

As dimensões dos arranjos institucionais na política de expansão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica

RESUMO

Raquel Eugenio de Souza
raquel.eusouza@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza
malumeza2@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Desde a institucionalização da CF de 1988, o Brasil passou por inúmeras mudanças no ciclo de políticas públicas, incluindo os novos arranjos institucionais. O plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) representou uma política estratégica do governo federal de incentivo ao desenvolvimento regional e foi institucionalizado e operacionalizado por meio desses novos arranjos institucionais. O artigo objetiva avaliar o Plano de Expansão da RFEPCT, enquanto política pública, sob a perspectiva das quatro dimensões dos arranjos institucionais. A pesquisa é qualitativa, o estudo de caso foi operacionalizado pelas pesquisas documental e bibliográfica. Os principais resultados mostram o protagonismo do governo federal na dimensão vertical, com uma atuação marginal dos municípios na condução da política; a sobreposição de programas e recursos, sem uma integração dos programas e políticas dos diferentes ministérios é observada na dimensão horizontal; na dimensão participativa identificamos a relevância dos seminários, fóruns e conferências nas fases de proposição e implementação da política de expansão da RFEPCT. Na abordagem da dimensão territorial destaca-se que ao promover a interiorização da rede federal de educação, buscava-se promover o desenvolvimento da economia regional, redução das desigualdades sociais, a formação profissional e o fortalecimento da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: dimensões dos arranjos institucionais; educação profissional, científica e tecnológica; desenvolvimento regional.

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas ganhou relevância a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe para a discussão da sociedade a importância da gestão democrática, participativa e controle social (GOMIDE; PIRES, 2014).

Por meio da avaliação busca-se a percepção da sociedade e dos usuários, como esses atores se envolveram nas diversas fases da política, qual a legitimidade desse processo, bem como que impactos foram observados na qualidade de vida desses usuários e na sociedade (DE MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016).

A pesquisa contribui para discussão de políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais em sua formulação e implementação; oportuniza a avaliação de uma política pública, no caso o Plano de Expansão da RFEPCT, o que permite conhecer a realidade que se apresenta em relação à condução da política. Assim, a análise também permitiu responder à seguinte questão norteadora: qual é a avaliação da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT?

O objetivo central desse artigo é avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT) fundamentado nas quatro dimensões dos arranjos institucionais, a saber: vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa.

Para atender os objetivos do estudo utilizou-se como estratégia metodológica a realização de uma pesquisa qualitativa e descritiva, por meio do estudo de caso do Plano de Expansão da RFEPCT.

A pesquisa desenvolveu-se em um primeiro momento com a análise do referencial teórico, por meio de pesquisa bibliográfica onde foram selecionadas fontes secundárias, como artigos, dissertações, teses, referências bibliográficas em periódicos nacionais e internacionais, livros nacionais e internacionais, sites, tendo como recorte teórico: políticas públicas; avaliação de políticas públicas, arranjos institucionais e dimensões dos arranjos institucionais.

Além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se também a pesquisa documental onde foram analisados tanto documentos de primeira mão, com as leituras de documentos oficiais e legislação, quanto de segunda mão, quando foram analisados relatórios e documentos do Plano de Expansão da RFEPCT (GIL, 2008).

Para o desenvolvimento desse manuscrito, ele foi dividido em quatro partes. Além dessa introdução, que apresenta a relevância da pesquisa, seus objetivos e os aspectos metodológicos, na segunda parte objetiva-se discutir as políticas públicas e o papel da coordenação das quatro dimensões dos arranjos institucionais para a sua avaliação. Fundamentado na proposta de Lotta e Vaz (2015), os arranjos institucionais constituem determinadas regras e instâncias, que se estabelecem para definir como serão coordenadas as políticas e a participação dos agentes públicos e privados, nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Na terceira parte, caracteriza-se a recente Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional e avaliam-se as formas de coordenação das diferentes dimensões (vertical, horizontal, territorial e participativa) nos arranjos institucionais desta política. E, por fim, na quarta e última parte são apresentadas as considerações finais.

2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A Carta Magna de 1988, ampliou os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões da esfera estatal, inseriu alguns mecanismos que promoveram a participação dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas. A inserção desses novos atores, tornou mais complexo o ambiente institucional estabelecido atualmente nos processos das políticas públicas no Brasil (GOMIDE; PIRES, 2014).

Com o objetivo de alcançar melhores resultados na gestão pública, governos vêm adotando a inclusão da sociedade civil e dos diferentes atores nos processos e ciclos das políticas públicas (DE MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016). “Com essa diretriz, a perspectiva de governança tem como finalidade tornar o governo mais bem informado, mais flexível e menos exclusivo” (CAVALCANTE, 2017, p. 25).

Para Lopes (2000) podemos estabelecer uma relação entre direitos sociais e participação popular, porém conforme o que indica a Constituição, no planejamento e execução de políticas públicas voltadas aos direitos sociais, é necessário mais do que somente a manifestação unilateral do parlamento nas decisões.

Essa articulação entre democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta tem gestado uma nova concepção de democracia, alargando-a, aprofundando-a. Tem construído uma concepção de democracia participativa capaz de ampliar a democracia através de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade (ALBUQUERQUE, 1998).

Conforme Lavallo (2011) no Brasil, a participação da sociedade se insere como uma categoria prática, mobilizada para incentivar a ação coletiva de atores populares, mais propriamente, nos anos 1960. Esta participação é marcada por um ideário que buscava maior emancipação das camadas populares e que conjugou diferentes significados: (i) a participação era, por definição, popular, porém, esta participação não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, ainda que os processos democráticos, como as eleições e os direitos políticos, tivessem sido afetados pela ditadura, o ideário participativo representava um movimento de emancipação popular; (ii) a participação foi influenciada pela teologia da libertação, “participar” significava oportunizar ao povo a condução de sua própria história, como porta-voz dos seus próprios interesses, o que demandava maior acesso a serviços públicos e efetivação de direitos das camadas populares; e (iii) a participação identifica-se com o movimento político da esquerda que se apresentava como alternativa ao enfraquecimento da esfera política; a participação popular se ampliava na busca pela construção de uma sociedade sem exploração (LAVALLE, 2011).

A partir dos anos 1970/80, novos atores são envolvidos nos processos decisórios da gestão pública “pressionando por equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional, etc” (GOHN, 2002, p. 16). Após a Constituição de 1988, observa-se então a presença de novos arranjos institucionais, que se inserem mais efetivamente nos processos de produção de políticas públicas em nosso país; nesse período se (re)estabelecem as instituições democráticas que demandam por um Estado mais ativo (GOMIDE; PIRES, 2016).

Lavalle (2011) destaca que a liberalização política e as mobilizações pela democracia transformaram a participação popular, os atores que buscavam uma maior atuação das camadas populares reelaboraram seu discurso em termos de uma participação cidadã, que absorveu conceitos mais democráticos. “O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (LAVALLE, 2011, p. 34).

Essa perspectiva de mudança na maneira de se produzir políticas públicas, trazida pela Constituição Federal de 1988, também pode ser observada nas transformações da gestão pública, que precisa estar atenta a essas novas configurações, buscando a participação dos arranjos institucionais, definidos conforme Lotta e Vaz (2015) como determinadas regras e instâncias que se estabelecem e definem como serão coordenadas as políticas, e a participação de agentes públicos e privados, nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Assim, arranjos institucionais mais complexos são constituídos de uma diversidade de atores, que por meio de seus conhecimentos, criatividade e recursos resultam em novas e melhores possibilidades de se produzir políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2016).

Isso promove um ambiente institucional marcado pelas relações que se estabelecem entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico. Nesse contexto, de inserção social nos debates e processos das políticas, surgem os arranjos institucionais, que têm sido implementados recentemente em nosso país, e representam uma inovação na maneira de promover a formulação e a implementação de políticas. Eles possibilitam uma integração horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos), ambas contemplando a dimensão territorial da política, bem como a participação social (LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para Gomide e Pires (2014) ao analisarmos os arranjos institucionais de uma política, é necessário distinguirmos a diferença entre ambiente institucional e arranjo institucional. O ambiente institucional determina as regras gerais sobre as quais operarão os arranjos de políticas públicas, estabelecendo parâmetros para atuação destes no âmbito político, econômico ou social. Enquanto os arranjos institucionais são as regras específicas que os agentes adotam nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais. Eles definem a coordenação de processos em campos específicos, estabelecem os participantes, o objeto e os objetivos, bem como a forma de relação entre os atores do processo.

É por meio dos arranjos que se estabelece a capacidade do Estado implementar políticas públicas. No contexto democrático, entende-se que tal capacidade ocorre a partir de dois componentes: o primeiro é técnico-administrativo (burocrático conforme conceito weberiano, relacionado às competências do Estado de realizar suas políticas); e o segundo, associado à dimensão política (burocracia do Executivo na busca de interlocução e negociação com os diversos atores sociais) (GOMIDE; PIRES, 2014).

A hipótese é de que, embora ainda não consolidadas, as experiências de novos arranjos apontam para um movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial, para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos

vários atores envolvidos e voltado à efetividade das políticas públicas (GOMIDE, PIRES, 2014).

2.1 Dimensões dos Arranjos Institucionais

Lotta e Favareto (2016) apresentam as dimensões dos arranjos institucionais como a integração no processo de formulação e implementação de uma política pública a partir de quatro dimensões: a vertical (entre entes federativos), a horizontal (entre os setores de políticas), ambas contemplando a dimensão territorial (espaço onde se concretizará a política), bem como a participação social, que representa a inclusão de novos atores nas decisões e execução das políticas públicas.

