

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA**

RAQUEL EUGENIO DE SOUZA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DE
EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA**

DISSERTAÇÃO

**CURITIBA
2021**

RAQUEL EUGENIO DE SOUZA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DE
EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA**

**ARRANGEMENTS AND PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE EXPANSION
PLAN OF THE FEDERAL SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL PROFESSIONAL
EDUCATION NETWORK INSTITUTIONAL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientadora: Prof. Dra. Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza

CURITIBA

2021



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



**Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba**



RAQUEL EUGENIO DE SOUZA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DE EXPANSÃO DA REDE
FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 02 de Setembro de 2021

Prof.a Maria Lucia Figueiredo Gomes De Meza, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Ana Paula Myszczyk, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Raquel Rangel De Meireles Guimaraes, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 14/10/2021.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a Deus, pela força e ajuda sempre presentes.

Aos meus pais, que me inspiraram com seu exemplo e amor.

Aos meus familiares, por me ajudarem a acreditar em minha capacidade, e por torcerem pela minha conquista.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pois “toda a boa dádiva e todo o dom perfeito vem do alto, descendo do Pai das luzes, em quem não há mudança nem sombra de variação” (Tiago 1:17)

Agradeço aos meus pais! A minha mãe, Antonina, que se alegrou comigo, incentivou e acompanhou tão de perto cada etapa desta conquista. Ao meu pai, Eugenio (*In Memoriam*), por sua simplicidade e bondade, que foram um exemplo para mim.

Agradeço aos meus familiares! Por todos que me incentivaram e apoiaram, que compreenderem minha ausência em tantas situações, e que foram apoio e compreensão sempre que precisei.

Agradeço às minhas colegas de mestrado, Cláudia, Tatiana e Elisa, pelo acolhimento e amizade em tantas situações que pudemos compartilhar juntas. Pelas minhas colegas de trabalho Neli e Fernanda, que assumiram minhas funções na Coordenadoria Pedagógica do IFSC, para que eu pudesse conseguir a licença capacitação.

Agradeço à professora Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza, pelos seus ensinamentos ao longo de todo processo de aprendizagem até o grau de mestra. Suas contribuições em tantas situações, sua pronta disponibilidade, e por ter me ensinado tantas coisas, entre elas a generosidade em compartilhar suas experiências e conhecimento. Uma professora que me inspira com seu exemplo!

Agradeço às professoras Ana Paula Myszczuk e Raquel Rangel de Meireles Guimarães, ao professor Huáscar Fialho Pessali, que compartilharam seus conhecimentos e suas experiências, e que contribuíram para o aprimoramento e enriquecimento deste trabalho.

Agradeço à Universidade Tecnológica Federal do Paraná, e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, pela oportunidade de aprendizagem nas diversas atividades desenvolvidas pelo programa, e nas aulas que me oportunizaram conhecimento, amadurecimento e crescimento.

Agradeço aos gestores do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), em especial do campus Joinville, que ao conceder a licença capacitação, colaborou com minha trajetória de estudos e tornou possível a realização deste trabalho.

A todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta importante etapa de minha vida. Muito obrigada!

Garantam justiça para os fracos e para os órfãos; mantenham os direitos dos necessitados e dos oprimidos.

Salmos 82:3

RESUMO

SOUZA, Raquel Eugenio. Arranjos Institucionais e Políticas Públicas: o caso do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. 2021. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

