

---

**PROEJA E PRONATEC: CICLO DE POLÍTICAS, POLÍTICAS RECICLADAS**

*Naira Lisboa Franzoi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

*Carla Odete Balestro Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (IFSUL, câmpus Sapiranga) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

*Rita de Cássia Dias Costa – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (IFSUL, câmpus Charqueadas) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

**RESUMO:** O artigo examina as recentes inflexões nas políticas de educação profissional, focando o caso do PROEJA e do PRONATEC. Baseia-se em estudo de caso em um campus de um Instituto Federal do RS e em dados coletados em outros IFs do estado. Traça um paralelo entre as duas políticas, desde sua formulação à sua implementação. Resulta das análises a constatação do engajamento de grande parte dos atores envolvidos, identificados com a proposta na implementação do PROEJA, com indicativos promissores quanto à sua continuidade. No entanto, frente à ênfase, ou quase exclusividade, dada ao PRONATEC, observa-se um refluxo do PROEJA o que representa um retrocesso nas políticas de formação de trabalhadores.

**PALAVRAS-CHAVE**

Políticas de educação profissional; Formação de trabalhadores; Proeja; Pronatec

---

**PROEJA E PRONATEC: POLICIES CICLE, RECYCLED POLICIES**

**ABSTRACT:** This paper examines new inflections in professional education policies, this focuses on PROEJA - National Program of Integration between Vocational Education and Basic Education for Youth and Adults and PRONATEC - National Program for Access to Technical Education and Employment. This study is based on case study on Federal Institute campus in Rio Grande do Sul/Brazil and in data collected in other FEs of the state. This study traces a parallel between two policies from their formulation to implementation. After analyzing the data, it is observed the engagement of most the actors involved identified with the proposed of PROEJA implementation with promising indications as to its continuity. However, opposite to emphasis, or nearly exclusivity attributed to the PRONATEC, there is a throwback of PROEJA which represents a regression in workers training policies.

**KEYWORDS**

Professional education policies; workers training; Proeja; Pronatec

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo é resultado da nossa atuação junto ao PROEJA, seja como gestoras e/ou pesquisadoras e formadoras<sup>1</sup>. Nele examinamos as recentes inflexões nas políticas de educação profissional, focando o caso do PROEJA e do PRONATEC. Referenciadas, teoricamente, nas análises dos ciclos de políticas e nas contribuições da ergologia e, empiricamente, em estudo de caso realizado no IFSUL – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense - Campus Charqueadas e em dados da maioria dos *campi* dos três Institutos Federais do RS, fazemos uma breve análise da formulação do PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos de sua implementação e a entrada do PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego nos Institutos Federais. Resulta de tais análises a constatação de um grande investimento governamental para a efetivação do PROEJA dado por um conjunto de ações que visavam sua garantia. No nível da implementação, constata-se uma tensão permanente. De um lado, muitos resistiram à proposta, pois entendiam que a entrada deste público nas escolas federais prejudicava a excelência. Para além da legítima defesa das condições de trabalho dos professores, representada por visíveis lacunas no programa, a resistência dava-se muito pelo apego à zona de conforto que o conhecido possibilita e que o desconhecido ameaça. De outro lado, um número significativo de gestores e professores identificou-se com a proposta e, motivado pela participação em ações de pesquisa e formação, trabalhou pelo sucesso na sua implementação. Sua busca por inovações pedagógicas que pudessem responder às demandas desse novo perfil de aluno dava indicativos bastante promissores quanto à permanência da política, esta originária de uma demanda dos setores ligados aos trabalhadores. Depois de seis anos de vigência, observa-se um refluxo do mesmo e uma instabilidade dos atores responsáveis por sua implementação, em grande parte pela ênfase, ou quase exclusividade, dada ao

---

<sup>1</sup> Naira Lisboa Franzoi foi coordenadora do grupo de pesquisa CAPES-PROEJA/RS formado por um consórcio composto pela UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFPEL – Universidade Federal de Pelotas, UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, IFSUL – Instituto Federal Sul-rio-grandense, IFRS – Instituto Federal do Rio Grande do Sul e IF Farroupilha – Instituto Federal Farroupilha em resposta ao Edital PROEJA-CAPES/SETEC nº 03/2006. Carla Odete Balestro foi membro da coordenação do CAPES-PROEJA/RS e atuou como gestora e professora de cursos oferecidos no âmbito do PROEJA no IFSUL – Campus Charqueadas. Rita de Cássia Dias Costa, membro do grupo de pesquisa referenciado, foi supervisora dos cursos PROEJA oferecidos no IFSUL – Campus Charqueadas. Todas as autoras possuem outras pesquisas sobre diferentes temáticas relacionadas ao PROEJA.

