2007)

O governo Lula instituiu, logo no seu primeiro ano de mandato, o Plano Nacional de Qualificação, PNQ, em substituição ao PLANFOR, que vigorou ao longo dos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso.

Com o PNQ, parte integrante do Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional 2003-2007, o governo Lula conceberia a “qualificação profissional, como direito, como política pública”. Dessa forma, o PNQ se constituiria um “grande desafio de empoderamento dos espaços públicos de gestão participativa e de controle social [...], buscando a superação da condição de política compensatória, para ajustar-se às diretrizes das políticas [...] como uma construção social, como um direito de cidadania” (BRASIL, 2003, p. 6).

Segundo o governo, tal programa surgiu da necessidade de profundas mudanças na política de qualificação, apesar dos avanços proporcionados pelo PLANFOR⁷. Essas mudanças se situavam nas seguintes dimensões: a) política, que colocava a qualificação profissional como direito, como política pública, priorizando aqueles com mais dificuldade para inserção no mercado de trabalho; b) conceitual, com a retomada de noções como educação integral, a ideia de trabalho como categoria explicativa da sociedade, de empoderamento dos atores sociais, além do reconhecimento dos saberes socialmente produzidos; c) institucional, em que se buscava a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si, bem como clarear o papel de cada ator nesse processo; d) pedagógica, com a busca da melhoria da qualidade dos cursos, principalmente a partir da elevação da carga horária média, que deveria ser em torno de 200 horas; e) ética, garantida pelo monitoramento permanente, pela transparência na distribuição dos recursos e critérios de conhecimento público (2003).

Assim, a extinção do PLANFOR com a instituição do PNQ seria necessária diante das lacunas e imperfeições do programa anterior, tais como: a) pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda; b) desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação; c) fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho — CETs e CMTs — como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação; d) baixo grau

⁷ O Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), lançado em 1996 no governo Fernando Henrique Cardoso, tinha por objetivo treinar 20% da População Economicamente Ativa (PEA) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT.

de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros; e) ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo, com isso, uma ação educativa de caráter mais integral; f) fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR (BRASIL, 2003, p. 19).

Segundo o artigo 2.º da Resolução n.º 333/2003, o PNQ deveria contribuir para promover gradativamente a universalização do direito à qualificação dos trabalhadores com vista à (ao):

- I – formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;
- II – aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- III – elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a Educação de jovens e adultos;
- IV – inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- V – aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
- VI – elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda;
- VII – efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.

Apesar das críticas ao PLANFOR e dos avanços proporcionados pelo PNQ, reconhecido como construção social e como direito de cidadania, além do aumento na carga horária, com os cursos passando a ter carga horária média de 200 horas, tal programa não promoveu uma ruptura com as políticas implementadas no governo anterior, situando-se no âmbito dos programas focais próprios do neoliberalismo, mantendo, na sua essência, a lógica das políticas sociais compensatórias, assentada em bases tecnicistas e cursos de formação aligeirada, “proporcionando uma formação precarizada para trabalhadores precarizados”.

b) O Decreto 5154/04

Cumprindo sua promessa de campanha, o presidente Lula revogou o Decreto 2208/97, baixado no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto

5154/04⁸, que passou a regular a educação profissional a partir daí.

Regulamentando o § 2.º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da Lei de Diretrizes e Bases, a Lei n.º 9394 de 1996 restabeleceu a possibilidade de integração entre a formação básica e a profissional perdida anteriormente, por meio do decreto revogado. Entretanto manteve os princípios do Decreto 2208/97⁹, como a oferta de cursos técnicos nas modalidades concomitante e subsequente previstas em seu artigo 4º.

Segundo esse artigo, a educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida de forma articulada com o ensino médio nos seguintes termos:

§ 1.º A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

- I. integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;
- II. concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer
 - a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
 - b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou
 - c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados.

No seu Art. 6.º, trata da modularização.

Art. 6.º Os cursos e programas de educação profissional técnica de nível médio e os cursos de educação profissional tecnológica de graduação, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, incluirão saídas intermediárias, que possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após sua conclusão com aproveitamento.

⁸ Em 2004 foi lançado o Programa Escola de Fábrica que seria implementado a partir de 2005 por meio da Lei n.º 11.180. Tal programa objetivava dar formação profissional inicial a jovens com idade entre 16 e 24 anos matriculados na educação básica de escola pública cuja família tenha renda *per capita* de até 1,5 salários mínimos. Executado a partir de parceria público-privada, o Programa Escola de Fábrica materializou uma política fragmentada e restrita à formação profissional contrariando a política de integração entre educação básica e profissional prevista no Decreto 5154/04 (Ver Frigotto, Ciavatta e Ramos; 2005).

