



C A P Í T U L O 7

POLÍTICA DE EXPANSÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DECISIVO DA GESTÃO PÚBLICA

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2872503097>

Lorena Gurgel Marques Vidal

Licenciada em Química pelo Instituto Federal de Educação,
Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Especialista em Ensino pelo Instituto Federal de Educação,
Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

Suzérica Helena de Moura Mafra

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência
e Tecnologia do Rio Grande do Norte
<https://orcid.org/0000-0002-6619-064X>

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo refletir sobre a política de expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência no contexto do processo de fragmentação das Políticas Públicas no país e a responsabilidade de gestores(as) públicos frente a este cenário. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, construída com base em revisão bibliográfica e documental. Os resultados revelam que as Políticas Públicas se encontram implementadas sob contexto de aprofundamento do estágio de crise do capital e no âmbito do Estado neoliberal, e esse processo se dá sob constante disputa política. Essa conjuntura, juntamente com problemas intrínsecos à gestão pública, incide diretamente no processo de fragmentação das Políticas Públicas no Brasil. Diante disso, os(as) gestores(as) públicos têm responsabilidades que são fundamentais para a manutenção e o fortalecimento das Políticas Públicas, as quais vão desde a capacitação técnica da gestão até o fortalecimento dos espaços democráticos de controle social. Portanto, é possível concluir que a política de expansão dos Institutos Federais foi exitosa por ampliar e interiorizar a oferta de Educação Profissional da Rede Federal, sendo fruto não apenas de uma agenda que a demandava, mas da decisão política adotada à época. Isso evidencia que os(as) gestores(as) públicos são sujeitos fundamentais como elo de fortalecimento

das políticas públicas, à medida que assumam o conjunto das responsabilidades que lhes competem, tendo o compromisso político efetivo com a consolidação da democracia e a ampliação dos direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Fragmentação. Gestores Públicos.

EXPANSION POLICY OF FEDERAL INSTITUTES OF EDUCATION AND THE DECISIVE ROLE OF PUBLIC MANAGEMENT

ABSTRACT: This study aims to reflect on the expansion policy of Federal Institutes in Brazil, in the context of the fragmentation of Public Policies in Brazil and the responsibility of public managers in this scenario. This is a qualitative research, constructed from a bibliographic and documentary review. The results reveal that Public Policies are implemented in a context of deepening capital crisis and within the scope of the neoliberal State, and this process takes place under constant political dispute. This situation, together with problems intrinsic to public management, directly impacts the process of fragmentation of Public Policies in Brazil. In view of this, public managers have responsibilities that are fundamental to the maintenance and strengthening of Public Policies, which range from technical training for management to strengthening democratic spaces for social control. Therefore, it is possible to conclude that the expansion policy of Federal Institutes was successful in expanding and internalizing the provision of Professional Education in the Federal Network, being the result not only of an agenda that demanded it, but of the political decision adopted at the time. This shows that public managers are fundamental subjects as a link in strengthening public policies, as they assume all the responsibilities that fall to them, have the effective political commitment to the consolidation of democracy and the expansion of social rights.

KEYWORDS: Public Policies; Fragmentation; Public Managers;

POLÍTICA DE EXPANSIÓN DE LOS INSTITUTOS FEDERALES DE EDUCACIÓN Y EL PAPEL DECISIVO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

RESUMEN: Este estudio tiene como objetivo reflexionar sobre la política de expansión de los Institutos Federales en Brasil, en el contexto del proceso de fragmentación de las Políticas Públicas en Brasil y la responsabilidad de los gestores públicos en ese escenario. Se trata de una investigación cualitativa, construida con base en una revisión bibliográfica y documental. Los resultados revelan que las Políticas Públicas se implementan en un contexto de profundización de la crisis del capital y en el ámbito del Estado neoliberal, y este proceso se da bajo constante disputa política. Esta situación, sumada a los problemas intrínsecos a la gestión pública,

impacta directamente en el proceso de fragmentación de las Políticas Públicas en Brasil. Frente a ello, los directivos públicos tienen responsabilidades fundamentales para el mantenimiento y fortalecimiento de las Políticas Públicas, que van desde la formación técnica gerencial hasta el fortalecimiento de los espacios democráticos de control social. Por tanto, es posible concluir que la política de expansión de los Institutos Federales tuvo éxito en ampliar e internalizar la oferta de Educación Profesional de la Red Federal, siendo resultado no sólo de una agenda que así lo demandaba, sino de la decisión política adoptada en la época. Esto demuestra que los directivos públicos son sujetos fundamentales como eslabón en el fortalecimiento de las políticas públicas, pues asumen todas las responsabilidades que les competen, teniendo un compromiso político efectivo con la consolidación de la democracia y la ampliación de los derechos sociales.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas; Fragmentación; Gerentes Públicos;