PRONATEC, que entrou em vigor em 2011 e ganha corpo nos Institutos Federais no ano de 2012. Este programa, assemelhando-se às políticas do governo FHC, representa, a nosso ver, um retrocesso nas políticas de formação de trabalhadores.

## **2. O PAPEL DOS ATORES NA FORMULAÇÃO E NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A sociedade em que vivemos se caracteriza por grandes diferenças sociais, tratando-se, pois de uma sociedade conflituosa. Administrar os conflitos é necessário para a sobrevivência da sociedade e a política pública é um dos meios para fazê-lo. Para Rua (1997), a política é um conjunto de ações formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

Rua (1997) lembra que

[...] as políticas públicas são públicas e não são privadas ou apenas coletivas. A dimensão *pública* das políticas é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem e sim pelo seu caráter *imperativo*, que é uma característica central da atividade política, e pelo fato de que as decisões e ações estão revestidas de soberania do poder público (RUA, 1997, p.1).

Dessa forma, a ação governamental, no que diz respeito à política, objetiva satisfazer as demandas de diferentes atores sociais ou, ainda, aquelas formuladas pelos agentes do sistema. As demandas e os atores são dois aspectos importantes nas políticas públicas porque definem seu teor e seu caminho.

No que diz respeito às demandas, devemos considerar a existência de três tipos: as novas, as recorrentes e as reprimidas. As primeiras são resultantes do aparecimento de novos atores políticos ou novos conflitos; as demandas recorrentes são, tal como o nome diz, aquelas que aparecem e reaparecem no cenário político e governamental ou porque não foram resolvidas ou porque foram mal resolvidas.

Por fim, as demandas reprimidas caracterizam-se por constituírem um “estado de coisas”<sup>2</sup>, isto é, questões que incomodam e geram insatisfação, mas não se encontram dentre os itens da agenda governamental. Esta situação pode durar por períodos indeterminados; será apenas quando transformar-se em um problema político, que o “estado de coisas” mobilizará uma formulação de alternativas. Como exemplo de demanda reprimida, que vem ao encontro do objeto de nosso estudo, temos o direito à

---

<sup>2</sup> Este termo é utilizado por Maria das Graças Rua para definir questões sociais que, embora sejam demandas políticas, não fazem parte da agenda política.

educação de jovens e adultos, principalmente no que diz respeito ao ensino profissionalizante. A mobilização coletiva de grupos ligados à causa levou sua inclusão na agenda governamental possibilitando a formulação de diferentes alternativas.

Quanto aos atores políticos podemos diferenciá-los entre públicos e privados. Os atores públicos podem ser políticos ou burocratas, e entre os privados teremos os empresários, os trabalhadores, os agentes internacionais e a mídia. Saber quem são estes atores é importante na medida em que serão seus interesses, suas influências e seus poderes que participarão das discussões e debates durante a formulação de alternativas e da política pública; logo, dependendo da decisão tomada por eles, a política assume uma configuração ou outra.

Schattschneider (1960, apud Muller, Surel, 2002, p.79) em sua obra “The Semi-Sovereign People” aborda o papel que representam os atores na formação, desenvolvimento e na solução de conflitos sociais.

Para Muller e Surel (2002)

a construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização. Ela depende, também, da estrutura mais ou menos flutuante de suas relações e das estratégias elaboradas nos contextos de ação definidos em especial pelas estruturas institucionais, no interior das quais tomam lugar as políticas públicas. (Muller, Surel, 2002, p.79)

A respeito da formulação das alternativas para resolver um conflito social, Rua (1997) afirma que “é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto” (RUA, 1997, p.6).

Os atores podem organizar suas dinâmicas de ação em três padrões: lutas, jogos e debates. As **lutas** implicam em situações em que a vitória de um ator implica na derrota de outro, acontecendo geralmente em arenas redistributivas: é o chamado “jogo de soma-zero”. Os **jogos** buscam a derrota do adversário sem sua eliminação do processo, há uma perspectiva de que possa ser um aliado no futuro e normalmente é visto em campos onde se exigem negociações, barganhas, coalizões, etc. E, por fim, os **debates** objetivam convencimento e a lógica da persuasão: será vitorioso o ator capaz de transformar o adversário em aliado.

Durante as dinâmicas de ação diferentes táticas são utilizadas, dentre elas a persuasão, a pressão pública, o intercâmbio, a negociação, o compromisso e inclusive a obstrução. Muito embora a formulação de uma política pública expresse, na forma de

determinação legal, diversas e diferentes intenções para solucionar um problema, não há a garantia de que esta se transforme em ação e nem que a demanda original seja atendida. Neste ponto inicia-se outro processo da política pública: a implementação. Entendemos ser este o momento em que ações de grupos ou indivíduos permitem que a política saia do papel e crie vida.