[...] um olhar mais detido sobre esses arranjos permite perceber que eles se baseiam em estruturas e lógicas de coordenação bastante diversas, cujas diferenças se concretizam em: (a) como promovem a intersetorialidade; (b) modelos de gestão adotados; (c) relações que estabelecem entre os entes federativos; (d) espaço dado à participação da sociedade civil; (e) o papel conferido aos territórios e a articulação das políticas e programas que são objeto desses arranjos com o desenvolvimento territorial (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 50).

A dimensão vertical constitui a maneira como se estabelecem as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. Nesta dimensão busca-se analisar como os entes federativos se integram e dividem suas responsabilidades nos processos de formulação e execução das políticas públicas (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas é importante compreender como os arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória em três perspectivas: normatização; financiamento e execução das políticas. Essas três variáveis podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 55).

Conforme Rodrigues (2016, p. 109) na análise do contexto de formulação da política é necessário “o levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas, com atenção às articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional, e mesmo transnacional, quando é o caso”.

Conforme Lotta e Favareto (2016) o exemplo da análise de alguns projetos e programas do governo federal como, por exemplo, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)¹ permitiu observar, que na maioria das vezes, a coordenação vertical é pouco significativa. Neste exemplo não se observa a participação de entes locais na formulação ou gestão das obras. Isso ocorre pela própria dinâmica

¹ Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>.

de atuação do governo federal, quando determina os investimentos, caracterizando os territórios como elemento passivo do processo.

Esse movimento, já se observava nas políticas sociais, sendo uma característica verificada também nas recentes políticas de infraestrutura. Essa dinâmica na condução das políticas demonstra ainda uma baixa capacidade institucional dos municípios, que aliada ao projeto de desenvolvimento da esfera federal à época, colaborou para que o governo federal atuasse não apenas como indutor, mas também como executor de políticas públicas até mesmo no âmbito local, em que poderia haver uma maior atuação dos demais entes federativos (LOTTA; FAVARETO, 2016a).

Na abordagem da dimensão horizontal do arranjo institucional, são observadas as relações de caráter intersetorial, contempladas na coordenação de ações de diferentes programas nas diferentes esferas de governo. Conforme Lotta e Favareto (2016) a intersetorialidade se concretiza na medida em que diferentes programas de políticas públicas são organizados horizontalmente, permitindo integração entre eles.

“Ganha destaque, nesse eixo analítico, a apreensão do modelo político/econômico vigente no país e a articulação da política ou programa a outras políticas e/ou programas” (RODRIGUES, 2016, p. 109). A dimensão intersetorial é considerada a mais difícil de se realizar em um arranjo institucional, o que demanda uma mudança cultural (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24).

A intersetorialidade também ocorre quando o monitoramento das ações voltadas à população se dá pela participação dos diversos ministérios nas instâncias de gestão (LOTTA; FAVARETO, 2016). Nesse contexto as ações são definidas a partir de problemas da população, cuja solução envolve ações integradas de várias áreas, deixando de se priorizar ações setoriais (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

As políticas econômica e social apresentam uma segmentação de áreas de intervenção, bastante independentes, têm como característica uma estrutura organizacional verticalizada e setorializada em sua atuação. Essas estruturas setorializadas operam, de forma fragmentada, sem articulação, e acabam inviabilizando mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. “O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 22).

Lotta e Favaretto (2016) destacam que, na experiência brasileira, a intersetorialidade pode ocorrer em diferentes graus de materialização. Algumas experiências promovem a intersetorialidade no processo de formulação das políticas públicas, considerando a possibilidade de integração de temas no planejamento; outras materializam-se somente no processo de implementação; e

há ainda, aquelas que promovem a intersetorialidade por meio do monitoramento conjunto de diversas ações sobre um mesmo tema, território ou população.

Conforme Junqueira; Inojosa; Komatsu (1997) uma política que busca atuar em uma lógica intersetorial de organização deve buscar atender às necessidades da população, nas suas formas e condições peculiares de organização. Porém, as estruturas setorializadas, que comumente se observam na atuação do poder público, tendem a atuar nos problemas da população de forma fragmentada, com serviços executados sem a articulação entre os diversos setores que integram uma mesma política ou programa de governo.

Quanto à abordagem da dimensão territorial dos arranjos institucionais destaca-se que paralelamente às mudanças ocorridas nos últimos anos, nas formas de participação social nas discussões das políticas públicas, começou a ganhar espaço no meio acadêmico e político-institucional o conceito de território. A inserção deste conceito e seus desdobramentos (patrimônio natural, identidade local, composição do tecido social etc.), no repertório da agenda governamental “resultaram no surgimento de diversas políticas nesses últimos anos, nas mais diferentes estruturas de governo, que se reportam ao território para justificar a adoção de novo programa ou nova metodologia de intervenção” (BOUERI; COSTA, 2013, p. 117).

O compromisso com a questão regional, que se inseri na dimensão territorial, foi estabelecida na CF de 1988, quando definiu como um dos objetivos fundamentais da República, reduzir as desigualdades regionais, além de destinar recursos específicos ao financiamento de programas de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme Artigos 3º e 157, respectivamente (BOUERI; COSTA, 2013).

Inserir a dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Para isso, precisamos incorporar metodologias, ferramentas e práticas modernas orientadas para resultados e foco no cidadão (BRASIL, 2008, p. 10).

Lotta e Favareto (2016a, p. 244) destacam que “uma das principais características das políticas públicas no Brasil, neste século, reside na incorporação da dimensão territorial ao vocabulário dos gestores públicos e aos instrumentos de planejamento e execução das políticas”. Observa-se também, que com o passar do tempo estas políticas diversificaram-se “em termos de desenho institucional, áreas temáticas, recortes territoriais abrangidos, público envolvido etc.” (BOUERI; COSTA, 2013, p. 124).

[...] a literatura associa à ideia de território a necessidade de mobilizar três dimensões da vida social local: (i) intermunicipalidade, isto é, uma escala geográfica de planejamento dos investimentos mais ampla do que os municípios e mais restrita dos que os estados; (ii) uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais; (iii) permeabilidade à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 55).

“Os territórios não são meros repositórios de investimentos, mas estruturas sociais que precisam ser consideradas e mobilizadas na implementação de políticas a fim de garantir sua efetividade” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 64). Ao definir em seu texto compromissos com os aspectos regionais, a CF de 1988 enfatiza “a importância da dimensão territorial na promoção da equidade do uso do território nacional como condição essencial para o desenvolvimento econômico e social da nação, e aponta, explicitamente, a necessidade da ordenação do território no planejamento público” (BOUERI; COSTA, 2013, p. 147).

A quarta dimensão dos arranjos institucionais é a participativa, que se observa na inserção da sociedade nos diversos processos e fases de uma política. Essa participação pode ocorrer de várias formas e, neste contexto, surgem as Instituições Participativas (IPs). Essas definidas por Avritzer como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas”. Estas instituições atuam como canais de interação entre a sociedade e a estrutura governamental e se diferenciam, pelo menos, em três aspectos: “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p. 44-45).

Conforme Cortes (2011, p. 138) existem quatro grupos de IPs: as participações individuais; os processos conferencistas; os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas e de direitos. Essas IPs são analisadas considerando “sua relação com os governos; os tipos de participantes; as questões em pauta; natureza das regras que guiam seu funcionamento; e o papel institucional”.

Em geral, o que se busca com a criação e o funcionamento da maioria das IPs é a possibilidade de colaborar para a melhoria e a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado ou pelas instituições que o representam (WAMPLER, 2011).

As arenas das diferentes políticas se transformam em fóruns permanentes entre os vários atores. Porém, adverte-se para a possibilidade de que essas IPs possam ser “capturadas” por interesses de grupos específicos e com posições privilegiadas, que defendem estratégias políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas, que podem permitir que a lógica da democracia representativa substitua a lógica de governança participativa (WAMPLER, 2011).

Alguns autores questionam a viabilidade de colocar esses mecanismos em ação, devido à presença das assimetrias nas relações entre os atores, bem como o poder excessivo de atores estatais nos fóruns participativos. Além disso, a existência de interesse de grupos político-partidários pode dominar esses espaços (COELHO; FAVARETO, 2008).

Ainda que em alguns processos de inclusão das IPs não se observem mudanças ou contribuições oriundas desta participação, essa forma de participação política é fundamental no desenvolvimento de regimes democráticos e as IPs podem cumprir suas aspirações de diversas maneiras: (i) formando cidadãos mais capazes na atuação política e coletiva; (ii) estimulando a ação de novos atores na sociedade civil; (iii) colaborando para maior transparência, racionalidade e eficiência da gestão pública; (iv) propondo políticas públicas com funções distributivas e inclusivas; e (v) formando novas elites políticas, além de outras possibilidades (PIRES, 2011).

3 A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

3.1 A recente expansão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica

Este tópico analisa o Plano de Expansão da RFEPCT, que representou uma política estratégica do governo federal de incentivo ao desenvolvimento regional. Surgiu em 2005, por meio de uma articulação entre a Secretaria de Educação Profissional Científica e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação, o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET) e a Frente Parlamentar em Defesa da Educação Profissional. Nessa política a “educação foi vista de modo amplo e em sua relação com o desenvolvimento do país, segundo um projeto social mais igualitário e justo a todos, especialmente àqueles historicamente excluídos ou marginalizados dos processos de escolarização” (SOUZA, 2015, p. 149).

Dentro dessa perspectiva de promover desenvolvimento econômico e igualdade social, o Brasil apostou, ao longo da primeira década do século XXI, no investimento em políticas públicas voltadas ao aumento da oferta da educação profissional, que também buscavam promover o desenvolvimento de economias locais e regionais. E, por conseguinte, o desenvolvimento econômico do país.