INTRODUÇÃO

Os desafios enfrentados para a implementação e fortalecimento das Políticas Públicas são multifatoriais e incontestes, apresentando-se na ordem do dia das produções acadêmicas que se propõem a analisar criticamente esse processo. Dentre eles, a fragmentação das Políticas Públicas destaca-se como desafio perene que perpassa a dinâmica contraditória em que estas se estabelecem.

Sob o avanço do projeto neoliberal, o contexto de fragmentação das políticas públicas é aprofundado, revelando, na contradição da dinâmica desafiadora da realidade, possibilidades de decisões que os(as) gestores(as) públicos podem e devem adotar, sob o horizonte da ampliação dos direitos sociais e do fortalecimento democrático. Como exemplo, tem-se a política de expansão das Instituições Federais de Educação, cujo processo iniciou-se em 2005 e se consolida em 2008, com a instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008).

Assim, este trabalho objetiva refletir sobre a política de expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil, no contexto do processo de fragmentação das Políticas Públicas no país e a responsabilidade de gestores(as) públicos frente a este cenário. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, construída a partir de revisão bibliográfica e documental.

O presente capítulo se organiza, portanto, nos seguintes subcapítulos: Introdução, em que constam as noções gerais que apresentam o estudo; o segundo que trata do processo de fragmentação das políticas públicas e as responsabilidades dos gestores públicos nesse processo; o terceiro que aborda o processo de expansão

dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, elucidando como este se desenvolveu em consonância com os programas governamentais articulados; e, por fim, encontram-se as considerações finais, contendo as principais inferências construídas a partir do trabalho realizado. Segue-se ao final do último subcapítulo a lista de referências bibliográficas que subsidiaram esse estudo.

FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E RESPONSABILIDADES DOS GESTORES PÚBLICOS

A consolidação do Estado democrático de direito no Brasil, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe consigo a promessa de um novo paradigma na formulação e implementação das políticas públicas. Fundamentadas nos princípios da universalização dos direitos e da participação social, essas políticas foram concebidas como instrumentos centrais para a promoção da cidadania e a superação das desigualdades históricas. No entanto, apesar dos avanços institucionais e normativos, o cenário da gestão pública brasileira segue marcado por um fenômeno recorrente: a fragmentação das políticas públicas.

Para dialogar sobre este processo, observa-se também a importância e a necessidade da reflexão sobre as responsabilidades dos gestores públicos diante desse cenário. A esse respeito, cabe destacar, inicialmente, que a gestão pública no Brasil passa por alterações profundas, advindas da dinâmica de implementação e aprofundamento do projeto neoliberal nos países latino-americanos.

Na América Latina, o modelo neoliberal é amplamente difundido a partir da experiência Chilena nos anos 1970 (Vitullo, 2011). Assim, a orientação econômica neoliberal se alastra pelos países capitalistas a partir da década de 1990, adquirindo contornos específicos em cada território segundo as condições socialmente determinadas. O receituário difundido estabeleceu-se no denominado Consenso de Washington¹, que propunha principalmente,

disciplina fiscal, reorientação do gasto público, reforma tributária, liberalização financeira, taxa de câmbio unificada e competitiva, liberalização comercial, eliminação das barreiras ao investimento estrangeiro, privatização das empresas públicas, promoção da livre concorrência, proteção dos direitos de propriedade (Vitullo, 2011, p. 2-3).

Nesse sentido, com base nas orientações neoliberais, uma nova forma de gerir a coisa pública passa a ser requerida: com gestores(as) mais capacitados(as) tecnicamente, orientados por uma racionalidade gerencial, que vise otimizar a implementação e execução das políticas públicas. A tendência passa a ser, portanto, a busca por mercantilizar e converter políticas públicas em serviços, trazendo a necessidade de uma gestão pública mais tecnocrata.

¹ Segundo Vitullo (2011, p. 2), a expressão 'Consenso de Washington', "faz referência ao acordo a que chegaram os técnicos das entidades multilaterais e os círculos políticos estadunidenses em torno dos dez pontos mencionados."