Segundo Rua (1997, p.13) “a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a política”.

Para Arretche (2001, p. 48) também não há relação entre o desenho previsto para um programa político e o formato que ele toma ao ser implementado:

A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. É esta autonomia que, por sua vez, lhe permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHÉ, 2001, p. 48).

Sobre isso, Rua (1997) afirma:

Efetivamente, em especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo [...] ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Mesmo quando se trata apenas do nível local, há que se considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local para o sucesso da implementação. Geralmente, quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isto não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso (RUA, 1997, p.13).

Licínio Lima (2003) refere-se a esta situação como uma “infidelidade normativa” ou seja, os atores por diferentes motivos, de caráter voluntário ou involuntário, não se sujeitam ao normativismo burocrático tornando-se “infieis” à norma. Como motivos pode-se citar “desconhecimento do normativo, erro não intencional de interpretação ou de aplicação, erro intencional de interpretação ou de aplicação” (LIMA, 2003, p.64). Ainda segundo o autor, tal infidelidade pode se dar em três grandes tipos: “em relação à letra, mas não ao espírito, em relação ao espírito e não à letra e em relação ao espírito e à letra” (LIMA, 2003, p.65).

É significativo ressaltar que a infidelidade normativa está intimamente ligada a uma fidelidade às concepções e crenças dos sujeitos. Para o autor: “na verdade, a *infidelidade* seria mais correctamente compreendida se considerada enquanto *fidelidade* dos actores aos seus objetivos, interesses e estratégias”. [grifos do autor] (LIMA, 2003, p.64).

Considerando-se que a implementação é a atividade de trabalho dos gestores e professores das escolas, encontramos total convergência entre as reflexões do autor com aquelas da ergologia<sup>3</sup>. Esta abordagem dá ênfase ao estudo do trabalho no seu próprio acontecer. O trabalho real, aquele que os trabalhadores realizam, nunca corresponde às suas prescrições, pois eles as renormalizam a partir de valores dados por suas singularidades e pertença a grupos que determinam sua forma de ver e estar no mundo. Para Canguilhem (2010), a renormalização, o recriar das normas é um movimento natural do ser humano como pulsão de vida; é uma condição natural do humano como forma de manter-se vivo. Para o autor, a falta de capacidade de renormalização é um estado de adoecimento. Portanto, tendo como referência a ergologia, traduzimos a noção de “infidelidade normativa” – como fidelidade aos objetivos e estratégias dos atores –, utilizada por Licínio Lima (2003), como “infidelidade criativa” ou “renormalizadora”, também de acordo com os objetivos, estratégias e valores dos executores, neste caso, os implementadores das políticas. Assim, entram em jogo, no redesenho da política, a compreensão do ponto de vista pedagógico propriamente dito (não sei se ta bom, não to achando uma palavra boa pra dizer o conhecimento, o entendimento mesmo), de cada gestor ou professor ou coletivos das escolas, acerca das diretrizes da política, bem como o tipo de aliança que esses sujeitos e coletivos estabelecem. Por suas trajetórias de vida e de trabalho, pela coesão do grupo e visão de mundo, em alguns casos eles podem se aliar aos interesses dos alunos e, em outros, a interesses corporativos.

Dentro desta lógica podemos afirmar que a implementação é um campo de incertezas, pois as vontades, interesses e as concepções ideológicas dos formuladores e mentores não são, necessariamente, coincidentes. Também, a complexidade do programa influenciará diretamente as concepções e interesses durante sua execução e “maior será a tendência a não convergência” (ARRETCHE, 2001, p.48).

---

<sup>3</sup> A ergologia tem como seus principais expoentes Yves Schwartz e Louis Durrive (2010) e, segundo os autores, a abordagem se constitui em uma ampliação dos estudos de Ivar Oddone e do que este denominou *comunidade científica ampliada*, uma metodologia própria de intervenção junto aos, e com os trabalhadores (CORNU, 2006).

Salientamos que entendemos que este cenário não é um problema, mas sim um dado real que deverá ser observado tanto pelo pesquisador quanto pelos formuladores de programas, pois cabe a eles (formuladores) desenvolver estratégias de incentivos que garantam a adesão e “obediência” aos objetos e desenho do programa, uma vez que problemas nessa estrutura poderão implicar o insucesso da implementação. De acordo com Arretche (2001, p. 49),

[...] a implementação é, de fato, uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa (ARRETCHÉ, 2001, p. 49).