A pesquisa buscou avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT), enquanto política pública, sob a perspectiva dos arranjos institucionais e suas dimensões, que surgem como uma inovação na maneira de promover a formulação e a implementação de políticas públicas. O estudo justifica-se, como contribuição teórica, pois aborda a temática da educação profissional no Brasil, e a política de expansão da RFEPCT, que promoveu a interiorização da rede federal, incentivo ao desenvolvimento regional, e o acesso à formação profissional a cidadãos em diferentes regiões do Brasil. Para atender os objetivos do estudo optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, descritiva e explicativa, por meio do estudo de caso do Plano de Expansão da RFEPCT, e pela realização de pesquisa bibliográfica e documental. Especificamente buscou-se: discutir políticas públicas e arranjos institucionais; compreender a relevância dos arranjos institucionais na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional; caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional; identificar as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa. Os principais resultados mostram que a dimensão participativa foi marcada pela atuação da Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) como articuladora dos seminários, conferências e fóruns, que contou com a presença de atores setoriais e parlamentares nos debates e definição de prioridades da política. Na dimensão vertical observa-se a (SETEC) na coordenação dos processos de adesão à política, e destaca-se o protagonismo do governo federal, pois a atuação dos municípios se dá de forma marginal. Na intersetorialidade, apesar das intenções do governo federal de integrar os programas e políticas de diferentes ministérios ao plano de expansão da RFEPCT, o que se observou foi a sobreposição de ações, sem uma ação coordenada dessas políticas. Por fim, a dimensão territorial considerou as políticas de desenvolvimento regional e priorizou atender os arranjos produtivos locais (APLs), as cidades polo e os Territórios da Cidadania, na definição dos municípios que receberiam os novos campi, definindo os territórios como unidade de execução do plano.

Palavras-chave: Avaliação de Política Pública; Desenvolvimento Regional; Arranjos Institucionais; Educação Profissional.

ABSTRACT

SOUZA, Raquel Eugenio. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE EXPANSION PLAN OF THE FEDERAL NETWORK FOR SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL PROFESSIONAL EDUCATION. 119 f. Research Project – Technological University Federal of the Paraná. Curitiba, 2020. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR), Curitiba, Brazil, 2021.

The research aimed to evaluate the Expansion Plan of the Federal Network of Scientific and Technological Professional Education (RFEPCT), as a public policy, from the perspective of the dimensions of institutional arrangements, that emerge as an innovation in the way of promoting the formulation and implementation of public policies. The study is justified, as a theoretical contribution, as it addresses the theme of professional education in Brazil, and the expansion policy of the RFEPCT, which promoted the interiorization of the federal network, the encouraging regional development, and access to professional training for citizens in different regions of Brazil. To meet the objectives of the study, it was decided to carry out a qualitative, descriptive and explanatory research, through the case study of the RFEPCT Expansion Plan, and for conducting bibliographic and documentary research. Specifically, it sought to: discuss public policies and institutional arrangements; understand the relevance of institutional arrangements in the evaluation of public policies for regional development, characterize the RFEPCT Expansion Plan in its historical, political, socioeconomic and institutional contexts; identify the forms of coordination in the institutional arrangements of the RFEPCT Expansion Plan in the vertical (intergovernmental), horizontal (intragovernmental), territorial and participatory dimensions. The main results show that the participatory dimension was marked by the performance of the Department of Technological Education (SETEC) of the Ministry of Education (MEC) as an articulator of seminars, conferences and forums, which had the presence of sectorial actors and parliamentarians in the debates and definition of policy priorities. In the vertical dimension, the (SETEC) is observed in the coordination of the processes of adherence to the policy, and the role of the federal government is highlighted, as the action of the municipalities takes place in a marginal way. In intersectoriality, despite the federal government's intentions to integrate the programs and policies of different ministries into the RFEPCT's expansion plan, what was observed was the overlapping of actions, without a coordinated action of these policies. Finally, the territorial dimension considered regional development policies and prioritized meeting local productive arrangements (APLs), the polo cities and the Citizenship Territories, in the definition of the municipalities that would receive the new campuses, defining the territories as the plan's execution unit.

Key words: Public Policy Evaluation; Regional Development; Institutional Arrangements; Professional Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição das primeiras 19 Escolas de Aprendizes Artífices	59
Figura 2 - RFEPCT após a transformação em Institutos Federais	74
Figura 3 - Estratégia da política econômica do Brasil	90
Figura 4 - Os 60 territórios da cidadania identificados em 2008	100
Figura 5 - Número de <i>campi</i> da Rede Federal em 2005	101
Figura 6 - Número de <i>campi</i> da Rede Federal em 2015	102