Este processo acirra disputas políticas no âmbito do Estado e no seio social, dado que deprecia as condições de vida dos trabalhadores. Tudo isso incide diretamente no processo de fragmentação das políticas públicas. Fica evidenciado, portanto, mais um desafio aos(as) gestores(as): articular as capacidades técnicas requeridas acompanhando a complexa dinâmica das contraditórias relações políticas que se estabelecem no âmbito do Estado.

A fragmentação das políticas públicas pode ser compreendida como um fenômeno caracterizado pela ausência de articulação entre diferentes instâncias, setores, gestores e níveis de governo na formulação, implementação, continuidade e avaliação de ações estatais. Essa desarticulação se manifesta por meio da sobreposição de programas, disputa no campo político, competição institucional e da descontinuidade de políticas, o que compromete a eficiência, a efetividade e a equidade das ações governamentais.

Wu *et al.* (2014) pontua a respeito da fragmentação de políticas públicas que a existência de “Políticas públicas ineficazes, porém populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, enquanto muitas políticas necessárias, porém impopulares, encontram uma grande resistência”. No contexto educacional brasileiro a exemplo de política ineficaz, porém popular, pode-se citar a reformulação do Novo Ensino Médio aprovada em 2017, pela Lei nº 13.415/2017, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Apesar de ter sido alterada em 2024, que atenuou parte dos impactos causados pela normativa de 2017, o Novo Ensino Médio representa um retrocesso na política educacional brasileira.

O Projeto em execução do formato do Novo Ensino Médio propõe uma formação educacional em tempo integral com ampliação de carga horária, itinerários formativos, formação técnica e profissional além da flexibilidade curricular desconsiderando os condicionantes deficientes na oferta que vão do sucateamento de grande parte das escolas públicas e da precarização de formação e valorização dos profissionais da educação, à desigualdade social, econômica e cultural dos alunos, abandonando uma formação integral e diversificada e assumindo uma visão produtiva e funcional da educação.

A fragmentação também tem efeitos territoriais importantes. Em um país marcado por profundas desigualdades regionais, a ausência de coordenação e padronização mínima entre os entes federados tende a ampliar assimetrias no acesso a direitos. Municípios com menor capacidade institucional e técnica acabam mais vulneráveis à descontinuidade de políticas e à má gestão de recursos, reforça o ciclo de desigualdade social e econômica.

Para Wu *et al.* (2014) o objetivo de uma política pública futura pode ser mudado pela discordância entre diferentes níveis de governo podendo desaparecer por ser incompatível com o interesse mútuo.

Programas que incentivam e ajudam estudantes a concluírem suas formações e que fomentam pesquisas científicas como as bolsas de estudos de pós-graduação sofreram profundos cortes e contingenciamento no governo Bolsonaro que foi marcado por uma relação conturbada com Universidades Federais e Institutos Federais.

De acordo com o presidente da Academia Brasileira de Ciências, Luiz Davidovich, físico, professor da UFRJ e pesquisador, em resposta a uma fala do então presidente da república (UFRB, 2019), o Brasil se encontrava a época na 13º posição global de produção científica com grande parte realizadas em universidades públicas. Os cortes de bolsas marcaram a nítida tentativa do apagão na educação além de desqualificá-la.

Para além de uma decisão governamental à época, observa-se que este processo corresponde a conjuntura macrossocial e neoliberal, a qual opera diuturnamente no processo de desmonte das políticas públicas e sociais. Leite (2019) reforça a tentativa de transformar a educação e a saúde em mercadoria após o golpe de 2016 pelo governo Temer e continuado no governo Bolsonaro (2019-2022) com diversas ações:

A aprovação, ainda no governo Temer, da Emenda Constitucional 95, que estabeleceu a imposição do teto nos gastos públicos pelos próximos 20 anos e desvinculou os royalties do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal da Educação e da Saúde, comprometeu o piso nacional e constitucional de recursos para Educação e seu financiamento futuro. Essa realidade pode ficar ainda pior com a proposta do ministro Paulo Guedes de acabar com todas as despesas obrigatórias e as vinculações orçamentárias da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em Educação e Saúde (Leite, 2019, p.245).

As decisões tomadas com a mudança de gestão política que afetam de forma negativa grande parte da população brasileira, dependente de políticas públicas que demonstram a fragilidade e vulnerabilidade do sistema, a população é alvo de interesses e entendimento de quem entra no jogo político.