É nesse sentido que a tecnologia enquanto eixo transversal do processo de formação profissional e tecnológica pautada pelo ensino, pesquisa e extensão, precisa articular os interesses econômicos e sociais, abarcando articuladamente ciência, tecnologia, cultura e trabalho, além dos saberes tradicionais (SOUZA, 2015, p. 194).

Conforme Souza (2015, p. 146) no aspecto político, a vitória do presidente Luiz Inácio da Silva (Lula) nas eleições de 2002 deveu-se ao insucesso do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), “as consequências drásticas das políticas neoliberais para a dimensão social, principalmente o desemprego, o crescimento do setor informal e a precarização das relações de trabalho”. Essa transição no contexto histórico das forças políticas no país, resultado do processo de redemocratização da sociedade brasileira, permitiu a mudança da opção de política de desenvolvimento.

As intenções de uma política de reestruturação e ampliação da educação profissional em larga escala começaram a ser consideradas no início de 2003. Estiveram presentes na elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal e estavam entre os objetivos do planejamento (PPA 2004-2007). Assim, no ano de 2005, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), lançou o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT), que trazia em sua proposta a construção de 42 unidades, distribuídas em 23 estados da federação. Quanto aos investimentos, nesta etapa, seriam destinados R\$ 99,5 milhões, que seriam investidos na edificação ou adaptação de estruturas, e compra de equipamentos para o funcionamento das novas unidades de ensino (SANTOS, 2018).

Neste projeto de expansão ampliam-se as possibilidades de inclusão e formação do novo trabalhador: o cidadão produtivo. O Plano de Expansão da

RFEPCT representou a superação do caráter assistencialista, característica dominante ao longo da história da educação profissional no Brasil, voltada para os desvalidos da sorte, e, numa nova configuração busca formar o cidadão trabalhador, capaz de inserir-se “num mundo cada vez mais competitivo e globalizado, incluindo jovens de todas as camadas sociais, sobretudo dos núcleos urbanos e rurais mais distanciados dos eixos tradicionais de desenvolvimento no país” (ANDRADE, 2014, p. 74).

Nesta perspectiva aposta-se na educação profissional e tecnológica, não apenas como meio de se promover o desenvolvimento econômico e tecnológico do país, mas também como elemento capaz de colaborar no processo de formação cidadã de milhões de brasileiros (PACHECO, 2011).

A nova institucionalidade não representa apenas uma mudança de denominação, mas, principalmente, um novo arranjo institucional, constituído a partir da integração de CEFET, EAF e ETUF² com suas diversas configurações, que resultou em Institutos Federais, nos termos da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (ANDRADE, 2014; RAMOS, 2014).

A política de expansão demandou um aumento no número do quadro de servidores. Por meio da Medida Provisória nº 296/2006, encaminhada para apreciação do Congresso Nacional no dia 8 de junho de 2006 e transformada na Lei nº 11.352/2006, no dia 11 de outubro de 2006, o governo autorizou a liberação dos novos cargos de servidores efetivos, cargos de direção e funções gratificadas para atender essa demanda (SILVA, 2017).

Para apresentar as intenções de reestruturação das instituições da rede federal, o governo apresenta o Decreto 6.095/2007, primeiro dispositivo legal que aborda o tema da criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2007d). Este decreto definia que o “Ministério da Educação estimulará o processo de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica, a fim de que atuem de forma integrada regionalmente” e que esta reorganização seria pelo modelo de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (ARAUJO; HYPOLITO, 2010).

“A escolha pela criação dos Institutos Federais, e não de novas universidades tecnológicas, revela a opção por uma nova institucionalidade que se distancia da concepção acadêmica tradicional muito presente no meio universitário brasileiro” (PACHECO, 2011, p. 73). Conforme Araujo e Hypolito (2010) a reestruturação trazida pela proposta de implantação dos Institutos Federais vem de um processo de constantes mudanças nas políticas da educação profissional.

Com o objetivo de acolher propostas de constituição dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, o governo federal, por meio do Ministério da Educação, publica a Chamada Pública MEC/SETEC 02/2007, onde definiu alguns critérios que deveriam ser seguidos pelas instituições que desejassem participar

² As siglas CEFET, EAF e ETUF significam respectivamente, Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET, Escola Agrotécnica Federal – EAF e Escola Técnica vinculada à Universidade Federal – ETUF (ANDRADE, 2014, p. 18).

dessa transformação que buscava ampliar a rede federal de educação profissional científica e tecnológica (ARAUJO; HYPOLITO, 2010; PACHECO, 2011; SILVA, 2017).

Tal ampliação se institucionalizou por meio da criação dos Institutos Superiores de Educação, Ciência e Tecnologia, no que vários CEFETs e Escolas Técnicas foram transformados, nos termos da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Esta instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, definidos como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampus, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas (RAMOS, 2014, p. 79).

O plano de expansão foi desenvolvido em três fases que seguiram alguns critérios de escolha para implantação dos novos campi, esses critérios deveriam atender a questões territoriais, sociais, históricas e culturais, já que deveria levar em conta as regiões que foram esquecidas pelos programas e políticas de governos anteriores (TCU, 2012).

“A partir da liberação de crédito extraordinário e da publicação da Lei 11.195/2005, que alterou a Lei nº 8.948/1998, as primeiras escolas técnicas da Fase 1 da expansão puderam ser construídas”. Nesta fase foram federalizadas dezoito escolas técnicas que haviam sido construídas por meio do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), lançado em 1997, no governo de FHC, em decorrência de um Acordo de Empréstimo firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - (SILVA, 2017, p. 99-100).

Na Fase 2 da expansão, para atender aos APLs³, o critério estabelecido pelo governo para a instalação dos novos campi foi a definição de cidades polos. Este critério atenderia às concepções de desenvolvimento do governo “que deslocou para o interior a construção das novas unidades, proporcionando, dessa maneira, uma nova geografia da rede” (SANTOS, 2018, p. 120).

[...] Ao anunciar a intenção de implantar — uma escola técnica em cada cidade polo do país, o Governo Federal assumiu o compromisso de vincular a oferta pública de formação profissional às estratégias de desenvolvimento socioeconômico sustentável, viabilizado pelo fortalecimento da atividade produtiva e da educação, ciência e tecnologia nas principais mesorregiões atualmente definidas (BRASIL, 2007b, p.5).

³ O termo APL foi criado originalmente pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), como uma derivação do conceito de aglomerações produtivas conhecidas mundialmente como clusters e distritos industriais. Disponível em: http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr. A inclusão de APLs como prioridade do governo federal formalizou-se nos seus Planos Plurianuais (PPA), desde 2000; no Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (PNCT&I), 2007-2010; na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), 2008-2013; no Programa Brasil Maior (PBM), 2013-2015, entre outros. Destacam-se as ações pioneiras desenvolvidas pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), assim como a criação de uma instância de coordenação das ações de apoio a APLs no país, o Grupo de Trabalho Permanente em APLs (GTP APL), responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) - (LASTRES, et al, 2014).

Conforme Santos (2018) no processo de interiorização da política de expansão da RFEPCCT houve um expressivo aumento no número de escolas. Durante o período 2005 a 2014 foram construídas 422 escolas, sendo 64 na primeira fase (2005-07), 150 na segunda fase (2007-10) e 208 na terceira fase (2011-14).

Portanto, ao longo de nove anos, nos três períodos previstos para a implantação da política de expansão da RFEPCCT, foram construídas 422 unidades, as quais somadas às 140 escolas que já existiam, fizeram com que a rede passasse a contar com 562 campi vinculados aos IFs, com uma distribuição territorial que em 2014 abrangia 515 municípios, localizados nas 27 Unidades da Federação, situados em regiões geográficas pertencentes ao interior do país (SANTOS, 2018, p. 121)

A política de expansão representou, conseqüentemente, um expressivo aumento no número de vagas ofertadas.

Tabela 1 – Crescimento no número de matrículas na RFEPCCT (2010-2018).

Matrículas (Presencial e EAD)	2010	2018
Técnico	262.499	564.095
Superior	102.621	261.181
Formação Inicial e Continuada	37.409	151.979
Pós-Graduação	11.147	38.451
Ensino Médio	4.729	7.276
Ensino Fundamental	-	8.644
Total	418.405	1.031.798

Fonte: CONIF (2018).

O Plano de Expansão da RFEPCCT, implementado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica SETEC/MEC, é o exemplo de uma política pública que contou com a participação de diversos setores, instituições da sociedade civil e de outras esferas de governo, no arranjo institucional desta política. Pretendia atender uma demanda da sociedade brasileira, que era a formação profissional em diferentes setores da economia, que apresentava carência de profissionais qualificados nas diferentes áreas (BRASIL, 2008a).

Silva (2017) explica que nos documentos oficiais, a expansão da RFEPCCT integra uma política pública que objetiva combater às desigualdades regionais e promover o desenvolvimento econômico. Para Bielschowsky e Torres (2018) o mundo do trabalho, enquanto motor da inclusão social, é o principal mecanismo de confluência entre desenvolvimento e igualdade social.

Essa convergência progressiva no campo produtivo e emprego proporcionam um sentimento de pertença ao fortalecimento da cidadania, geram uma maior predisposição ao consenso de melhorias

no bem-estar e, ao mesmo tempo, promovem relações mais virtuosas entre a participação da sociedade e a orientação da economia (BIELSCHOWSKY e TORRES, 2018, p. 122).

As intenções da política de expansão da rede federal também estão expressas em alguns documentos norteadores da educação, como a Lei 9394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que em seu artigo 35, inciso II, expressa uma de suas finalidades, “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” (BRASIL, 1996). A Lei nº 11.892/2008, lei de criação dos institutos federais, em seu artigo 6º aborda as finalidades e características dessas instituições de ensino, conforme vemos a seguir:

[...] ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais; III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão; IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal; V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica; VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino; VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico; IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente (BRASIL, 2008b).