Considerando que a implementação é uma etapa da “vida” da política e que nesta fase, além das condições materiais e institucionais, o papel principal é dos atores responsáveis pela sua implementação, é natural presumirmos que esta se dará baseada nas referências que tais atores possuam. Na prática são eles que **fazem** a política (ARRETCHÉ, 2001, p.54) [grifo nosso].

### 3. A FORMULAÇÃO DO PROEJA

Eleito com forte base nos movimentos sociais, em 2002, ao tomar posse, o governo Lula buscou incorporar os debates que vinham aglutinando esses movimentos e setores progressistas da comunidade acadêmica. Cita-se, em especial, a série de seminários promovidos pelo IIEP (Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas) sobre Qualificação Profissional e Elevação de Escolaridade. Em 2002, também por iniciativa do IIEP, pesquisadores de universidades, representantes de órgãos governamentais e sindicalistas reuniram-se em Santo André e redigiram uma proposta que deveria subsidiar o governo Lula, recém-empossado (2003), no tocante às políticas de educação profissional (FRANZOI *et al*, 2004). Esse documento sugeria, entre outros pontos destacados, políticas que aliassem qualificação profissional e elevação de escolaridade para trabalhadores (SEMINÁRIO NACIONAL: A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA, 2002, p.3).

Reagindo às políticas do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o Governo Lula orienta-se no sentido de dar um novo rumo à educação profissional, recolocando as posições assumidas pelos setores progressistas desde as primeiras

discussões sobre a LDB. Tais discussões foram iniciadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, na defesa de uma educação politécnica. Uma série de debates precedeu a promulgação do Decreto 5.154/2004, que procurou recuperar a integração entre ensino médio e ensino técnico<sup>4</sup>.

Outro ponto importante dos debates era a integração entre educação profissional e Educação de Jovens e Adultos, eixo de muitas experiências surgidas na década de 1990, no âmbito dos movimentos sociais. Tais experiências, contraditoriamente, ganharam impulso a partir de sua proposição e execução no âmbito do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), do Ministério do Trabalho e Emprego. Uma das primeiras ações da diretoria de Ensino Médio da então SEMTEC/MEC foi desenvolver, em 2003, um estudo sobre essas experiências, com a participação de pesquisadores de universidades envolvidos com o tema. Para tanto, deveria mapeá-las, registrá-las e conhecer algumas delas – seus limites e potencialidades – em profundidade. No Rio Grande do Sul, foram mapeadas mais de 30 experiências<sup>5</sup>. Uma dessas experiências, que ganhou visibilidade por sua importância, foi o Projeto Integrar, desenvolvido pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que oferecia educação profissional integrada ao Ensino Fundamental, com certificação oficial.

A herança de tais experiências materializou-se, em termos de política pública, no Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Esse programa foi instituído pelo governo a partir de 2005, nos então Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). Essa foi uma dentre muitas ações de expansão da educação profissional, expansão essa veloz e voraz, feita, muitas vezes, sem o suporte necessário de recursos e, por isso mesmo, em alguns momentos mereceu a crítica dos mesmos setores que apoiaram as primeiras medidas governamentais. Mas, se a velocidade com que o

---

<sup>4</sup> Um das primeiras iniciativas do governo é o Seminário Nacional Educação Profissional: Concepção, Experiências, Problemas e Propostas (MEC/SEMTEC/PROEP, 2003). Para uma análise detalhada dos percalços na elaboração e implementação do decreto, ver Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005.

<sup>5</sup> A pesquisa foi conduzida nacionalmente pelo IIEP e na Região Sul (Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina), por uma equipe da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Entre as experiências mapeadas, destacam-se os Programas da Escola 8 de Março, para sapateiros, enfermeiros e trabalhadores da indústria de vestuário; o Programa Integrar, da Federação Nacional dos Metalúrgicos da CUT; o ITERRA, Escola do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); as Casas Familiares Rurais, dentre elas uma escola para pescadores. Essas três últimas experiências foram estudadas em profundidade na pesquisa. Para detalhes, ver Franzoi et al, 2004.



governo tentou implantar o PROEJA requeria vigilância redobrada, cabia reconhecer-se na entrada de um público da EJA em escolas de excelência uma importante conquista<sup>6</sup>.

O Programa sofreu severas críticas por ter sido uma política formulada e concebida sem a presença dos principais protagonistas da execução e por ter vindo sem uma correspondente institucionalização, ou seja, verbas específicas para as escolas e contratação de novos professores. Por outro lado, há que se reconhecer que houve um grande investimento, de parte do governo federal, para garantir sua efetivação. Dois importantes pontos de apoio ao PROEJA foram: o forte investimento na formação de professores para atuar junto aos cursos através de cursos de especialização realizados pelas Universidades Públicas; um convênio entre a CAPES e a SETEC (por extenso ou já foi?) para estimular pesquisas que pudessem subsidiar o Programa<sup>7</sup>.