Em 2023, o governo de Luís Inacio Lula da Silva voltou a presidir o Brasil e reposicionou a Educação e a Ciência em seu lugar de relevância ao anunciar o aumento nas bolsas de mestrado e doutorado e a retomada de investimento na educação com novas unidades de ensino e programas de incentivo, como o programa Pé de Meia, que incentiva alunos de ensino médio a terminarem sua formação.

Assim, em que pesem as particularidades do contexto, destaca-se como expressão exitosa do papel dos(as) gestores(as) públicos(as) frente à implementação de uma política pública, a Expansão dos Institutos Federais de Educação Profissional, adotada como política nos dois primeiros mandatos do Governo Lula, sobre a qual nos debruçaremos na sessão a seguir.

A EXPANSÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O cenário em que a política educacional brasileira está inserida é complexo, contraditório e desafiador. No que se refere à Educação Profissional, observa-se que os agravantes desse contexto decorrem do lugar heterogêneo e disputado que ela ocupa: ora como uma exigência de formação voltada às demandas do mercado; ora como um direito social e um projeto educacional com forte potencial de transformação da formação para o trabalho, fundamentado em uma matriz integrada e sob a perspectiva omnilateral, que “se refere a uma formação humana oposta à formação unilateral provocada pelo trabalho alienado, pela divisão social do trabalho, pela reificação, pelas relações burguesas estranhadas” (Sousa Júnior, 2008, p. 284).

No atual estágio de crise do capital, sob a égide do projeto neoliberal, a Educação Profissional no Brasil promovida no âmbito da Política de Educação, vai se localizar neste terreno complexo e por vezes movediço, cujas principais armadilhas estão no discurso da flexibilização.

O regime de acumulação flexível, portanto, enseja a perspectiva de flexibilização do trabalhador, e, por consequência, de sua formação. Nesta seara, a Educação Profissional é tida como chave para resposta desse perfil e isso se reflete na formulação e construção das políticas de Educação Profissional. Neste sentido, Kuenzer (2007) traz a seguinte reflexão,

há que considerar que a acumulação flexível implica novo arranjo nas relações entre Estado, capital e trabalho, no tocante ao estabelecimento de novos padrões de regulação. Do ponto de vista da educação, estes novos padrões de regulação apontam duas direções que se integram: a crescente privatização mediante a concepção da educação como função pública não-estatal e a fragmentação de ações por meio de programas fragmentados em substituição à formulação de políticas públicas, o que justifica e ao mesmo tempo cria os mecanismos para o repasse de recursos públicos para instituições privadas, em particular para as comunitárias e para as organizações não-governamentais (Kuenzer, 2007, p. 1174).

É esse processo de flexibilização que incidirá sobre as políticas de Educação Profissional no Brasil, as quais terão como forte marca, além dos processos de disputa em que se situam, a implementação de uma oferta de Educação Profissional cada vez mais fragmentada e parcializada.

Em que pese sua existência centenária no Brasil, a Educação Profissional ganha expressividade como política governamental especialmente desde o início dos anos 2000. Nesse contexto, a Educação Profissional era demandada não apenas pelos organismos multilaterais, mas também no campo da política interna do Brasil, cuja correlação de forças alterava-se na recente redemocratização do país, e nessa seara, a Educação se fortalecia como política e direito social – vide Constituição de 1988 –, sendo assim, resultado de múltiplas determinações.

Ao final dos anos 1990, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, destaca-se a criação do Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP (Portaria MEC Nº 1005 de 10 de setembro de 1997), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Tal programa

destina-se à modernização e expansão do sistema, mediante o aporte de recursos para as escolas do segmento federal, para as dos segmentos estaduais e promoveu a criação de um novo segmento: o das escolas comunitárias. (...) O PROEP busca desenvolver ações integradas da educação com o trabalho, a ciência e a tecnologia, objetivando a implantação do novo modelo de Educação Profissional, que proporciona a diversificação da oferta e a definição de cursos de forma adequada às demandas do mundo do trabalho e às exigências da moderna tecnologia. Estão contempladas no Programa a melhoria dos aspectos técnico-pedagógicos, a adequação e atualização de currículos, a capacitação de recursos humanos e a oferta baseada em estudos de mercado de trabalho (Ministério da Educação, 2002, p. 17).