LISTA DE GRÁFICO E TABELAS

Gráfico 1 -	Fases da Expansão da RFEPCT e escolas inauguradas nas gestões governamentais - BRASIL, 2005 A 2014	71
Tabela 1	Número de Territórios da Cidadania em 2008 por Região	71
Tabela 2	Crescimento no número de matrículas na RFEPCT (2010-2018)	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Atendimento aos objetivos específicos propostos à pesquisa	54
Quadro 2 -	Resumo das Escolhas Metodológicas	55
Quadro 3 -	Critérios de escolha dos lugares dos novos campi por fase da expansão	97
Quadro 4 -	Síntese das ações promovidas pelas Ips do Plano de Expansão da RFEPCT no período de 2003 a 2010	113
Quadro 5 -	Síntese da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLs	Arranjos Produtivos Locais
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET	Centros Federais de Educação Tecnológica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
CNCT	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONDAF	Conselho de Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais
CONDETUF	Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
CONEAF	Conselho dos Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CPPG	Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal
EAD	Educação à Distância
EAF	Escola Agrotécnica Federal
EP	Educação Profissional
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
ETUF	Escola Técnica Vinculada à Universidade Federal
EUA	Estados Unidos da América
FDE	Fórum de Dirigentes de Ensino
FDI	Fórum de Desenvolvimento Institucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FORCAMPO	Fórum de Educação do Campo
FORGEP	Fórum de Gestão de Pessoas
FORINTER	Fórum dos Assessores de Relações Internacionais
FORPLAN	Fórum de Planejamento
FORPOG	Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação
FORPROEXT	Fórum de Pró-Reitores de Extensão
FORTI	Fórum de Tecnologia da Informação

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IF	Instituto Federal
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IP	Instituição Participativa
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Orçamento Participativo
PLANFOR	Plano Nacional de Formação Profissional
PCTI	Política de Ciência Tecnologia e Inovação
PNP	Plataforma Nilo Peçanha
PPA	Plano Pluri Anual
PPGPGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica
SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Relevância da pesquisa	19
1.1.1	Contribuições da pesquisa	20
1.2	Objetivos	21
1.2.1	Objetivo geral	21
1.2.2	Objetivos específicos	21
1.3	Estruturação geral da dissertação	22
1.4	Resumo metodológico	23
2	REVISÃO DE LITERATURA	24
2.1	Políticas públicas	24
2.1.1	Ciclos da política pública	28
2.1.2	Análise de políticas públicas	29
2.1.3	Avaliação de políticas públicas	30
2.1.4	Políticas públicas e desenvolvimento regional	32
2.2	Arranjos institucionais	43
3	METODOLOGIA DA PROPOSTA	47
3.1	Caracterização da pesquisa	47
3.2	Delineamento metodológico e desenho amostral	48
3.3	Categorias de análise	49
3.4	Coleta e tratamento de dados	53
3.5	Limitações da pesquisa	54
4	O PLANO DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	56
4.1	Breve histórico da educação profissional no Brasil	56
4.2	A recente expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	66
5	AS FORMAS DE COORDENAÇÃO NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO PLANO DE EXPANSÃO DA RFEPCT.....	76
5.1	Dimensão vertical: a subsidiariedade do plano de expansão da RFEPCT	76

5.2	Dimensão horizontal: a intersectorialidade no plano de expansão da RFEPCT	86
5.3	Dimensão territorial: a expansão da RFEPCT como propulsora do desenvolvimento regional	94
5.4	Dimensão participativa: os atores, seus papéis e relação no arranjo institucional do plano de expansão da RFEPCT	104
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

A Educação Profissional é considerada de grande importância no contexto socioeconômico da América Latina, e conseqüentemente no contexto brasileiro, sua relevância está no fato de sua oferta tratar-se de uma política pública que objetiva a formação e preparação de alunos em diferentes áreas do conhecimento, e os capacita para atuar em setores estratégicos da economia. Ao mesmo tempo em que promove essa capacitação profissional, essa modalidade de ensino também colabora no combate à desigualdade, quando promove a participação dos trabalhadores em diversos segmentos do mercado de trabalho (TCU, 2012; SOARES, 2018).

No contexto de formulação do plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPCT), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho, destacava que nas oito maiores regiões metropolitanas do país, no período entre 1998 e 2001, se observava uma queda de 28% nos postos de trabalho que exigiam escolaridade básica, enquanto os empregos que exigiam como critério de formação escolar do trabalhador o nível médio, aumentaram em 28% (SANTOS, 2018). Esses dados mostram a relevância da capacitação a nível médio para sua absorção no mercado de trabalho brasileiro.