#### **4. O ENGAJAMENTO DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROEJA: “UMA IDEIA COMPRADA”**

O estudo de caso realizado por Costa (2009)<sup>8</sup> sobre a trajetória de implementação do PROEJA no Campus Charqueadas do IFSUL – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense possibilitou um maior conhecimento de como a política foi adotada e modificada por seus implementadores, a saber, no caso da pesquisa em questão, os gestores e professores do referido campus. Os professores e gestores, nesta época, foram convidados a construir o Curso Técnico em Informática – Forma Integrada – Modalidade de Educação de Jovens e Adultos que foi o primeiro curso oferecido no Campus Charqueadas<sup>9</sup>.

Muito embora o PROEJA já existisse desde 2005, todos os entrevistados conheceram a política no ano de 2006, quando iniciaram suas atividades no Campus Charqueadas, ao serem inqueridos sobre o sentimento tiveram ao depararem-se com a perspectiva de atuarem num curso de PROEJA, demonstraram tranquilidade e motivação (COSTA, 2009, p 90).

Quando perguntados sobre a existência de algum tipo de pressão para a implantação do programa, os entrevistados reconheciam que este era um assunto

---

<sup>6</sup> Os CEFET foram transformados em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. A própria criação dos IFs é outra medida de expansão da educação profissional e tem merecido críticas pelo fato de expandir para o ensino superior a dualidade já existente no ensino médio.

<sup>7</sup> O já mencionado Edital PROEJA-CAPES/SETEC nº 03/2006.

<sup>8</sup> Para um detalhamento da metodologia utilizada, ver Costa, 2009

<sup>9</sup> Campus do IFSUL – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense implantado na primeira fase da expansão da rede federal de EPT.

“dado”, isto não os incomodou, pois “compraram a ideia”, em especial a ideia de resgate social, de terem a possibilidade de fazer diferença para aquela comunidade, cidade e região (COSTA, 2009, p. 92).

Os relatos apresentados demonstraram que, mesmo encontrando dificuldades no programa para sua implementação, o que implicava muitas vezes na realização de mudanças internas, algumas inclusive tensionando pressupostos institucionais, os implementadores reconheceram que ele se faz necessário como forma de oferecer aos jovens e adultos a possibilidade de ter uma educação de qualidade, um preparo real para o mundo do trabalho e principalmente de ter escolhas para o futuro (COSTA, 2009, p. 93).

Ainda sobre a implementação e o envolvimento dos sujeitos responsáveis por tal demanda, alguns autores, dentre eles, Apple e Beane (1997) têm destacado a importância da construção participativa e democrática das políticas públicas. A implantação de forma impositiva de uma política pública na educação transforma educadores e alunos em meros consumidores.

Para todos os entrevistados, o processo de construção do curso foi significativo, envolvente e desafiador; no entanto, também aparece nos relatos que a transição entre a teoria e a prática foi conflituosa, ao implicar em alguns momentos a não realização daquilo que tinha sido idealizado (COSTA, 2009, p. 94).

A criação de espaços de estudos, discussão, troca de ideias foi determinante na constituição da unidade do grupo, que, como já foi dito, deu segurança para a construção de um curso com tantas especificidades pouco conhecidas.

A pesquisa permitiu confirmar a afirmação de que a política se redesenha a partir da vivência dos implementadores e ainda que, no caso estudado, a política se redesenha no espaço existente entre a vivência dos implementadores e as estratégias dos formuladores para garantir seu desenho original (COSTA, 2009, p 95).

Com base nas experiências com o PROEJA, a instituição pesquisada passou a questionar a forma como o ensino técnico noturno era oferecido ao adulto trabalhador. Tal questionamento não apenas mudou as práticas dentro das salas de aula como levou a constituição de uma nova trajetória para a oferta de ensino noturno no Campus. A concepção atual é de que o ensino para adultos, trabalhadores ou não, precisa atender as suas necessidades tanto no aspecto metodológico quanto no aspecto temporal (COSTA, 2009, p. 101).

## **5. O PRONATEC – PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO**

As principais medidas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso estabeleciam, de forma inequívoca, a dualidade entre ensino médio acadêmico e ensino técnico. Além do Decreto nº 2.208/1997, do Ministério da Educação, que separava o ensino médio do ensino técnico nas escolas técnicas, o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – foi o principal programa para formação de trabalhadores. Tratava-se de um programa do Ministério do Trabalho de qualificação profissional para desempregados, que trazia a marca forte do governo, que se pautava por um enxugamento do aparato estatal, a diminuição de custos na gestão pública e a parceria público-privado. Caracterizou-se também por uma proliferação e pulverização de ações entre diversos setores da sociedade civil. Esta foi uma característica de uma concepção de gestão governamental atual em nível global, já apontada por Castel (1998). Para o autor, a intervenção dos governos na atualidade não se dá pela falta de políticas, mas pelo excesso e pulverização das mesmas, porém visando a uma inclusão, com o sentido de periférica, e não a uma real integração.