Como se observa, o PROEP traçou o redesenho da Educação Profissional, buscando alinhá-la às demandas do mercado, sob uma perspectiva mais flexível e “ampla”, cuja oferta se daria na Rede Federal, nas redes estaduais e municipais, bem como nas instituições comunitárias (sem fins lucrativos, vinculadas a sindicatos patronais, entre outras). Com o PROEP, as escolas técnicas da rede federal tornaram-se Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs e tiveram sua expansão proibida, “ocorrendo crescimento do segmento comunitário e incremento de recursos para a expansão da educação profissional privada” (Sousa e Oliveira, 2012, p. 295).

Assim, observa-se que ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a expansão da Educação Profissional brasileira se deu majoritariamente deslocada da oferta pela rede pública, favorecendo amplamente o segmento privado, por meio da oferta de cursos parciais, em menor duração e desintegrados do Ensino Médio.

Resultante de uma reorientação para o mercado, culminando em um processo expressivo de privatização da Educação Profissional, o PROEP seguiu em atividade até meados do ano de 2003, já sob a gestão do primeiro governo Lula, quando foi paralisado. Na avaliação governamental da época, “a situação era complicada, obras inacabadas e muitos projetos não haviam, ainda, sido iniciados. Em 2004, o Ministério da Educação devolveu ao BID US\$ 94 milhões, não utilizados” (Sousa; Oliveira, 2012, p. 302-303).

Com a mudança de gestão governamental, a Educação Profissional também teve seu rumo alterado, à medida que novas medidas foram adotadas. Segundo Sousa e Oliveira (2012, p. 303),

Medidas governamentais foram empreendidas no sentido de retomar a educação profissional, nas redes federal, estaduais e municipais como política de responsabilidade do Estado; dentre elas destacam-se: a) A Revogação do Decreto nº 2.208/97 que separava, compulsoriamente, a educação profissional e a educação básica e publicação do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que permite, de forma flexível, desenvolver educação integrada. Este Decreto criou três níveis de classificação da educação profissional: I - formação inicial e continuada de trabalhadores; II -

educação profissional técnica de nível médio; e III- educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. (BRASIL, 2004). b) Criação da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, para permitir a construção de novas unidades escolares de educação profissional, pertencentes à rede federal e, consequentemente, seu crescimento.

Decorrente dessas ações destacadas pelas autoras, foi possibilitado o novo ciclo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica tendo como marco a Lei nº 11.195 de 18 de novembro de 2005, a qual revogava a proibição de criação de novas escolas federais de Educação Profissional, prevista § 5º do Art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994; e da Lei nº 11.249 de 23 de dezembro de 2005, a qual destinou créditos suplementares para realização de investimentos nos ministérios da Ciência e Tecnologia, Educação, Esporte e Cultura, dentre os quais constavam no âmbito do Ministério da Educação, a retomada da expansão da Rede Federal de Educação Profissional (Brasil, 2005).

Segundo dados do Ministério da Educação (2024), o plano de expansão da rede federal de Educação Profissional se deu em 3 fases. Até 2002, o Brasil contava com 44 unidades, ampliando para 64 unidades ao final da Fase I. Nesta fase, foram priorizados estados e regiões que não contavam com unidades federais de Educação Profissional: “Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Também foram contempladas periferias de grandes centros urbanos e municípios do interior.” (Ministério da Educação, 2024)

Ainda na Fase I, destaca-se como medida indutora desse processo de expansão a criação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA em 2005 (Decreto nº 5.478/2005 e Decreto nº 5.840/2006). O Programa poderia ser adotado por instituições da rede pública de Educação Profissional e/ou por instituições do Sistema S, as quais poderiam ofertar cursos nas modalidades de formação inicial e continuada de trabalhadores, bem como educação profissional técnica de nível médio.

Já na Fase II, iniciada em 2007, o número de unidades de escolas federais passa a 150, em que “a intenção do plano de expansão, fase II, era implantar uma escola técnica em cada cidade polo do País. Foram contemplados municípios de todos estados e do Distrito Federal” (Ministério da Educação, 2024). Cabe destacar, no âmbito da Fase II, que as mudanças não se deram somente no quantitativo de instituições da rede federal que foram criadas e/ou incorporadas à União, mas passava-se também por um marco político de luta pelos rumos das concepções de Educação Profissional que orientariam tal processo.