No início do mandato do governo Lula, apresentavam-se ainda outras realidades no âmbito da educação profissional, que demandavam a definição de ações para o enfrentamento de questões como: existência de cerca de 25 milhões de jovens e adultos que não tinham frequentado escola ou com apenas duas séries cursadas no ensino fundamental; “das 716 mil matrículas no nível técnico, apenas 91 mil alunos conseguiam concluir o curso”, demonstrando a falta de condições de promover a formação profissional de milhões de jovens e adultos que representam a força de trabalho do país (SANTOS, 2018, p. 114).

Com o objetivo de atender essas demandas, na elaboração do PPA 2004-2007 define-se como prioridade a construção de políticas de educação formal e de qualificação para o trabalho, propondo uma nova política pública para a educação profissional, a qual incluía a revisão da legislação então vigente, pois o governo pretendia ampliar a oferta desta modalidade educacional, em articulação com as políticas de geração de emprego, trabalho e renda (SOUZA, 2015; SILVA, 2017; SANTOS, 2018).

Assim, desde os anos 2000 houve um aumento nos investimentos públicos realizados pelo governo federal na área da educação profissional, o que pode 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).

Esses investimentos do governo federal resultaram na ampliação da oferta gratuita dessa modalidade de ensino técnico no interior do país por meio da atuação dos Institutos Federais e conseqüentemente em um expressivo aumento no número de vagas ofertadas. Numa comparação entre os anos de 2010 e 2018, as matrículas da rede federal, nas modalidades presencial e de ensino à distância (EAD), no ensino básico, técnico e superior passaram de 418.405 para 1.031.798 matrículas (CONIF, 2018).

Assim, os Institutos Federais disseminaram-se por várias regiões do Brasil, de forma planejada. As demandas da economia local, determinariam a oferta de cursos; as vagas seriam criadas de acordo com as áreas do setor produtivo da região em que essas instituições estavam inseridas, o que representou para muitas regiões oportunidades de incentivo ao desenvolvimento local (SILVA, 2017).

A oferta de cursos nas instituições é feita em sintonia com os arranjos sociais, culturais e produtivos locais e regionais. Todas as unidades criadas após 2008, sejam institutos federais sejam novos *campi*, passam por processo de audiência pública para definir suas vocações e respectivos cursos (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 301).

Essas mudanças reverberaram transformações políticas e históricas na educação profissional brasileira, tanto de maneira quantitativa, com a ampliação do alcance geográfico, e com a implantação de novas unidades de ensino, quanto de ordem estrutural, quando promoveu no início do século XXI a expansão da rede federal, uma vez que a estrutura da política implementada possibilitava a formação de trabalhadores para atuarem nos sistemas produtivos do país (SANTOS, 2018).

Apesar de ter como compromisso a criação de novas unidades e vagas no interior do país, e alcançar as regiões mais vulneráveis, atendendo dessa forma à demanda pela formação de jovens, o que se observa é que “a oferta dos cursos técnicos integrados não é prioritária, já que em algumas instituições a ampliação da rede vem priorizando a educação superior (cursos de Licenciatura, de Tecnologia, Bacharelados e Pós-Graduação *lato e strictu sensu*)” (ASSIS; NETA, 2015, p. 210).

O Plano de Expansão da RFEPCT, enquanto política pública, foi pensado, planejado e implementado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica SETEC/MEC, e contou com a participação de diversas instituições da sociedade civil e de outras esferas de governo, no arranjo institucional desta política. Pretendia atender uma demanda da sociedade brasileira, que conforme pesquisa realizada, no ano de 2007, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revelou o quadro de carência de profissionais qualificados para atuarem nos diversos setores da economia. A pesquisa destacava que somente 18,3 % do total das pessoas que procuravam trabalho no Brasil, naquele ano, possuíam qualificação adequada para atender ao perfil das vagas de emprego que surgiriam nestes setores (MEC/SETEC, 2008).

Nesse contexto o Plano de Expansão da RFEPCT apresenta-se como um novo desenho institucional e trouxe “como principal função a intervenção na realidade, da perspectiva de um país soberano e inclusivo, tendo como núcleo para irradiação das ações o desenvolvimento local e regional” (PACHECO, 2011).