O PLANFOR, por sua magnitude, conseguiu mobilizar, “em torno de si, amplos setores da sociedade civil, que dele participaram como gestores, usuários, executores ou avaliadores” (FRANZOI, 2006, p. 3) e foi emblemático dessa forma de governar. Operava, com alguns pressupostos articulados entre si: o primeiro é de que o mercado de trabalho estaria “em constante mutação”, expressão utilizada nos documentos oficiais, emprestando a ela uma positividade e modernidade que desconheciam o drama vivido pelos trabalhadores sujeitos às “intempéries” deste mercado. Outro pressuposto apontava para um determinismo nas novas configurações do mercado de trabalho, cabendo aos trabalhadores adaptarem-se a elas e, às políticas governamentais, prepará-los. Ficava muito clara a concepção de relação entre trabalho-educação que informava o programa: uma relação de tipo linear, que desconhecia os diferentes elementos que operam entre um e outro espaço (Franzoi, 2006), o que levou alguns autores a considerá-las uma reedição da teoria do capital humano. Os documentos alegavam que o mercado de trabalho tornara-se mais exigente e seletivo, mas, paradoxalmente, respondia a essa exigência com um programa de formação

constituído de cursos curtos e aligeirados, para uma população com uma baixíssima escolaridade. (FRANZOI, 2006, p. 3).

As políticas do governo Lula trouxeram a marca dos setores que lhe deu sustentação, como já apontado anteriormente em relação ao Proeja. Mas em muitos casos, deu continuidade às do governo anterior, reformulando-as, mas sem conseguir uma ruptura com as concepções daquele governo<sup>10</sup>. Segundo Oliveira (2011), na segunda gestão do governo, houve um esforço considerável em abarcar diferentes ações em políticas articuladas. Na área da educação, um exemplo é o Plano de Ações Articuladas que reúne várias ações destinadas à melhoria da qualidade nas escolas, em um programa a ser gerido em colaboração entre União, Estados e Municípios. O PRONATEC também é um programa que reúne em um grande guarda-chuva várias ações, muitas das quais que já vinham acontecendo. Por este lado, pode ser entendido dentro deste esforço de superar a pulverização e fragmentação das ações. No entanto, guarda muitas das fortes características das políticas do governo FHC. A concepção que pauta o PRONATEC é a urgência de preparação para o mercado de trabalho, apoiado nos mesmos pressupostos do PLANFOR: a linearidade entre formação e colocação no mercado de trabalho; a estreita articulação entre público e privado, com ênfase no Sistema S; cursos de formação aligeirados, voltados estritamente para a preparação restrita para ocupação imediata de postos de trabalho. Novamente, e desta vez talvez com mais força, aparecem as demandas imediatas do mercado de trabalho: aos trabalhadores cabe novamente prepara-se para adaptar-se a suas demandas; e às políticas públicas cabe, mais do que oferecer-lhes uma formação, oferecer imediatamente a um país em franco desenvolvimento econômico, mão de obra qualificada, para que um suposto “apagão de mão de obra” não venha a impedir esse crescimento<sup>11</sup>.

O PRONATEC está contemplando, entre as suas ações, a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica com a implantação de 35 novos *campi*

---

<sup>10</sup> Fator fundamental para compreender as continuidades e rupturas de um e outro governo são as alianças estabelecidas pelos governos petistas, e consequente distribuição dos ministérios, como o caso do Ministério que interessa particularmente à análise das políticas de educação profissional. No entanto, este artigo não comporta tal análise.

<sup>11</sup> Seria fundamental aqui uma radiografia da realidade e um exame minucioso dos dados que levam a pressupor tal “apagão”, para que não se caia em armadilhas.

em 19 estados brasileiros<sup>12</sup>. No entanto, a grande oferta de vagas do programa está concentrada nos cursos de formação inicial e continuada, como demonstram os números divulgados pelo Ministério da Educação em dezembro de 2012<sup>13</sup>: das 2.521.418 vagas disponibilizadas pelo programa em 2012, 1.732.439 foram destinadas aos cursos de formação inicial e continuada e 788.979 em cursos técnicos (sendo 252.716 oferecidas na rede federal). Em termos percentuais, temos 68,71% das vagas do PRONATEC concentradas em cursos de curta duração e apenas 31,29% em cursos técnicos que elevam a escolaridade.