A partir da aprovação da Lei nº 11.892/2008, a concepção acadêmica e administrativa dos IFs adotou um modelo semelhante ao das universidades, contava em sua estrutura com um “órgão executivo formado por um reitor e cinco pró-reitores, sendo que em cada um dos campi a administração acadêmica e pedagógica ficou a cargo de um diretor-geral” (SANTOS, 2018, p. 120).

Conforme o artigo 1º da Lei 11.892/2008, atualmente a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica é formada pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais; II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR; III

- Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais – CEFET-MG; IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e V - Colégio Pedro II (BRASIL, 2008b).

Com já mencionado anteriormente, por meio do Decreto nº 6.905/2007, o MEC regulamenta a proposta de criação dos Institutos Federais e, para viabilizar a adesão a esse novo modelo proposto, lança a Chamada Pública 002/2007, onde definiu critérios para que as instituições federais já existentes fossem transformadas em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET. A adesão a esse novo modelo institucional ocorreria de forma voluntária, o que provocou um movimento de discussões e debates internos a essas instituições, que deveriam decidir ou não pela adesão (BRASIL, 2007b). Ao final das propostas encaminhadas ao MEC, algumas instituições não aderiram para a transformação em IFET, que a partir da Lei nº 11.892/08, foram denominados de Institutos Federais (IFs) e continuam fazendo parte da rede federal de ensino, porém com a mesma identidade institucional que antecedeu a expansão da RFEPCT. São eles o Colégio Pedro II no Rio de Janeiro, a UTFPR, antigo CEFET-PR, transformado em Universidade Tecnológica Federal do Paraná por meio da Lei nº 11.184/05, o CEFET-RJ e o CEFET-MG, que a exemplo da UTFPR também almejavam sua transformação em universidade federal (SILVA, 2017).

A Rede Federal EPCT após a transformação em Institutos Federais, totalizou 38 instituições provenientes de escolas agrotécnicas federais/ colégios agrícolas; escolas técnicas federais, escolas técnicas vinculadas, centros federais de educação tecnológica (CEFET) e unidades descentralizadas (SILVA, 2017). Essas instituições estão presentes em todo território brasileiro, por meio dos campi espalhados nas diferentes regiões, além de várias unidades avançadas atuando em níveis e modalidades diferentes, ofertando cursos de formação inicial e continuada, técnicos, tecnólogos, bacharelados, licenciaturas e pós-graduação. O compromisso com a formação técnica é evidenciado nos artigos 7º e 8º da lei 11.892/2008, que define percentuais de vagas para oferta dos cursos. No desenvolvimento da sua ação acadêmica, o Instituto Federal, deverá garantir o mínimo de 50% das vagas para atender a formação técnica de nível médio, com prioridade na modalidade integrado, e da educação de jovens e adultos; e o mínimo de 20% de cursos de licenciatura e formação pedagógica, preferencialmente nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional (BRASIL, 2008b).

Para contemplar os diversos setores da economia e atender a uma ampla capacidade de formação profissional, o MEC adota nas instituições da rede federal o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), que orienta a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio. O documento serve para orientar as instituições de ensino, os estudantes, as empresas e a sociedade em geral. Para contemplar novas demandas socioeducacionais, o catálogo é atualizado periodicamente MEC (BRASIL, 2020).

Para atender à formação das diferentes áreas foram identificados 14 eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde, Controle e Processos Industriais, Desenvolvimento Educacional e Social, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design,

Produção Industrial, Recursos Naturais, Segurança, Turismo Hospitalidade, Lazer e Militar (BRASIL, 2020).

Os Institutos Federais “reúnem trabalho-ciência-tecnologia-cultura na busca de soluções para os problemas de seu tempo, aspectos que, necessariamente, devem estar em movimento e articulados ao dinamismo histórico das sociedades” (PACHECO, 2011, p. 30). Atualmente a RFEPCT conta com “611 unidades em 578 municípios em todo o território nacional. São cerca de um milhão de matrículas, mais de 11 mil cursos e 75 mil servidores efetivos (professores e técnico-administrativos)” (BOMFIM, 2019). Estas instituições têm o compromisso de atender às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e de suporte aos APLs (SILVA, 2009).

3.2 As dimensões dos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT

3.2.1 Dimensão Vertical: Subsidiariedade

O Plano de Expansão da RFEPCT foi uma proposta do governo federal, por meio do Ministério da Educação, regulamentada pela lei 11.892/2008. A política de expansão da rede federal foi formulada, inicialmente, em 2003. Após intensos debates realizados no Congresso Nacional, com forte atuação de parlamentares e organizações representantes das instituições de ensino federais (CEFET, EAF e ETUF)- (RAMOS, 2014; ARLINDA, et al, 2018).

Conforme afirma o professor Luiz Edmundo Vargas de Aguiar, ex-Presidente do CONCEFET, “esse movimento dos parlamentares em apoio à educação profissional surgiu como resultado de uma ação promovida pelo CONCEFET junto aos parlamentares” (SILVA, 2017 p. 85). Esta articulação promoveu a alteração da Lei 8.948/98, que restringia os investimentos do governo federal na construção de novas escolas, o que permitiu novos investimentos na educação profissional e assim, em junho de 2006, as primeiras unidades da expansão da RFEPCT foram inauguradas, porém ainda sem a proposta de transformação dessas escolas em Institutos Federais (SOUZA, 2015; SILVA, 2017).

Assim, desde os anos 2000, houve um aumento nos investimentos públicos realizados pelo governo federal na área da educação profissional, o que pôde ser observado na recente expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT).

O orçamento destinado às instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica apresentava em 2003 o montante de 1,7 bilhão de reais em valores atualizados. Durante a expansão da rede federal o orçamento apresentou uma evolução significativa, chegando ao ano de 2015 com uma execução de 10,6 bilhões reais em valores atualizados, o que representa um incremento aproximado de 523% de 2003 para 2015. Em valores absolutos, nestes 13 anos foram destinados para a rede federal mais de 64,4 bilhões de reais em valores atualizados (BRASIL, 2016).

A formulação e implementação do Plano de Expansão da RFEPCT seria de responsabilidade da SETEC, com dotação orçamentária do MEC, para o financiamento da educação profissional. Por meio do Decreto nº 6.095/2007, o

MEC estabeleceu diretrizes para o processo de transformação das instituições federais de educação tecnológica já existentes (EAFs, ETFs e CEFETs, com suas unidades descentralizadas – UNEDs), em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs (BRASIL, 2007; SILVA, 2017).

Na gestão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica, a SETEC conta com a colaboração de outros órgãos como o CNE (Conselho Nacional de Educação), o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) e a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), também com instâncias consultivas como o Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal – CPPG, o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional e o Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica – CONPEP (BRASIL, 2016).

Buscando viabilizar a implementação da expansão da rede federal, o MEC publica a Chamada Pública MEC/SETEC 001/2007. O documento define 150 cidades pólos para construção dos novos campi. A chamada deveria estabelecer uma ordem de prioridades entre as cento e cinquenta cidades pólos selecionadas para a implantação dos novos campi, por isso a necessidade de avaliação das propostas enviadas pelos municípios. Nas propostas, os municípios poderiam estabelecer parcerias com outros municípios, empresas estatais, empresas públicas ou privadas, e deveriam apresentar as contrapartidas que implicavam em um comprometimento de apoiar o governo federal na implementação dos campi. Esse apoio seria na forma de doações de imóveis, execução de serviços de infraestrutura e doação de bens patrimoniais (BRASIL, 2007a; SILVA, 2017).

“As prefeituras receberam um prazo de sessenta dias para apresentarem suas contrapartidas” (SILVA, 2017, p. 135).

Uma comissão nacional de 33 especialistas se reuniu no final de julho de 2007 em Brasília (DF) para avaliar os projetos encaminhados pelas prefeituras. Na oportunidade foram avaliadas as contrapartidas oferecidas pelos municípios de acordo com os critérios estabelecidos na Chamada Pública 01/2007. Os resultados desse trabalho foram publicados pelo MEC no dia 9 de setembro de 2007, na forma de uma ordem de classificação para instalação dos novos câmpus (SILVA, 2017, p. 137).

Nesse compromisso, assumido pelas prefeituras, observa-se a coordenação vertical no arranjo institucional da política, porém o papel dos municípios é pouco significativo, pois se observa o protagonismo do governo federal na condução da política. Destaca-se, neste exemplo, que o pacto federativo precisa repensar as estruturas, atribuições e capacidades das três esferas de governo, “sob pena de um esvaziamento crescente do papel dos estados, uma centralização do poder regulatório e decisório do Governo Federal e envolvimento meramente executivo dos municípios” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 63).

A presença dos novos campi em diferentes regiões do Brasil representa uma importante política pública de incentivo ao desenvolvimento local, que se dá pela oferta de cursos alinhados aos APLs, bem como pelos repasses de recursos do Governo Federal para os municípios, por meio do financiamento da educação profissional, investimentos em ensino, pesquisa e extensão, representando uma importante fonte de receita local (SILVA, 2017).

Entende-se que para ocorrer uma inclusão social através da inserção em igualdades de condições no mercado de trabalho ou de pequenos produtores na cadeia produtiva, exista a necessidade de incentivo do Estado, apoiando a capacitação da mão de obra, por exemplo, e gerando o mínimo de competitividade aos mesmos, característico do sistema econômico e essencial para a inclusão social através do trabalho (SOARES, 2018, p. 131).