Isso pode ser evidenciado, dentre outros processos, pela criação do Programa Brasil Profissionalizado (Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007), o qual visava “estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais” (Brasil, 2007). Este programa tinha como objetivos:

I - expandir o atendimento e melhorar a qualidade da educação brasileira; II - desenvolver e reestruturar o ensino médio, de forma a combinar formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos; III - propiciar a articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais; IV - fomentar a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, pela rede pública de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive na modalidade a distância; V - contribuir para a construção de novo modelo para o ensino médio fundado na articulação entre formação geral e educação profissional; VI - incentivar o retorno de jovens e adultos ao sistema escolar e proporcionar a elevação da escolaridade, a construção de novos itinerários formativos e a melhoria da qualidade do ensino médio, inclusive na modalidade de educação de jovens e adultos; VII - fomentar a articulação entre a educação formal e a educação no ambiente de trabalho nas atividades de estágio e aprendizagem, na forma da legislação; e VIII - fomentar a oferta ordenada de cursos técnicos de nível médio (Brasil, 2007).

Com isso, foi no processo de execução do Programa Brasil Profissionalizado onde a oferta de Educação Profissional foi expressivamente ampliada, especialmente nas redes estaduais brasileiras². Ademais, essa mudança de perspectiva política pôde ser observada também no escopo do Documento Base “Educação Profissional Técnica de Nível Médio integrada ao Ensino Médio”, publicado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) em dezembro de 2007.

Segundo as reflexões de Ciavatta (2005)³, o referido documento destacava “fundamentos para a construção de um projeto político-pedagógico integrado” (SETEC/MEC, 2007, p. 53), onde apontava primordialmente que esse processo de construção deve ser coletivo, participativo e democrático, tendo como base alguns pressupostos:

a) Não reduzir a educação às necessidades do mercado de trabalho, mas não ignorar as exigências da produção econômica, como campo de onde os sujeitos sociais retiram os meios de vida. [...] b) Construir e contar com a adesão de gestores e educadores responsáveis pela formação geral e da formação específica, bem como da comunidade em geral. [...] c) Articular a instituição com familiares dos estudantes e a sociedade em geral. [...] d) Considerar as necessidades materiais dos estudantes, bem como proporcionar condições didático-pedagógicas às escolas e aos professores. [...] e) Transformar o projeto de formação integrada em uma experiência de democracia participativa e de recreação permanente. [...] f) Resgatar a escola como um lugar de memória (SETEC/MEC, 2007, p. 55-57).

Com isso, observa-se como característica dessa etapa da expansão, em que pesem as contradições estruturais e permanentes sob as quais se tecem a implementação e financiamento da Educação Profissional no Brasil, que a perspectiva política da concepção de Educação Profissional é alterada, favorecendo assim um processo de ampliação não apenas das vagas ou unidades escolares, mas da compreensão do significado dessa modalidade de educação como direito e seu potencial de transformação.

² Dados do Ministério da Educação disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/redes-estaduais>.

³ Ver mais em: CIAVATTA, M. A formação integrada a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. Revista Trabalho Necessário, v. 3, n. 3, 6 dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/6122>. Acesso em: 27 de março de 2025.

No intercurso da Fase II, no ano de 2008, cabe destacar ainda a instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, a qual cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

Desde então, integram a Rede Federal as seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II (este último com início em 2012)⁴.

Já a Fase III foi iniciada em 2011, no primeiro governo Dilma Rousseff, e conforme dados do Ministério da Educação (2024),

estabeleceu como meta a criação de 208 novas unidades até 2014, permanecendo o propósito de superação das desigualdades regionais e na viabilização das condições para acesso a cursos de formação profissional e tecnológica como ferramenta de inclusão e melhoria da qualidade de vida da população. Neste período dos três planos de expansão, também foram entregues ou incorporadas à rede federal outras 92 unidades. Como resultado, a expansão e interiorização das instituições federais de EPT partiu, em 2002, de um total de 140 unidades para as atuais 685.

Neste mesmo ano, para além das metas de expansão da Rede Federal, foi instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) por meio da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, que objetivava:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. VI - Estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

Em decorrência desses objetivos, o PRONATEC se constitui como um dos maiores programas de Educação Profissional e Tecnológica, vigente até os dias atuais. Um dos diferenciais do Programa seria sua possibilidade de ser ofertado para além das instituições da rede pública de Educação Profissional, podendo também ter sua oferta viabilizada nos “serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica” (Brasil, 2011).

⁴ Vide Art. 5º da Lei nº 12.677 de 25 de junho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12677.htm#art5. Acesso em: 27 de março de 2025.