Para o ano de 2013, a meta, segundo pronunciamento da presidenta Dilma<sup>14</sup> é oferecer 2.290.221 vagas dentro do programa sendo 1.565.682 destinadas aos cursos FIC, ou seja 68,3%, e 724.539 destinadas aos cursos técnicos, o que corresponde a 31,63% da oferta<sup>15</sup>.

Percebe-se, portanto, que, embora haja ações voltadas à elevação de escolaridade, esta não é a ênfase do programa.

O PRONATEC propõe cursos rápidos que formem para o mercado de trabalho, indo de encontro a uma educação profissional integral para o mundo do trabalho e não sujeita às demandas restritas dos postos de trabalho que são criados e fechados de acordo com os interesses do capital. Além disso, o PRONATEC ignora a formação dos professores para atuar com este público que, muitas vezes, não têm escolaridade suficiente para os cursos propostos. Sua escolaridade é insuficiente, por exemplo, para a compreensão dos cálculos necessários para realizar um curso de Desenho Técnico; ou conhecem muito pouco de Informática para realizar um curso de Redes de Computadores.

## 6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CENÁRIO ATUAL

Muitas críticas foram, e ainda têm sido tecidas sobre o PROEJA: o despreparo dos professores da rede federal para atender o público da Educação de Jovens e Adultos (MOURA, 2008, p. 25); a implementação do programa sem a devida medida de suporte

---

<sup>12</sup> Cada um dos *campi* implantado tem estrutura prevista para ofertar 1.200 vagas divididas em cursos técnicos integrados ou subsequentes, cursos de tecnologia, licenciaturas e pós-graduação como determina a Lei nº 11.892.

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.mec.gov.br>

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> As matrículas efetivadas pelo PRONATEC em 2013, bem como, o número de matrículas pretendidas pelo programa em 2014 ainda não foram divulgadas pelo MEC.

já que o documento-base foi divulgado apenas no ano seguinte à exarcação do decreto de implantação (RUMMERT, 2007, p. 44); a incerteza quanto a sua continuidade que caracteriza as políticas de governo; entre outras<sup>16</sup>. No entanto, é importante salientar a ampliação do acesso aos alunos da educação de jovens e adultos à educação profissional expressos nos números de matrículas desta modalidade de 2006 até o ano de 2011, segundo os dados do Censo/INEP e Capes extraídos do módulo público do SIMEC<sup>17</sup>. Em 2006, havia na rede federal de educação profissional e tecnológica 632 matrículas para alunos da EJA dentre as 174.199 vagas oferecidas para a educação básica. Isso representava 0,36% da oferta. Nesse ano, houve ações no sentido de preparar melhor a rede para oferecer cursos no âmbito do PROEJA, dentre estas ações destaca-se a elaboração do documento-base e da oferta de cursos de especialização em parceria com as universidades federais. Essas ações parecem repercutir nos novos dados: em 2007, a oferta de alunos na EJA aumentou para 5.000 vagas, representando 2,68% da oferta para educação básica na rede de EPT. Em 2008, a oferta alcançou 8.238 vagas passando, portanto, a representar 4,1% do total. Em 2009, 10.026 vagas responderam por 4,35% da oferta. Em 2010, 14.279 vagas atingiram 5%, metade dos 10% que o MEC almejava e, em 2011, as 15.354 vagas atingiram 7,2% do total de matrículas da educação básica da rede federal.

De fato, em meio a muitas resistências e de dificuldades reais em incluir um público há muito afastado da escola e com experiências escolares tão negativas, a implementação do PROEJA, apesar da adesão de muitos de seus implementadores, como demonstrado, não se deu de forma fácil. O despreparo da rede, a resistência em oferecer 10% das vagas para o programa como exigido pela SETEC/MEC e os índices de evasão apontados nos cursos oferecidos no âmbito do programa tornam o programa não numericamente expressivo como os altos números apontados pelo PRONATEC. No entanto, os dados parecem demonstrar, que muitas experiências vêm fazendo do PROEJA um programa que traz grandes promessas de inovação e renovação de escolas técnicas muitas vezes enrijecidas pela tradição. Além disso, as ações de formação e pesquisa que acompanharam sua implantação trouxeram luz à problemática da formação de trabalhadores .

O “esquecimento” do PROEJA diante do PRONATEC pode pôr a perder os ganhos que esse programa trouxe ao público da EJA, tanto em qualidade quanto em

---

<sup>16</sup> Para maiores detalhes ver Franzoi et. al, 2010; Ramos, 2010; Rummert, 2007.