A estratégia para promover a interiorização da rede federal, alcançar as regiões, e promover o seu desenvolvimento, pôde ser realizada por meio da adesão das escolas da rede federal à nova proposta, ou seja, a transformação dessas escolas em Institutos Federais. A integração com as instituições de educação profissional já existentes foi organizada e proposta por meio da Chamada Pública MEC/SETEC 002/2007. A proposta trazida no documento seria a adesão das instituições da rede federal (EAFs, ETFs e CEFETs, com suas unidades descentralizadas - UNEDs) ao novo modelo institucional, regulamentado pelo decreto nº 6.095/2007 (BRASIL, 2007b).

Em relação à natureza jurídica, ao optarem pela adesão ao novo modelo institucional, essas instituições continuariam sendo autarquias, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Os Institutos Federais, enquanto autarquias, estariam subordinadas à SETEC, de quem receberiam o financiamento, sob as mesmas regras de supervisão e controle (PACHECO, 2011).

Para as instituições que decidiram pela transformação em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), a falta de investimentos dos governos anteriores contribuiu para a fragilidade da rede federal de educação profissional e tecnológica, e, a criação dos IFETs representava uma resposta às deliberações e reivindicações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFETEC), realizada em 2006, que propôs a criação de uma política nacional para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT). A perspectiva de serem equiparadas às universidades federais, com a organização em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual, direcionada para cada campus e vice-reitoria, foi um dos fatores determinantes nessa escolha (SOUZA, 2015; SILVA, 2017).

3.2.2 Dimensão Horizontal: Intersetorialidade

Os IFs se destacam por representarem uma verdadeira incubadora de políticas sociais, uma vez que possibilitam por meio de suas atividades a integração entre cultura, trabalho, ciência e tecnologia, atuando como uma rede de saberes em favor da sociedade. Destacando-se como uma política pública estabelecida no compromisso de promover a igualdade na diversidade, quando se propõe a atender as questões de ordem social, econômica, geográfica e cultural, e, também a articulação entre diferentes políticas (de trabalho e renda, de desenvolvimento setorial, ambiental, social e mesmo educacional, dentre outras (BRASIL, 2010).

O contexto político em que se propõe o Plano de Expansão da RFEPCT é de transição do governo de FHC para o governo do então presidente Lula. No governo de FHC se acentua a política neoliberal, marcada por um ciclo de privatizações,

ausência da intervenção estatal e queda nos investimentos em políticas sociais, especialmente na educação.

O ciclo neoliberal foi definido por um conteúdo ideológico fundado no individualismo e na competitividade que marcam a sociedade contemporânea. Tal ideário e a submissão às normas dos organismos financeiros representantes dos interesses do capital estrangeiro constituíram a base de um processo de sucateamento e privatização, a preço vil, de grande parte do patrimônio nacional, provocando a vulnerabilidade da economia brasileira. Nesse processo, as universidades públicas e as instituições federais de educação profissional e tecnológica, desmanteladas, tiveram seu funcionamento quase inviabilizado (PACHECO, 2011, p. 5).

A política de caráter neoliberal trouxe consequências que refletiram nas realidades econômica e social do país. O desemprego, o crescimento do setor informal e a precarização das relações de trabalho, demandaram do novo governo a opção por uma política de desenvolvimento. Para viabilizar essa política, as ações deveriam ser definidas a partir dos problemas da população, numa ação coordenada entre os diferentes ministérios (SOUZA, 2015).

No caso da educação, o MEC deveria organizar a educação nacional de forma coordenada com outros setores da sociedade. Nessa coordenação intersetorial surge o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que por sua vez era parte de um macroprojeto de política econômica: o Plano Nacional de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional, proposto pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – MCTI (SILVA, 2017). A proposta do macroprojeto baseava-se na concepção defendida pela Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que destacava a importância de investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação como ação estratégica de desenvolvimento (SOUZA, 2015).

Conforme Feres (2016, p. 103) “o PDE surgiu como um grande guarda-chuva de ações educacionais que foram implementadas entre os anos 2007 à 2010”. Contemplava o Plano de Expansão da RFEPC, que foi elaborado de forma complementar a outros programas do governo federal, principalmente aqueles que priorizavam contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de regiões, que em seu histórico, foram colocadas à margem dos programas e políticas setoriais (SILVA, 2017). Assim, além de buscar uma integração ao Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI), o MEC também articulou os objetivos e finalidades do Plano de Expansão da RFEPC ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que identificou os APLs; ao Ministério da Integração Nacional (MI) por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR; e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2007c; BRASIL, 2008).

Ainda que houvesse pelo governo federal um esforço na realização da intersetorialidade entre as políticas e programas do Estado, o que se observou foi a sobreposição de ações entre os ministérios (LOTTA; FAVARETO, 2016). As ações realizadas não estão relacionadas ao processo de planejamento e implementação das políticas que buscavam essa articulação, mas representavam uma tentativa do governo federal de atender no maior número de programas, as regiões com baixo dinamismo econômico e baixos índices nos indicadores sociais (SILVA, 2017). E, no

caso do Plano de Expansão da RFEPCT, a SETEC procurou buscar essa coordenação por meio do planejamento e legislação que regulamentou as fases do plano. No planejamento para a definição dos campi construídos em cada fase definiu os APLs como critério da ampliação da rede federal nas fases I, II e III do plano. E, na legislação, isso pôde ser observado no inciso IV do Art.6º, da Lei nº 11.892/2008, que criou os Institutos Federais. Também determinou o atendimento aos APLs na Chamada Pública MEC/SETEC 001/2007, que definiu as 150 cidades polos a serem atendidas pela fase II do Plano. E, a escolha de municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania, na conclusão das fases II e III da expansão da RFEPCT (BRASIL, 2007; BRASIL, 2008).

Ao analisar alguns programas do governo federal, sob a perspectiva dos arranjos institucionais, Lotta e Favareto (2016) destacam que no caso da expansão da rede federal, ainda que houvesse a tentativa de articulação entre os programas de diferentes ministérios, não se observou diálogo entre estas estruturas, pois cada programa seguiu realizando suas ações de forma independente. O que na verdade representa uma justaposição de políticas e recursos, sem integração.

3.2.4 Dimensão Territorial: A expansão da RFEPCT como propulsora do desenvolvimento regional

Na descrição dos objetivos da expansão da RFEPCT percebemos que há uma preocupação com as demandas da economia regional e que os Institutos Federais (IFs) foram se disseminando por várias regiões do Brasil, de forma planejada. Ao ofertar cursos que atendam às demandas da economia local/regional, a expansão representou para muitas regiões uma rara oportunidade de incentivo aos APLs que determinariam em que áreas do setor produtivo seriam criadas vagas nessas instituições (BRASIL, 2007; BRASIL, 2008; SILVA, 2017).

Conforme Santos (2018), a proposta de uma política de desenvolvimento que contemplasse regiões menos desenvolvidas já havia sido defendida por Celso Furtado⁴, na década de 1950, quando apontava a forte concentração da industrialização no Sudeste em detrimento do Nordeste. O referido autor partiu da tese cepalina, que tratava a relação centro-periferia para caracterizar as dificuldades no desenvolvimento socioeconômico dos países da América Latina.

A percepção dessas diferenças de crescimento econômico entre as regiões do país, norteou o projeto de governo no âmbito federal e foi expressa no PPA 2004-2007, que contemplava a expansão e interiorização da RFEPCT, baseada numa visão desenvolvimentista com foco na diminuição das desigualdades regionais. Nesse projeto “vemos o Estado recuperar funções econômicas e políticas importantes, que apontam para a garantia de direitos sociais vinculados a um projeto de desenvolvimento nacional sustentável” (RAMOS, 2014, p. 80).

Conforme o relatório do TCU (2012), a expansão da RFEPCT se justificativa, pois ao mesmo tempo em que havia desemprego, existiam áreas que buscavam

⁴ Celso Furtado foi o autor, que mais produziu sobre a natureza e os desafios do desenvolvimento no Brasil. Ele sublinha em sua análise que o subdesenvolvimento não é uma etapa para o desenvolvimento, mas uma forma específica do mesmo. Uma das condições centrais para superar o subdesenvolvimento é alargar a capacidade de produção de ciência e tecnologia desde nossa realidade histórica. (1966, 1982 e 1992) (SANTOS, 2018).

por mão de obra qualificada. Ao ofertar cursos que atendam às demandas da economia local, os Institutos Federais (IFs) oferecem oportunidades não apenas de empregabilidade, mas também, de uma formação integral. Essa formação que se pretende de forma integral e não aligeirada, apenas para suprir mão de obra do mercado, vai ao encontro da necessidade de se promover desenvolvimento econômico associado a uma formação cidadã (PACHECO, 2011).

A proposta da política de expansão da RFEPCT é “de uma formação que se dá no decorrer da vida humana, por meio das experiências e conhecimentos, ao longo das relações sociais e produtivas”. Entende-se nessa perspectiva a educação profissional “como potencializadora do ser humano, enquanto integralidade, no desenvolvimento de sua capacidade de gerar conhecimentos a partir de uma prática interativa com a realidade, na perspectiva de sua emancipação” (PACHECO, 2011, p. 29).

Apesar de constituir-se uma política pública de incentivo ao desenvolvimento regional, ao considerarmos os objetivos da expansão da RFEPCT, descritos na Lei 11.892/2008, percebemos a preocupação com essa formação integral, demonstrando o caráter social dessa política.

Conforme o Art. 7º, incs. III e IV da Lei 11.892/2008, além de ministrar cursos profissionais, fazem parte dos objetivos da Rede Federal:

realizar pesquisas aplicadas, estendendo seus benefícios à comunidade; e desenvolver atividades de extensão, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos (BRASIL, 2008).

A preocupação com a dimensão territorial na política de expansão da rede federal é observada quando da definição de critérios que deveriam ser considerados na escolha dos municípios que receberiam os investimentos do governo federal, seja para obras de reformas das escolas já existentes, ou para implementação dos novos campi.