Essas ações podem ser observadas nas diferentes fases do plano, quando a Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) definiu critérios para a implementação dos novos *campi*. Considerando a carência de escolas federais no interior do Brasil, as novas unidades de ensino da rede federal deveriam atender as regiões menos desenvolvidas, que em seu histórico foram excluídas das políticas públicas (PACHECO, 2011; SILVA, 2017).

Esses critérios contemplavam as estratégias de desenvolvimento para o país, marcado pelo contexto de carência e pobreza da população, realidade que se concentrava principalmente nos espaços rurais, em especial de regiões como o norte e nordeste do país (SOUZA, 2015).

No entanto, a política não pretendia apenas suprir a emergência do mercado pela qualificação, ou o desenvolvimento econômico, buscava também nessa formação

promover o desenvolvimento social, oportunizando aos egressos de cursos profissionalizantes a mobilidade social, com oportunidades de empregabilidade e bem-estar (TCU, 2012; SILVA, 2017).

1.1 Relevância da pesquisa

O Plano de Expansão da RFEPCT tem sido objeto de interesse de muitos pesquisadores, e, conforme pesquisas recentes realizadas por meio de buscas no Portal de Periódicos CAPES, Google Acadêmico e Scielo podem ser encontradas publicações com enfoques em temas como: evasão, repetência, permanência e êxito, sistema de avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, indicadores educacionais, egressos, entre outros.

Assim, com base nestas buscas, constatou-se a inexistência de pesquisas sobre o Plano de Expansão da RFEPCT que abordassem o plano, enquanto política pública, sob a perspectiva dos arranjos institucionais, considerados uma inovação na maneira de promover a formulação e a implementação de políticas, pois 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).

A pesquisa aborda o caso do Plano de Expansão da RFEPCT, por meio de uma análise do processo de implementação da política sob a perspectiva dos arranjos institucionais, e de suas contribuições para a integração de novos partícipes nesses arranjos, por meio da coordenação das diferentes dimensões, que se observam na relação entre as esferas de governo, os setores de políticas e a sociedade, que se materializa em um contexto territorial.

Neste contexto, o presente estudo tem como tema de pesquisa “Arranjos Institucionais e Políticas Públicas”. Essa temática será aplicada ao caso do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. Considerando a educação profissional enquanto política pública, formulada com a participação de diferentes atores, e a importância de sua avaliação, a presente pesquisa tem como objetivo central *avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, enquanto política pública, sob a perspectiva da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais.*

Assim, parte-se do seguinte problema de pesquisa: Qual é a avaliação da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais do *Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica*?

Com os objetivos específicos buscou-se: discutir as políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais; compreender a relevância dos arranjos institucionais na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional; caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional; identificar as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa.

1.1.1 Contribuições da pesquisa

A pesquisa contribui para discussão de políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais em sua formulação e implementação; explora o caso do Plano de Expansão da RFEPCT; oportuniza a avaliação de uma política pública, sob a perspectiva dos arranjos institucionais, e da coordenação das diferentes dimensões desses arranjos, o que permite conhecer a realidade que se apresenta em relação à condução da política.

O tema de pesquisa pretende contemplar algumas perspectivas. Entre elas podemos destacar a perspectiva para o Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), pois se observa a relação que há entre o tema escolhido “Arranjos Institucionais e Políticas Públicas” e as questões de políticas públicas para educação, objeto de estudo da Linha de Pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, visto ser um de seus objetivos analisar as políticas públicas de forma multidimensional, abordando entre outros: seus conceitos; os atores envolvidos; o ciclo da política; as instituições e a participação popular; seus instrumentos e forma de controle.

Quanto à perspectiva da sociedade, por meio desse estudo se oportunizará conhecer a política do Plano de Expansão da RFEPCT, sob a perspectiva dos arranjos institucionais, bem como sua contribuição no contexto socioeconômico, enquanto promotora do desenvolvimento regional e local das regiões em que a RFEPCT se insere.

Essa análise contribui para a compreensão de como o Plano de Expansão da

RFEPCT, em seu processo de construção enquanto política pública, articulado por meio da SETEC/MEC, promoveu a coordenação das diferentes dimensões dos arranjos institucionais, observada na integração das diferentes esferas de governo, das políticas setoriais e da sociedade civil, num determinado contexto local, denominado território, onde se materializam as decisões do poder público, por meio das políticas públicas.