⁹ O referido Decreto, em seu artigo 3.º, dividiu a educação profissional em três níveis: Básico, destinado à qualificação, requalificação e profissional-padrão dos trabalhadores; Técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do nível médio e Tecnológico, correspondente aos cursos de nível superior na área tecnológica destinada a egressos do ensino médio e técnico (BRASIL, 1997).

§ 1.º Para fins do disposto no **caput** considera-se etapa com terminalidade a conclusão intermediária de cursos de educação profissional técnica de nível médio ou de cursos de educação profissional tecnológica de graduação que caracterize uma qualificação para o trabalho, claramente definida e com identidade própria.

§ 2.º As etapas com terminalidade deverão estar articuladas entre si, compondo os itinerários formativos e os respectivos perfis profissionais de conclusão.

Segundo Rodrigues (2005, p. 261), o Decreto 5154/04, na verdade, estabeleceu um salto de 40 anos adiante na educação brasileira, pois enquanto o Decreto 2208/97 reproduziu a Reforma Capanema de 1942, o Decreto 5154/04, por sua vez, estaria mais de acordo com a lei 7044/82, que promoveu a “reforma da reforma” e estabeleceu dois tipos de ensino médio: o 2.º grau propedêutico e o 2.º grau técnico. Dessa forma, o referido decreto reconheceria a dualidade no ensino, permitindo uma variedade de possibilidades na relação ensino médio e educação profissional, materializando, nesse campo, uma flexibilidade bem de acordo com o padrão de acumulação atualmente vigente.

Reescrito nas mesmas bases do decreto anterior, não revogou nenhuma das possibilidades estabelecidas pelo Decreto 2208/97, mantendo, dessa forma, a Educação profissional atrelada aos princípios mercadológicos. Na realidade, o Decreto 5154/04 se diferenciou do anterior, na medida em que restabeleceu a possibilidade de uma formação de nível técnico “integrada” (RODRIGUES, 2005).

c) O (PROEJA)¹⁰

Com a promulgação do Decreto 5154/04, reestabelecendo a possibilidade legal da integração da educação geral e educação profissional no âmbito do ensino médio, o governo instituiu em 2005 o PROEJA, visando materializar, no âmbito federal, “a decisão governamental de atender à demanda de jovens e adultos pela oferta de educação profissional técnica de nível médio, da qual, em geral, são excluídos” (BRASIL, 2007).

Apresentado como programa governamental com vista a ações voltadas para uma política de inclusão social emancipatória, o PROEJA foi instituído inicialmente em junho de 2005 por meio do Decreto n.º 5478, no âmbito das Instituições Federais de Educação Tecnológica, e tinha por denominação *Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos*. No entanto, “a partir de uma ampla discussão com diversos atores envolvidos na oferta de educação profissional, educação de jovens e adultos e educação básica, verificou-se a necessidade de alteração em suas diretrizes” (PROEJA, 2007).

¹⁰ A educação de Jovens e Adultos mereceu pela primeira vez um capítulo próprio (IV) na Lei nº 5692/71. (Ivo;2010,25-26). No entanto, somente com a Constituição de 1988 é que o direito a educação foi estendido aos jovens e adultos consagrando a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, transformado a partir daí em direito público subjetivo.

Assim, no ano seguinte, foi substituído pelo Decreto n.º 5840/06, que revogou o decreto anterior, produzindo uma ampliação de sua abrangência, o que provocou alterações em questões como: ampliação do programa a toda a educação básica e não apenas no nível médio, nova configuração de carga horária¹¹ e nas instituições que poderiam adotar tal programa. A partir daí, tal programa passou a ser denominado Programa Nacional de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Enquanto o decreto 5478/05 o delimitava no âmbito da rede de instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica; com o decreto 5840/06, artigo 1.º, parágrafo 3.º, o programa se estendeu pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades vinculadas ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), passando a ser denominado, Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.¹²

Aberto às pessoas com idade mínima de 18 anos, que não conseguiram concluir a educação básica nos “tempos próprios” e “faixas etárias” devido à interrupção de sua trajetória escolar, o Proeja está sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC).

Segundo o Decreto, no seu parágrafo 1.º, o PROEJA abrangerá os seguintes cursos:

- I - formação inicial e continuada de trabalhadores; e
- II - educação profissional técnica de nível médio.