O PDE deu ênfase na ideia de territorialização no âmbito da EPT. A concepção de territorialidade estava implícita nos princípios e finalidades da nova institucionalidade que se pretendia para as Instituições Federais de educação profissional (SOUZA, 2015). Essa integração da RFEPCT com os APLs foi expressa na Lei nº 11.892/2008, em seu inciso IV do Art.6º. Entre as finalidades e características dos Institutos Federais tem-se:

IV – orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal (BRASIL, 2008).

Os Institutos Federais se constituem como espaços fundamentais no âmbito das políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico regional “a partir de uma conduta articulada ao contexto produtivo do território onde está instalado, que significa relacionar o seu trabalho à vocação produtiva e demandas do seu lócus” (CEFET’S, 2015, p. 147).

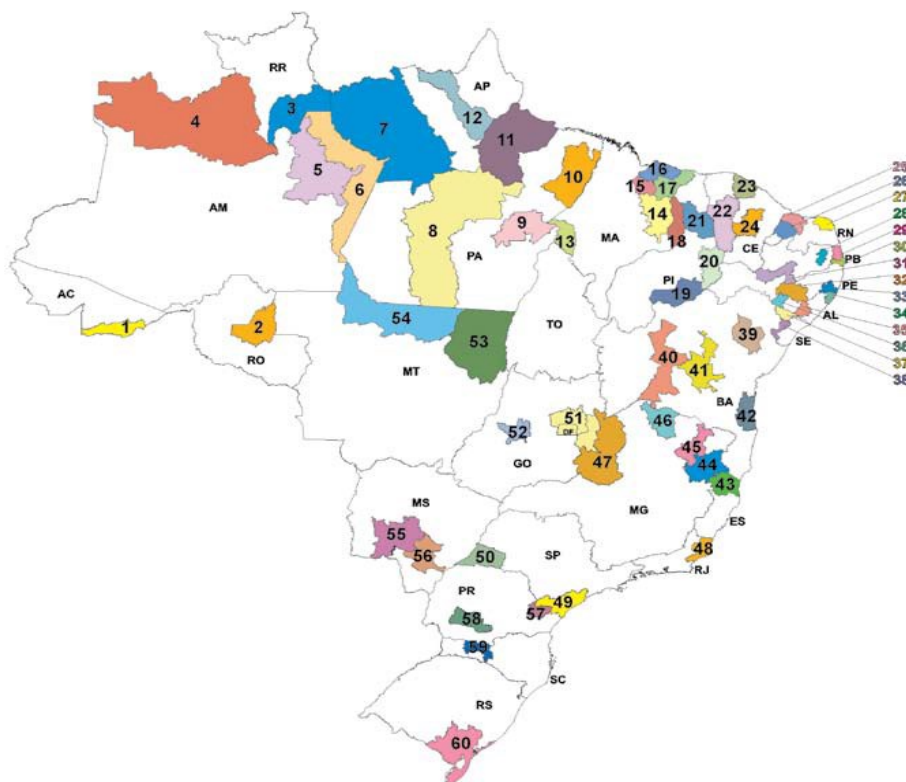
Assim, os critérios observados para a localização das novas unidades buscavam, por um lado, atentar para desigual distribuição das escolas técnicas federais que se concentravam nas regiões litorâneas, e, por outro, atender ao dinamismo econômico de determinadas áreas, como é o caso dos APLs, e as cidades polos.

Entre os agentes participantes dos APL's, pode-se observar: empresas produtoras, empresas fornecedoras de insumos, empresas prestadoras de serviços, associações de classe, associações comerciais, instituições de suporte, instituições de serviços, instituições de ensino e pesquisa, instituições de fomento, instituições financeiras e o Estado nos três níveis de governo (SOARES, 2018, p. 20).

Conforme o Anexo I, da Chamada Pública MEC/SETEC 001/2007, na definição das 150 cidades polos, observa-se que as regiões nordeste e sudeste do Brasil foram as que receberam o maior número de novas unidades de ensino da rede federal, sendo 51 cidades na região nordeste e 36 cidades na região sudeste. Na sequência, temos a inserção de novos campi em 23 municípios na região sul, 21 municípios na região centro-oeste e 19 municípios na região norte. A ausência de APLs em muitos municípios da região norte justifica o menor número de campi instalados nessa região (BRASIL, 2007a).

Com a proposta de interiorização por meio da instalação dos novos campi, buscava-se contemplar a dimensão social, considerando atender regiões com baixos indicadores socioeconômicos e educacionais, atendendo dessa forma as populações dos territórios que apresentavam elevadas taxas de vulnerabilidade social, como é o caso dos chamados Territórios da Cidadania (SOUZA, 2015). Silva (2017) explica que isso pode ser observado nas taxas de crescimento das matrículas, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil, onde se encontra o maior número de famílias vivendo com menos de um salário mínimo mensal per capita.

Figura 1 - Os 60 territórios da cidadania identificados em 2008.



Fonte: Brasil (2008)

A situação de vulnerabilidade e a necessidade de intervenção de políticas públicas em algumas regiões fica evidente quando observamos no mapa acima a concentração dos territórios da cidadania nas regiões norte e nordeste do país. A comparação entre os números confirma a condição de vulnerabilidade dessas regiões: nos territórios norte e nordeste tinham 12 e 30 territórios da cidadania, respectivamente; já na região centro-oeste 6 territórios enquanto no sudeste e sul, 4 e 8, respectivamente (BRASIL, 2008).

Conforme Silva (2017) a expansão alcançou todas as mesorregiões, em uma década foram instalados mais de 450 novos campi. Na definição das regiões que receberiam os campi foram utilizados critérios técnicos e políticos, alcançando principalmente os municípios mais pobres no interior do país. Em 2005, foram atendidos 152 municípios com um campus em cada localidade enquanto em 2015, foram mais de 600 municípios atendidos.

Assim, buscando atender essas necessidades em algumas regiões do país, “esses institutos revelam-se espaços privilegiados de aprendizagem, inovação e transferência de tecnologias capazes de gerar mudança na qualidade de vida de milhares de brasileiros” (PACHECO, 2011, p. 21). Representam na dimensão territorial uma política estratégica para o crescimento econômico da região onde se inserem, pois os “Institutos Federais devem explorar as potencialidades de desenvolvimento, a vocação produtiva de seu lócus; a geração e transferência de tecnologias e conhecimentos; e a inserção, nesse espaço, da mão de obra qualificada” (PACHECO, 2011, p. 22).

Na análise dos objetivos da expansão da RFEPCT percebemos que houve, por parte do governo federal, uma preocupação com as demandas da economia regional, e que os Institutos Federais (IFs) foram se disseminando por várias regiões do Brasil, de forma planejada. Além de promover inclusão social e formação profissional, os IFs representavam estímulo à pesquisa, e desenvolvimento de potencialidades locais. Ao ofertar cursos que atendessem às demandas da economia local/regional, a expansão representou para muitas regiões uma oportunidade de incentivo aos APLs, que determinariam em que áreas do setor produtivo seriam criadas as vagas ofertadas nessas instituições (PACHECO, 2011; (SOUZA, 2015); (SILVA, 2017).

O aumento no número de campi representou a oportunidade de investimentos em ensino, pesquisa, extensão e inovação para regiões até então desprovidas de oportunidades. Essas populações passaram a ser atendidas com formação profissional técnica, cursos de graduação e pós-graduação (SILVA, 2017).

A análise da dimensão territorial do Plano de Expansão da RFEPCT mostra que apesar das dificuldades de coordenação entre os diferentes setores e ministérios integrar seus planejamentos na implementação das políticas de desenvolvimento, os documentos norteadores da SETEC para a condução do plano de expansão procuraram garantir os investimentos nas regiões mais carentes do país. A implementação dos campi nas cidades polos, no interior do país e nos territórios da cidadania, confirmam esse compromisso.

Ao direcionar seu trabalho à vocação produtiva e demandas setoriais do seu lócus, os IFs objetivavam promover uma mudança na estrutura econômica das regiões receptoras além do maior dinamismo das atividades produtivas e a melhoria do padrão de vida da população, que com a qualificação profissional passariam a ter oportunidades de colocação no mercado de trabalho (TCU, 2012).

3.2.3 Dimensão Participativa: Instituições Partícipes dos Arranjos Institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT

No atual contexto político-institucional brasileiro, a execução de uma política pública integra diversos atores e interesses: burocracias de diferentes níveis de governo, parlamentares e seus partidos, e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais e movimentos sociais). De acordo com cada política, esses atores se organizam, coordenam, negociam e decidem, observando nessas decisões os instrumentos legais e os espaços de negociação, o que também deve incluir mecanismos de transparência, prestação de contas e controle (GOMIDE; PIRES, 2014).

Conforme Ramos (2014) o contexto de implementação do Plano de Expansão da RFEPCT era de articulação dos segmentos e instituições comprometidos com a Educação Profissional. O governo, incluindo seus ministérios com agenda política de formação de trabalhadores, e a sociedade civil organizada, se articularam na busca pela criação de um subsistema público de educação profissional.

Nas articulações que antecederam o lançamento do Plano de Expansão da RFEPCT podemos observar a presença das Instituições Participativas (IPs), sobretudo na organização dos seminários, fóruns e conferências (SILVA, 2017). Em junho de 2003, destaca-se o Seminário Nacional de Educação Profissional –

Concepções, Experiências, Problemas e Propostas, tendo como um dos principais resultados a criação do Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que deveria agregar diversos atores e instituições em torno da temática da EPT (RAMOS, 2014).