E numa perspectiva pessoal representa uma oportunidade de participar desse processo de reflexão e de avaliação de uma política pública, tanto como pesquisadora, quanto como partícipe do processo, visto atuar como pedagoga, em uma instituição da RFEPCT.

1.2 Objetivos

Para esclarecer o que se pretende alcançar com a pesquisa, foram delineados os objetivos descritos na sequência.

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, enquanto política pública, sob a perspectiva da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Discutir políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais;
- b) compreender a relevância dos arranjos institucionais na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional;
- b) Caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional;
- c) Identificar as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa.

1.3 Estruturação geral da dissertação

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, inicia-se por esta introdução, na qual é apresentada o objeto do estudo de caso, os aspectos gerais da temática escolhida, a relevância de seu estudo e contribuições, apresenta o problema de pesquisa e define seus objetivos.

No segundo capítulo são apresentados os resultados da pesquisa bibliográfica que serviram de fundamentação teórica à pesquisa e se divide em dois tópicos principais. O primeiro tópico aborda a discussão teórica sobre o tema Políticas Públicas, explorando os conceitos como a análise e o ciclo da política, e políticas públicas de desenvolvimento regional. O segundo tópico apresenta a concepção de arranjos institucionais, sua contribuição na nova configuração da governança pública, que insere a presença de novos atores e instituições participativas nas discussões das políticas públicas.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento desta pesquisa, organizados em: caracterização da pesquisa; delineamento metodológico, amostra da pesquisa; categorias de análise; coleta e tratamento dos dados; e limitações da pesquisa.

No quarto capítulo é apresentado o estudo de caso da dissertação: O Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica: Breve histórico da Educação Profissional no Brasil; e, A Recente Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica.

Em consonância com os demais capítulos, e contemplando o objetivo geral da pesquisa o quinto capítulo apresenta a análise que identifica as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa observada na coordenação de forças e interesses das instituições participativas.

E concluindo a pesquisa são apresentadas as considerações finais.

1.4 Resumo metodológico

A pesquisa utiliza como estratégia metodológica a abordagem de estudo de caso que é caracterizado pelo estudo aprofundado de um ou de poucos objetos, o que lhe possibilita uma compreensão mais detalhada. Para atender os objetivos do estudo optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, 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 pois levou em conta material produzido anteriormente, Na primeira etapa 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 desenvolvimento regional.

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).

2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa bibliográfica que serviram de fundamentação teórica à pesquisa e se divide em dois tópicos principais. O objetivo central deste capítulo é discutir políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais. O primeiro tópico aborda a discussão teórica sobre o tema Políticas Públicas com base nos estudos de Souza (2006); Faria (2006); Dye (2011); Rua (2009); Piana (2009); Dye (2011); e os conceitos como a análise e o ciclo da política nas abordagens propostas pelos seguintes autores: Frey (2000); Heidemann e Salm (2009) e Kraft e Furlong (2010). Na abordagem das fases que envolvem o ciclo da política, dá-se ênfase à fase de avaliação, no aporte teórico de Ala-Harja; Helgason (2000); Rico (2006); Trevisan e Bellen (2008); Boschetti (2009); Gomide e Pires (2014); Alcântara, *et al.*, (2016) e De Mario; Laisner; Granja (2016). Nas discussões sobre políticas públicas e desenvolvimento regional destacam-se as contribuições de Behrens e Thisse (2007), Trevisan e Bellen (2008), Lima e Simões (2010), Arend e Fonseca (2012), Furtado (2013), Lima e Silva (2014), Bielschowsky e Torres (2018), Zagato (2019).

A abordagem do segundo tópico apresenta a concepção de arranjos institucionais, a partir dos estudos de Gomide e Pires (2014; 2016) e Lotta e Vaz (2015); discorre sobre sua influência na configuração da governança pública, conforme Schneider (2005); Trevisan e Bellen (2008); Patrício Netto, *et al.*, (2010); Pires e Vaz (2012) e Cavalcante (2017).