Esses cursos poderão ser distribuídos da seguinte forma:

1. Educação profissional técnica integrada ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos, visando à habilitação profissional em nível técnico e à certificação de conclusão do ensino médio.
2. Educação profissional técnica concomitante ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos, visando à habilitação profissional em nível técnico e à certificação de conclusão do ensino médio.
3. Formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ao ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos.
4. Formação inicial e continuada ou qualificação profissional concomitante ao

¹¹ Enquanto o decreto original estipulava uma carga horária máxima para os cursos, o novo decreto passou a estipular uma carga horária mínima.

¹² As mudanças promovidas pelo novo Decreto exigiram a construção de novos documentos referenciais.

- ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos.
5. Formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos.
 6. Formação inicial e continuada ou qualificação profissional concomitante ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos. (BRASIL, 2007)

Em relação à modalidade de oferta, os cursos deverão ser oferecidos na forma presencial, ou seja, totalmente realizado em local determinado com a presença de professores e alunos e na forma semipresencial, quando os cursos poderão ser realizados parcialmente à distância.

No seu Art. 2.º e parágrafo 1.º, por sua vez, determinava que as instituições federais de educação profissional deveriam implantar cursos e programas regulares do PROEJA até o ano de 2007 e, no parágrafo 1.º, determinava que as instituições referidas no *caput* deveriam disponibilizar ao PROEJA, em 2006, no mínimo dez por cento do total das vagas de ingresso da instituição, tomando como referência o quantitativo de matrículas do ano anterior, ampliando essa oferta a partir do ano de 2007.

Em relação à carga horária, os cursos do PROEJA destinados à Formação Inicial e Continuada deveriam contar com uma carga horária mínima de mil e quatrocentas horas, distribuídas em mil e duzentas horas para formação geral e duzentas horas para a formação profissional (Art. 3.º). Já os cursos de educação profissional técnica de nível médio deveriam contar com carga horária mínima de duas mil e quatrocentas horas, distribuídas em no mínimo mil e duzentas horas para a formação geral, e a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional técnica, além da observância às diretrizes curriculares nacionais e demais atos normativos do Conselho Nacional de Educação para a educação profissional técnica de nível médio, para o ensino fundamental, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos (Art. 4.º).

Segundo o Decreto n.º 5.478/07, os alunos do PROEJA, ao término do curso, terão direito ao diploma de curso técnico de nível médio com validade nacional, possibilitando a continuidade de seus estudos em nível superior (Art. 8.º). No entanto, no seu Art. 6.º, possibilita aos “cursos serem organizados em etapas com terminalidade” permitindo que o “aluno que demonstrar a qualquer tempo aproveitamento no curso de educação profissional técnica de nível médio, no âmbito do PROEJA, faça jus à obtenção do correspondente diploma, com validade nacional, tanto para fins de habilitação na respectiva área profissional, quanto para atestar a conclusão do ensino médio, possibilitando o prosseguimento de estudos em nível superior”. Além disso, “todos os cursos e programas do PROEJA devem prever a possibilidade de conclusão, a qualquer tempo, desde que demonstrado aproveitamento e atingidos os objetivos desse nível de ensino, mediante avaliação e reconhecimento por parte da respectiva instituição de ensino” (parágrafo único).

Segundo Otranto,

apesar das dificuldades para a sua real implementação, o PROEJA cumpriu, na época do seu lançamento, o papel político para o qual estava destinado – colocar em prática uma das bandeiras de luta da campanha do governo Lula: “educação para todos”. O Decreto 5.840/2006, que o instituiu, obrigou todas as instituições da rede federal profissional e tecnológica a destinarem o mínimo de 10% das vagas existentes para o atendimento do público jovem e adulto. Posteriormente, a Lei 11.892/08 apenas determinou a obrigatoriedade, ficando o percentual a cargo de cada instituição. (OTRANTO; 2011?, p. 4)

Não obstante apresentar um grande avanço em relação aos demais programas implementados pelo governo Lula, o PROEJA enfrenta grandes desafios como a elevação das instituições da rede a CEFETs e posteriormente a Institutos Federais, que acabou por direcionar sua prioridade para o nível superior; o público-alvo do PROEJA que é formado por um público extremamente heterogêneo com trajetória escolar totalmente distinta; a pouca ou nenhuma experiência da rede federal na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA).

4 Considerações Finais

O governo Lula em seus dois mandatos implantou uma política para a educação profissional permeada por ações contraditórias com a introdução de programas focais e assistencialistas bem de acordo com as políticas defendidas pelo ideário neoliberal.