Ao retomar a análise sobre o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, observa-se que esta se expande exponencialmente a partir da 2ª Fase, construindo, incorporando e interiorizando unidades federais de educação profissional e tecnológica. Esse processo de expansão sofre inflexões no âmbito das gestões governamentais de Michel Temer (2017-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022) – as quais serão melhor tratadas nas próximas sessões – e é retomado no Governo Lula 3 (2023 – dias atuais).

Entretanto, cabe mencionar como parte dos descaminhos dos governos Temer e Bolsonaro (aqui trazidos em conjunto por entender que a gestão Temer foi oriunda do processo ilegítimo de golpe sofrido pela então presidenta Dilma Rousseff em 2016 e que este adota uma perspectiva ultra neoliberal e conservadora, cuja gestão Bolsonaro continua e aprofunda tal processo), no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica, é lançado em 2019 o Programa Novos Caminhos⁵. Este Programa buscava, portanto, fortalecer a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), “apoando as redes e instituições de ensino no planejamento da oferta de cursos, alinhadas às demandas do setor produtivo, e na incorporação das transformações produzidas pelos processos de inovação tecnológica” (Ministério da Educação, 2021).

O Programa se ancora na legislação do PRONATEC para intervir na Educação Profissional e Tecnológica, propondo, dentre outros pontos,

- a) Alinhar a oferta de cursos às demandas do setor produtivo; b) Apoiar a implementação do itinerário da Formação Técnica e Profissional no Ensino Médio;
- c) Alavancar o reconhecimento social e econômico da formação técnica e profissional;
- d) Integrar dados e estatísticas para subsidiar planejamento e gestão da Educação Profissional e Tecnológica (Ministério da Educação, 2021).

Levando em consideração as estratégias mencionadas, cabe destacar que o programa estabelece vinculações nítidas com a Reforma do Ensino Médio de 2017 – vide item b) – e subverte politicamente a lógica da Educação Profissional e Tecnológica a ser promovida de forma integrada ao Ensino Médio, na perspectiva de formação omnilateral.

Neste sentido, apesar da nomenclatura ensejar um processo “novo”, os estudos de Braido, Castaman e Ferreira (2023) apontam que

o Programa “Novos Caminhos” conduz a “velhos rumos”, já abordados desde 1970, com a Teoria do Capital Humano. Todavia, atualizados com as necessidades do momento histórico vivido, esses caminhos reforçam perspectivas neoliberais que fortalecem também o contexto capitalista e intensificam a precarização do trabalho pedagógico e o sucateamento da educação (Braido, Castaman e Ferreira, 2023, p. 2).

Diante do breve panorama traçado acerca do processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, perpassada pelos programas indutores criados nesse contexto, é possível inferir que esse contexto foi marcado pela disputa

⁵ Ver mais em: <https://novoscaminhos.mec.gov.br/>.

de projetos de Educação Profissional, entendida como direito público e social a ser ampliado na rede pública, mas também compreendida como nicho de mercado, ao adensar, de modo paralelo, a expansão dessa oferta educacional pela esfera privada, com expressivos subsídios de recursos públicos.

Atualmente, observa-se com a devida cautela a retomada do processo de expansão, em que foi anunciado em 2024 o Plano de Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia — por meio do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) o qual prevê, no prazo de três anos, “100 novas unidades de institutos federais pelo Brasil, em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) 2023-2027” (Ministério da Educação, 2024).

A cautela é necessária por entender que o atual contexto aprofundou – não sem resistências – o processo de flexibilização da educação e do trabalho, e isso tem incidido no âmbito da Educação Profissional. Os Institutos Federais, portanto, ocupam lugar central nessa análise, por terem sido as instituições que mais cresceram no projeto de Expansão da Rede Federal e por consolidarem sua oferta de Educação Profissional sob currículo que preza pela formação integral de uma educação pública, democrática e socialmente referenciada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fragmentação das políticas públicas no Brasil é um fenômeno multifacetado, que compromete a capacidade do Estado de responder de forma integrada, equitativa e eficaz às demandas da sociedade. Como demonstrado ao longo deste estudo, essa desarticulação tem raízes profundas, ligadas tanto à estrutura federativa e à cultura administrativa brasileira quanto à instabilidade política de gestores e às limitações de financiamento que marcam a trajetória recente das políticas sociais.