No Congresso Nacional, formado por um total de 594 parlamentares, destaca-se a criação da frente suprapartidária de apoio à Educação Profissional, que reuniu 187 parlamentares. Criada no ano de 2003, a Frente Parlamentar em Defesa da Educação Profissional (FPDEP) numa articulação com o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET) e o Ministério da Educação conseguiram no Congresso Nacional a aprovação da Lei 11.195/2005 que ao alterar a Lei 8.948/1994, permitiu novamente investimentos do governo federal na construção de escolas da rede federal de EPT (SOUZA, 2015; SILVA, 2017).

Sobre a Lei 8.948/1994, Silva (2017, p. 84) explica: “A Lei não proibia que o Governo Federal construísse novas escolas profissionais, mas afirmava que a ação deveria ocorrer em parceria com outros agentes locais públicos e privados”. Essa política de restrições nos investimentos em políticas sociais foi a estratégia dotada no governo de FHC.

O ciclo neoliberal foi definido por um conteúdo ideológico fundado no individualismo e na competitividade que marcam a sociedade contemporânea. Tal ideário e a submissão às normas dos organismos financeiros representantes dos interesses do capital estrangeiro constituíram a base de um processo de sucateamento e privatização, a preço vil, de grande parte do patrimônio nacional, provocando a vulnerabilidade da economia brasileira. Nesse processo, as universidades públicas e as instituições federais de educação profissional e tecnológica, desmanteladas, tiveram seu funcionamento quase inviabilizado (PACHECO, 2011, p. 5).

A criação da Frente Parlamentar em Defesa da Educação Profissional (FPDEP), leva-nos a acreditar que, no que diz respeito a questão dos interesses de grupos político-partidários, não se percebem conflitos de interesse, uma vez que aderiram a esse movimento um total de 187 parlamentares, todos comprometidos com as lutas em defesa da Educação Profissional e Tecnológica (SOUZA, 2015; SILVA, 2017).

Outro importante momento de debates foi a 1ª Conferência Nacional de EPT, realizada em 2006, que foi precedida por 27 conferências estaduais, envolvendo mais de 10 mil pessoas nesses encontros. Os debates concentraram-se em 5 Eixos Temáticos, que buscaram contemplar diretrizes políticas para EPT, a saber: 1 - O papel da EPT no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social; 2 - Financiamento: manutenção e expansão; 3 - Organização institucional e papel das instâncias de governo e da sociedade; 4 - Estratégias Operacionais de Desenvolvimento da EPT: sistema de gestão, proposta pedagógica, educação à distância e formação e valorização dos profissionais da educação profissional e tecnológica, e 5 - A Relação da Educação Profissional e Tecnológica e a universalização de Educação Básica.

Após a promulgação da Lei 11.892/2008, já com a transformação da maioria das instituições de ensino federal em Institutos Federais, foi realizado em Brasília, no ano de 2009, o 1º Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica. Esse fórum reuniu “os diversos ministérios, a rede federal de educação tecnológica, as

centrais sindicais, o sistema empresarial, dentre outros” (RAMOS, 2014, p. 69). “Com o tema Educação, Desenvolvimento e Inclusão, o evento reuniu 15 mil representantes de 20 países em debates sobre a formação do cidadão para o mundo do trabalho” (BRASIL, 2011). Suas discussões e embates repercutiram em novos movimentos como a Conferência Nacional de Educação, em 2010 (SOUZA, 2015).

A 1ª Conferência Nacional de EPT, e outros eventos realizados em defesa da Educação Profissional e Tecnológica, resultaram na concretização da política de Expansão da RFEPT e tinham como “objetivo principal definir diretrizes para uma nova política nacional de educação profissional e tecnológica, através do diálogo entre os diversos atores” (IPEA, 2006, p. 49). O quadro 1 a seguir apresenta a síntese de tais ações, mostrando a diversidade de atores envolvidos, principalmente parlamentares que foram representativos para o início da política em análise.

Quadro 1 - Síntese das ações promovidas pelas Instituições Participativas (IPs) do Plano de Expansão da RFEPT no período de 2003 a 2009.

Ano	Tipos de IP	Denominação	Agentes Participantes	Foco
2003	Congresso Nacional	Frente Suprapartidária de Apoio à Educação Profissional e Tecnológica (EPT)	187 parlamentares Frente Parlamentar em Defesa da Educação Profissional (FPDEP)	Definição de uma política nacional de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e formas de financiamento
2003	Seminário Nacional de Ensino Médio (EM)	Construção Política	Governos Federal e Estaduais Pesquisadores Entidades Científicas	Debate sobre as concepções de conhecimento, trabalho e cultura no (EM)

2003	Seminário Nacional de Educação Profissional (EP)	Concepções, Experiências, Problemas e Propostas	Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) Intelectuais Pesquisadores	Organização pública e sistêmica da EPT
2005	Seminário	Pacto pela valorização da EPT	SETEC Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET) Conselho de Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais (CONDAF) Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF) Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação (SINASEFE)	Definição de agenda mínima entre as IPs
2006	Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (EPT)	EPT e Desenvolvimento Nacional; Financiamento da EPT; Organização Institucional; Estratégias Operacionais; EPT e Universalização da Educação Básica (EB)	SETEC CONCEFET CONEAF Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) CONDETUF Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	Definir diretrizes para uma nova política da EPT Debate de 5 Eixos Temáticos

			<p>Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)</p> <p>União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES)</p>	
2009	1º Fórum Mundial de EPT	Educação, Desenvolvimento e Inclusão	<p>SETEC</p> <p>Outros Ministérios</p> <p>Centrais Sindicais</p> <p>15.000 representantes de 20 países</p>	Formação do cidadão para o mundo do trabalho

Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2006); BRASIL (2011); RAMOS (2014); SOUZA (2015); SILVA (2017).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desse artigo foi avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, enquanto política pública, sob a perspectiva das quatro dimensões dos arranjos institucionais a partir da abordagem de Lotta e Vaz (2015).

Destaca-se na expansão da RFEPC que após muitos debates e esforços de articulação entre a SETEC/MEC e diversas instituições participativas, o Decreto 6.095/2007 estabeleceu as diretrizes para a constituição dos Institutos Federais, que se daria pela adesão das instituições da rede federal pela transformação em IFs.

Hoje a RFEPC é regulamentada pela Lei 11.892/2008, que criou os Institutos Federais, e, após a adesão das EAFs, ETFs, CEFETs e UNEDs, a RFEPC é formada por 38 Institutos Federais e pelas demais instituições da rede federal que não aderiram à nova institucionalidade, e que não foram transformadas em IFs. Dentre elas, algumas escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais, o Colégio Pedro II no Rio de Janeiro, a UTFPR, antigo CEFET-PR, transformado em Universidade Tecnológica Federal do Paraná por meio da Lei nº 11.184/05, o CEFET-RJ e o CEFET-MG, que a exemplo da UTFPR também almejavam sua transformação em universidade federal (SILVA, 2017).

Em relação aos aspectos socioeconômico e institucional do Plano de Expansão da RFEPC destaca-se a transição do governo de FHC para o governo do presidente Lula. Naquele governo significou um período de opção pela política neoliberal no país, que sofreu com as privatizações e ausência de investimentos e políticas

públicas nas áreas sociais. A área da educação foi bastante afetada e marcada pelo sucateamento das universidades e escolas técnicas da rede federal.

Quanto ao aspecto institucional do Plano de Expansão da RFEPC, constatou-se no processo de formulação e implementação dessa política, a intenção do governo federal de promover desenvolvimento socioeconômico por meio da expansão da rede federal, ampliação do acesso à formação profissional e interiorização das escolas técnicas federais, por meio da transformação destas escolas em Institutos Federais.

Para tanto buscou articular políticas e programas de diferentes ministérios. No caso do MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação, contemplou o Plano de Expansão da RFEPC, articulando políticas de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento regional, de geração de trabalho e renda, entre outras.

Na avaliação do Plano de Expansão da RFEPC sob a perspectiva dos arranjos institucionais buscou-se identificar as dimensões desses arranjos que definem a coordenação de processos em campos específicos, estabelecem os participantes, o objeto e os objetivos, bem como a forma de relação entre os atores do processo (GOMIDE; PIRES, 2014).

Nessa análise foi possível identificar a coordenação das diferentes dimensões desses arranjos, que possibilitaram uma integração horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos), ambas contemplando a dimensão territorial (espaço onde se concretizará a política), bem como a participação social, que representa a inclusão de novos atores nas decisões e execução das políticas públicas.

Conforme discutido, os arranjos institucionais representam uma inovação na maneira de promover a formulação e a implementação de políticas públicas, por representar uma nova configuração na condução dos processos de proposição e implementação dessas públicas e os possíveis obstáculos para sua concretização.

Na dimensão vertical destacam-se as oportunidades de desenvolvimento econômico local, e o papel da educação e do conhecimento nesse desenvolvimento. Nas relações federativas, o governo federal destaca a EPT como política pública de Estado, sendo responsável pelo seu financiamento; e na integração com os municípios constatou-se apenas a garantia de contrapartidas dos municípios quanto à doação do imóvel sede do campus a ser instalado e alguns bens patrimoniais para a realização das atividades (BRASIL, 2007), mostrando o protagonismo do papel do governo federal.

Na integração com as instituições de ensino da rede federal, foi apresentada a proposta por meio da Chamada Pública MEC/SETEC 002/2007, que seria a adesão das instituições da rede federal (EAFs, ETFs e CEFETs, com suas unidades descentralizadas - UNEDs) ao novo modelo institucional, regulamentado pelo Decreto nº 6.905/2007, regulamentado posteriormente na forma da Lei 11.892/2008..