Verdade é que se, por um lado, em seu governo, o presidente Lula revogou o Decreto 2208/97 possibilitando o retorno do ensino médio integrado ao ensino profissional e implantou o PROEJA — o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos —, por outro lado, implantou diversos programas como o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), o Programa Brasil Profissionalizado, o Escola de Fábrica etc., percorrendo caminhos controvérsos “mediante programas focais e contingentes, numa travessia marcada por intensos conflitos e no terreno da contradição” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

Dessa forma, mais uma vez na história da educação brasileira, particularmente na Educação Profissional, as expectativas de mudanças substanciais, que poderiam ser implementadas ao longo de seus dois mandatos, foram deixadas de lado. Todos os debates e trabalhos produzidos ao longo dos anos 1980 e 1990 pelos setores progressistas, que poderiam significar uma mudança de rumo em relação aos programas implementados no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram ignorados, frustrando a grande expectativa de que as políticas implementadas num passado recente a partir daí seriam uma página virada.

O que restou, mais uma vez, foi a lição de que mudanças substanciais em qualquer

governo só se concretizarão com a efetiva participação da sociedade e daqueles que têm compromisso com uma educação integral que ultrapasse os limites de uma formação restrita para o mercado que, por sua vez, limita o exercício pleno da cidadania.

Referências

BRASIL. *Decreto n.º 2208, de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2.º do artigo 36 e os arts. 39 a 41 da lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Decreto n.º 5154, de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2.º do artigo 36 e os arts. 39 a 41 da lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá outras providências. [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004.../2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. *Decreto n.º 5.840, de 13 jul. 2006*. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/...2006/2006/decreto/D5840.htm>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *PROEJA: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos: educação profissional técnica de nível médio / ensino médio: documento base*. Brasília: SETEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

_____. *Decreto n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004.../2005/Decreto/D5478.htm>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Plano Nacional de Qualificação: PNQ, 2003-2007*. Brasília: MTE, SPPE, 2003. 56p. [on-line]. Disponível em: <http://www.trabalho.al.gov.br/configuracao/arquivos/manuais/Pnq_2003_07.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. p. 27-66. 2012. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

CÊA, G. S. dos S. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004, Caxambu, MG. *Anais eletrônicos...* Caxambu, MG, 2004. Disponível em: <<http://27reuniao.anped.org.br/gt09/t099.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA; RAMOS. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, out. 2005. Edição especial. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

GAMA, C. A. M. da. *Reestruturação produzida e reforma da educação profissional: o Decreto 2208/97: trajetória e posições no CEFET-Campos*. 2004. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado: new developmentalism and embedded liberalism. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

IVO, A. A. Ensino profissional e educação básica: estudo de caso da implantação de um curso técnico na modalidade de jovens e adultos. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010. Disponível em: <http://www2.ufpel.edu.br/tede/tde_arquivos/18/TDE-2010-09-01T193240Z-546/Publico/Andressa_Aita_Ivo_Dissertacao.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

KUENZER, A. Z. A Educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 877-910, out. 2006. Edição especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

OTRANTO, C. R. A política de educação profissional do governo Lula: novos caminhos da educação superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011?, Natal. *Anais eletrônicos...* Natal: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011?. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-315%20int.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Reforma da Educação Profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 42, n. 28, pp. 199-226, jan./abr. 2012. [on-line]. Disponível em: <<http://incubadora.ufrn.br/index.php/req/article/view/583>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: IFETs. *Revista Retta*, Seropédica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.celia.na-web.net/pasta1/trabalho19.htm>>. Acesso em: 15 maio 2013.

PONTUAL, H. D. *Superávit*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 13 maio 2014.

RUMMERT, S. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o “novo” que reitera antiga destituição de direitos. *Sísfifo: Revista de Ciências da Educação*. Universidade de Lisboa, n. 2, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.uff.br/ejatrabalhadores/artigos/a-educacao-de-jovens-adultos-brasileiros-sec-xxi.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil atual: do simulacro à emancipação. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 26, n. 1, pp. 175-208, jan./jun. 2008. [on-line]. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/.../2175-795x.2008v26n1p175/9570>> Acesso em: 05 abr. 2014.

_____; TOLEDO, F. A. O PNQ e a Política de Qualificação Profissional de Trabalhadores a partir dos anos 1990. *Trabalho Necessário*, ano 7, n. 9, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN09TOLEDO.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

Artigo recebido em: 13 jun. 2014

Aceito para publicação em: 22 abr. 2015