A sobreposição de programas, a descontinuidade de ações, a ausência de pactuação entre entes federados e a fragilidade de sistemas nacionais de coordenação são manifestações concretas de um modelo de gestão que, muitas vezes, opera segundo lógicas concorrenciais e setoriais, em detrimento de uma visão sistêmica e colaborativa do papel do Estado.

Nesse cenário, os gestores públicos ocupam uma posição estratégica e insubstituível. São eles que, na prática cotidiana da gestão, podem construir pontes entre políticas, articular atores diversos, promover inovação institucional e garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos. Gestores comprometidos com os princípios da equidade, da participação social e da eficiência administrativa são agentes essenciais na construção de soluções que enfrentam a fragmentação e impulsionem a expansão das políticas públicas.

A consolidação de políticas públicas robustas e integradas requer, portanto, não apenas reformas estruturais e legais, mas também uma mudança na cultura de gestão pública, orientada para a cooperação, o diálogo entre e setores, e o planejamento de longo prazo. É nesse processo que se destaca a importância de uma formação técnica e ética dos gestores públicos, além do fortalecimento de instituições e redes que promovam a governança colaborativa.

Assim, superar a fragmentação não é apenas um desafio técnico, mas um imperativo político e ético, especialmente em um país marcado por desigualdades históricas como o Brasil. É por meio do trabalho qualificado e comprometido de seus gestores que o Estado pode avançar na direção de políticas públicas verdadeiramente universais, articuladas e transformadoras.

REFERÊNCIAS

BRAIDO, L. da S.; CASTAMAN, A. S.; FERREIRA, L. S. **Novos caminhos, velhas rotas: Análise dos movimentos de sentidos sobre a educação profissional e tecnológica.** Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 18, n. 00, p. e023002, 2023. DOI: 10.21723/riaee.v18i00.16421. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16421>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 30 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.249 de 23 de dezembro de 2005:** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação, da Cultura e do Esporte, crédito suplementar no valor global de R\$ 422.037.761,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11249.htm. Acesso em: 28 de março de 2025.

BRASIL. **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 - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera

a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm . Acesso em: 28 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011:** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm . Acesso em: 28 de março de 2025.

KUENZER, A. Z.. **Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente.** Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 1153–1178, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/sB3XN4nBLFPRrhZ5QNx4fRr> . Acesso em: 28 de março de 2025.

Leite, Acacio Zuniga. Brasil incertezas e submissão?. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/livro/brasil-incertezas-e-submissao/> Acesso 20 de abril, 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Histórico.** Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/100-novos-ifs/historico> . Acesso em: 28 de março de 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Novos Caminhos.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/ept/novos-caminhos#:~:text=2022%3A%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Portaria%20MEC,2020%20e%20n%C2%BA%2048%2F2021>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Política e resultados 1995-2002: a Reforma da Educação Profissional.** Brasília, 2002. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=133951-politicas-e-resultados-1995-2002-a-reforma-da-educacao-profissional&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192 . Acesso em: 28 de março de 2025.

MOURA, Alexandrina Sobreira de M. (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática.** São Paulo: Vértice, 1989.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio: Documento Base**. Brasília: SETEC/MEC, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento_base.pdf . Acesso em: 28 de março de 2025.

SOUSA JUNIOR, Justino. **Omnilateralidade**. In: Dicionário da educação profissional em saúde / Isabel Brasil Pereira e Júlio César França Lima. n° 2.ed. rev. ampl. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/l43.pdf> . Acesso em: 28 de março de 2025.

SOUSA, Antonia de Abreu; OLIVEIRA, Elenilce Gomes de. **O PROEP como financiamento externo para educação profissional brasileira: análise na rede federal**. IN: SOUSA, Antonia de Abreu; ARRAIS NETO, Enéas de Araújo; OLIVEIRA, Elenilce Gomes de; ALBUQUERQUE, Raimundo José de Paula (orgs.). O mundo do trabalho e a formação crítica. Fortaleza: Edições UFC, 2012. p. 293-305. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/44458/1/2012_captiv_aasousaegoliveira.pdf . Acesso em: 28 de março de 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. Universidades públicas por mais de 95% da produção do Brasil. em 2019. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/noticias/5465-universidades-publicas-respondem-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil> . Acesso em: 17 abr. Em 2025.

VITULLO, Gabriel E. **Ascensão, auge e decadência do neoliberalismo na América Latina**. Cadernos PET: artigos acadêmicos, v. 5, p. 31-48, 2011.

WU, Xun, et. al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília; ENAP, 2014.