<sup>17</sup> Disponível em <http://painel.mec.gov.br/>

acesso às escolas federais onde antes não tinham vez nem lugar. A intencionalidade de oferecer o PROEJA dentro do PRONATEC é outra perspectiva que preocupa, com o agravante de que esta possibilidade pode condená-lo ao seu fim tendo em vista que o PRONATEC possui caráter emergencial e pode ser substituído a qualquer tempo por um novo programa de governo para formação aligeirada de trabalhadores.

A aposta do governo federal na expressividade numérica do PRONATEC têm feito sombra ao PROEJA e, pode conduzir o programa ao completo descaso diante, também, da necessidade de ocupar os espaços e os docentes das escolas federais no oferecimento dos elevados números de matrícula do PRONATEC.

Diante de suas necessidades, o PRONATEC passa a constituir quase que uma escola paralela que têm suas próprias regras, seus próprios professores, seus próprios sistemas de matrícula e processo seletivo. Uma escola com vida própria que orbita os institutos federais, mas não se submete completamente aos seus regramentos e projetos políticos.

Cabe investigar a qualidade dos cursos oferecidos e se sua estrutura está adequada ao público que pretende atingir, obter dados sobre a evasão e o quanto estes cursos têm representado para os alunos. Sua recente implementação ainda não nos permite estudos que indiquem resultados, mas os dados gerais já nos permitem algumas inferências.

No entanto, os dados sobre o PROEJA não deixam dúvidas de que seu abandono tão precoce, ou sua absorção por outro programa que vem com marcas tão avessas ao interesse destes trabalhadores, quando há em torno dele um grande movimento de setores ligados à formação dos trabalhadores e adesão de seus protagonistas, parece representar um retrocesso na luta que se tem travado por uma educação mais integral do ser humano.

## REFERÊNCIAS

APPLE, Michael; BEANE, James. A. **Escolas democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.

ARRETCHE, Martha T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre e Carvalho; BRANT Maria do Carmo de (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CANGUILHEM, Georges. O normal e o patológico. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CORNU, Roger. A experiência operária. In: CORNU, Roger. **Educação, Saber e Produção**. Lisboa: Instituto Piaget, 2003, p. 203-238.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, Rita de Cássia Dias. **O PROEJA para além da retórica**: Um estudo de caso sobre a trajetória da implantação do programa na Unidade de Ensino de Charqueadas. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FRANZOI, Naira Lisboa. **Entre a formação e o trabalho**: trajetórias e identidades profissionais. 1. ed. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006. v. 1. 170p

FRANZOI, Naira *et al.* **Experiências alternativas de elevação da escolaridade articulada à educação profissional: Relatório de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FRANZOI, Naira Lisboa; HYPOLITO, Álvaro Moreira; FISCHER, Maria Clara; DEL PINO, Mauro; SANTOS, Simone Valdete dos. Escola, Saberes e Trabalho: a pesquisa do PROEJA no Rio Grande do Sul. **Educação & Realidade** – Porto Alegre – v.35 n.1 jan./abr. 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; e RAMOS, Marise Nogueira (Orgs.) **Ensino médio integrado**: concepção e contradições. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2003.

MOURA, Dante Henrique. A formação de docentes para a educação profissional e tecnológica. In: **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. v.1, n.1, junho de 2008. Brasília: MEC, SETEC, 2008.

MULLER, Pierre e SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

RAMOS, Marise. Implicações políticas e pedagógicas da EJA integrada à educação profissional. **Educação & Realidade** – Porto Alegre – v.35 n.1 jan./abr. 2010.

RUA, Maria da Graça. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BIRD/INDES, 1997.

RUMMERT, Sonia Maria. A Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores brasileiros no Século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sisifo. Revista de Ciências da Educação**, 2, 2007, pp. 35-50. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>



consultado em 07/12/2009.

SCHWARTZ, Yves & DURRIVE, Louis (org.). **Trabalho e Ergologia**: conversas sobre a atividade humana. Niterói, EDUFF, 2010.

SEMINÁRIO NACIONAL: A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA. 2002, Santo André. **Documento final**. Santo André, São Paulo: Secretaria de Educação e Formação Profissional da Prefeitura de Santo André, FEUSP - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e IIEP – Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas.

**NAIRA LISBOA FRANZOI**

Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).  
E-mail: nairalf@yahoo.com.br.

**CARLA ODETE BALESTRO SILVA**

Mestre em Educação; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. Professora do *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense* (IFSUL, campus Sapiranga) IFSUL.  
E-mail: cbalestro@gmail.com.

**RITA DE CÁSSIA DIAS COSTA**

Mestre em Educação; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. Professora do *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense* (IFSUL, campus Charqueadas).  
E-mail: ritacosta1002@hotmail.com