Quanto à dimensão horizontal do arranjo institucional, apesar das intenções do governo federal estabelecer a integração entre os diferentes planos e políticas, o que pôde ser observado na intersetorialidade foi a sobreposição de ações pelos diferentes ministérios, pois não se constatou uma ação coordenada da SETEC com os projetos e programas de outros ministérios. No caso do Plano de Expansão da RFEPC, observa-se que a SETEC procurou buscar essa coordenação por meio da

legislação, que regulamentou as fases do plano, incluindo nos documentos editados nas diferentes fases do plano, critérios que deveriam ser observados no planejamento da instalação dos novos campi.

Contemplando a dimensão territorial, a expansão da RFEPCT destaca-se como propulsora do desenvolvimento econômico local em muitos municípios, uma vez que promoveu a interiorização dos campi dos IFs em diversas regiões do país, e a oferta de cursos que atendam às demandas dos APLs. A expansão alcançou todas as mesorregiões. Em uma década, mais de 450 novos campi foram instalados, passando de 152 campi, em 2005 para mais de 600 campi, em 2015.

A instalação dos novos campi levou em conta estudos do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que identificou os APLs e as cidades polos. E o Ministério da Integração Nacional (MI), que definiu os Territórios da Cidadania. Os critérios estabelecidos pela SETEC nos documentos norteadores do plano de expansão favoreceram as regiões mais carentes do país. “Nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil, onde há o maior percentual de famílias vivendo com menos de um salário mínimo mensal per capita, tem-se as maiores taxas de crescimento das matrículas” (SILVA, 2017, p. 174).

Concluindo as discussões, na dimensão participativa identificamos os atores que participaram nas fases de proposição e implementação da política de expansão da RFEPCT, e como os espaços dos seminários, conferências e fóruns realizados contribuíram nas decisões políticas, e na interação do poder público com as diferentes representações da sociedade. Destacando-se a articulação entre o CONCEFET, o Ministério da Educação e a Frente Suprapartidária de Apoio à Educação Profissional que contribuiu para normatização da proposta de uma educação profissional e tecnológica articulada com políticas de desenvolvimento; implementação de uma política de financiamento da EPT e alocação de recursos para o ensino profissionalizante e para o PROEP.

Concluindo as reflexões sobre a temática proposta neste trabalho destaca-se a reflexão de (GOMIDE, PIRES, 2014) de que, embora ainda não consolidadas, as experiências de novos arranjos apontam para um movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial, para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade.

Algumas percepções apreendidas nas análises, foram: sobre a cultura setorial (pouco grau de diálogo dos diferentes programas); concentração das decisões na esfera federal; falta de representatividade de alguns atores, e a percepção do território apenas como receptor do investimento, corroboram com a ideia de que a condução dos processos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, sob a perspectiva dos arranjos institucionais, estão ainda em processo de consolidação, e demandam dos atores envolvidos mais esforços e ações no sentido de promover a coordenação nas dimensões vertical, horizontal, participativa e territorial.

Espera-se que os resultados aqui apontados oportunizem o desenvolvimento de outros trabalhos, e, que contribuam para a discussão e reflexão sobre os benefícios que podem trazer os arranjos institucionais na condução dos processos e fases das políticas públicas.

The dimensions of institutional arrangements in the expansion policy of the federal scientific and technological professional education network

ABSTRACT

Since the institutionalization of the FC in 1988, Brazil has undergone numerous changes in the public policy cycle, including new institutional arrangements. The expansion plan of the Federal Network for Scientific and Technological Professional Education (RFEPCT) represented a strategic policy of the federal government incentive to regional

development and was institutionalized and operationalized through these new institutional arrangements. The article aims to evaluate the RFEPCT Expansion Plan, as a public policy, from the perspective of the four dimensions of institutional arrangements. The research is qualitative, the case study was operationalized by documentary and bibliographic research. The main results show the role of the federal government in the vertical dimension, with a marginal role of the municipalities in conducting the policy; the overlapping of programs and resources, without an integration of programs and policies from different ministries, is observed in the horizontal dimension; in the participatory dimension, we identified the relevance of seminars, forums and conferences in the phases of proposing and implementing the expansion policy of the RFEPCT. In the approach to the territorial dimension, it is highlighted that by promoting the interiorization of the federal education network, the aim was to promote the development of the regional economy, reduction of social inequalities, professional training and strengthening of citizenship.

KEYWORDS: dimensions of institutional arrangements; professional, scientific and technological education; regional development.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE CARVALHO, M. C. Participação social no Brasil hoje. Polis papers, 1998. Disponível em:
<http://polis.org.br/publicacoes/participacao;social;no;brasil;hoje/>.

ANDRADE, A.F.B. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: uma análise de sua institucionalidade. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB. Brasília, 2014.

ARAUJO, J.J; HYPOLITO, A.M. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: inovações e continuidades. 33º reunião da ANPED Categorias: Docentes, Institutos Federais e CEFET's. Caxambu. MG. 2010.

ARLINDA, A.C.G; DORSA C; OLIVEIRA E.M; CASTILHO, M. A. Educação Profissional no Brasil: origem e trajetória. Revista Vozes dos Vales – UFVJM – MG – Brasil – Nº 13 – Ano VII – 05/2018.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, v. 14, p. 43-64, 2008.

BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (comps.), Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, Nº 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

BOUERI, R; COSTA, M.A. Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996: Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.

_____. Decreto 6.905/2007, 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília. 2007.

_____. Ministério da Educação. CHAMADA PÚBLICA MEC/SETEC n.º 001/2007. Chamada Pública de Propostas para apoio ao Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica – FASE II. 2007a.

_____. Ministério da Educação. Chamada Pública MEC/SETEC n.º 002/2007 Chamada Pública de propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET. 2007b.

_____. Decreto Nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. 2007c.

_____. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm

_____. MEC/SETEC. Institutos Federais de Ciência, Educação e Tecnologia: concepção e diretrizes. 2008a.

_____. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008: Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008b.

_____. MEC. Educação Profissional. Florianópolis sedia lançamento da 2ª edição do fórum mundial. 28 de novembro de 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/17272-florianopolis-sedia-lancamento-da-2o-edicao-do-forum-mundial>

_____. MEC/Setec. Série Histórica e Avanços Institucionais 2003-2016. Brasília, maio de 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=133961-relatorio-memorial-setec-2003-2016-1&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192.

BOMFIM, B. CONIF. Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Rede Federal: 110 anos transformando vidas. 23/09/2019. Disponível em: <https://portal.conif.org.br/br/component/content/article/84-ultimas-noticias/3001-rede-federal-110-anos-transformando-vidas?Itemid=609>

CAVALCANTE, P. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, Brasília, agosto de 2017.

CONIF. Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/noticias/FLVIONUNESCONIF>

FERES, M.M. O Pronatec e a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Entrevista concedida ao autor. 2016. In: SILVA, J. G. A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre os anos 2005 e 2015 e suas Implicações Socioespaciais no Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2017. Tese - Universidade Federal de Santa Catarina.

GOMIDE, A. A; PIRES, R.R.C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

_____. GOMIDE, A. A; PIRES, R.R.C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política., v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

GOHN, M.G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. In: CADERNOS METRÓPOLE, n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

IPEA. 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Educação Profissional como estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social. Brasília, 2006. Disponível:
https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Educacao_Profissional_Tecnologica/caderno_propostas_1_conferencia_educacao_profissional_tecnologica.pdf

LASTRES, H. M. M.; LEMOS, C.; MAGALHÃES, W.; SILVA, M.M.; FALCÓN M.L.; PESSOA, J.E. Políticas para apls: a experiência do BNDES. Ipea boletim regional, urbano e ambiental | 10 | jul. - dez. 2014.

LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R.R.C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

LOPES, J.R. L. Os conselhos de participação popular. Validade jurídica de suas decisões. In. Revista de Direito Sanitário, vol. 1, n. 1, Novembro de 2000.

LOTTA, G; FAVARETO. A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Revista Sociologia Política, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

_____. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. In: Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, p. 238-263. 2016a.

LOTTA, G. S; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. In: Revista do Serviço Público, Brasília 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

PACHECO, E. Institutos federais: uma revolução na educação tecnológica. São Paulo: Moderna, 2011.

PIRES, R.R.C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

RAMOS, M.N. História e política da educação profissional. Coleção formação pedagógica; v. 5. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e a avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. Revista Desenvolvimento em Debate, v. 4, n. 1, p.103-115, 2016.

SANTOS, J.A. Política de expansão da RFEPECT: quais as perspectivas para a nova territorialidade e institucionalidade? In: FRIGOTTO, G (org.). Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. LPP/UERJ. Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, J. G. A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre os anos 2005 e 2015 e suas Implicações Socioespaciais no Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2017. Tese –Universidade Federal de Santa Catarina.

_____. Educação Profissional – 10 anos gloriosos. 2017a. Disponível: <https://educacaoprofissional10anosgloriosos.wordpress.com/>

SOARES, E.J. Capital Humano e Desenvolvimento Regional: o papel dos Institutos Federais nos Territórios da Cidadania em Santa Catarina no período de 2008-2018. Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública. UTFPR. Curitiba. 2018.

SOUZA, H.F. Política de Educação Profissional e Tecnológica e desenvolvimento territorial: análise do Instituto Federal Baiano no contexto do semiárido da Bahia, Brasil. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2015.

TCU. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Relatório de Auditoria Operacional em Ações da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília. 2012.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R.R.C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

Recebido: 24 out. 2022.

Aprovado: 06 nov. 2022.

DOI: 10.3895/rbpd.v11n4 esp.14851

Como citar: SOUZA, R. E.; MEZA, M. L. F. G. As dimensões dos arranjos institucionais na política de expansão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 11, n. 04, p. 892-927, Edição Especial Planos de expansão, políticas públicas e a pandemia: reflexões sobre planejamento e desenvolvimento local, dez. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.utfrpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Raquel Eugenio de Souza

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