2.1 Políticas públicas

A Política Pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado dando ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, abordagem que se diferencia das teorias explicativas sobre o papel do Estado desenvolvidas na Europa. Surge assim, como uma subárea da Ciência Política (SOUZA, 2006).

Na esfera governamental a introdução da política pública como ferramenta das decisões de governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. A proposta de criação de métodos

científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção do governo, inclusive para a política social (SOUZA, 2006).

Para Souza (2006, p. 25) “definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *lócus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”. Alguns autores ocuparam-se em definir o termo política pública, podemos destacar entre eles: “A política pública é a ação ou não ação do governo” (DYE, 2011, p. 1). “O conjunto de decisões e ações do governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece pelo nome genérico de políticas públicas” (HEIDMANN; SALM, 2009, p. 28).

Há que se concordar, desta forma, com a percepção de que, a política pública não é mero recurso de legitimação ou de uma intervenção estatal subordinada somente à lógica capitalista e sim de uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos que sustentam interesses diversificados (DE MARIO; LAISNER; GRANJA, 2016, p. 56).

As dimensões da política também são objeto de estudo das políticas públicas, e na explicação dessas dimensões a ciência política utiliza os conceitos de *polity*, *politics* e *policy* definidos a seguir: *Polity* (institucional, associado à ordem do sistema político, descrito pelo sistema jurídico, e à estrutura do sistema político-administrativo); *Politics* (relativo à dimensão processual, verifica o processo político, de caráter geralmente conflituoso quanto à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição); e *Policy* (dimensão material, diz respeito à concretização dos programas políticos, aos problemas técnicos e à materialização das decisões políticas (FREY, 2000).

Conforme Frey (2000) a *'policy arena'* está ligada aos processos de conflito e de consenso que ocorrem nas diferentes áreas de política, que podem ser classificadas de quatro formas: (i) - Políticas distributivas: apresentam baixo grau de conflitos, não acarretam custos, pois distribuem vantagens, beneficiam um grande número de destinatários, mas podem privilegiar um grupo ou região; (ii) - Políticas redistributivas: visa atingir mais pessoas, ocorre o repasse de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais ou grupos da sociedade, são conflituosas; (iii) - Políticas regulatórias: ligadas à legislação e a burocracia, estipulam

ordens, proibições, decretos e portarias; e (iv) - Políticas constitutivas ou estruturadoras: são relacionadas aos procedimentos, modificadoras de regras, determinam condições gerais de negociações entre as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

Na arena política observamos a constante necessidade da tomada de decisões. Conforme Rua (2009) essas decisões determinam a formulação e condução das políticas públicas pelo governo, o que também “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos”.

A alocação dos recursos pode ser definida considerando-se como critério o “setor de atividade” ao qual a política pública em questão se integra, assim, conforme sua atividade governamental as políticas podem ter diferentes nomenclaturas.

As Políticas Sociais são aquelas que buscam garantir direitos sociais como educação, saúde, habitação, etc. ‘A Constituição cidadã inovara ao trazer à tona a ideia da política social como instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população’ (DELGADO; THEODORO, 2003, p. 123).

As Políticas Econômicas visam promover a gestão da economia interna e a inserção do país no cenário econômico externo. São consideradas políticas econômicas a política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.

Já as Políticas de Infraestrutura, que são aquelas destinadas a assegurar condições para a implementação e realização dos objetivos das políticas econômicas e sociais, tais como a política de transportes, energia elétrica, combustíveis, comunicações, saneamento básico, mobilidade urbana e trânsito, etc.

Destacam-se também, as Políticas de Estado, que visam garantir condições para o exercício da cidadania, promover a ordem interna, a defesa externa e as condições básicas à soberania nacional. Como políticas de Estado podemos citar a política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc (RUA; ROMANINI, 2013).

Em Oliveira (2011) encontramos ainda uma outra classificação, nessa abordagem o autor faz uma comparação entre políticas de governo e políticas de Estado e define suas características:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Quanto aos objetivos do estudo das políticas públicas Kraft e Furlong (2010) explicam que as razões para se estudar políticas públicas vão desde o interesse de analistas de políticas, dentro ou fora do governo, a acadêmicos e instituições de pesquisa, e no caso dos Estados Unidos, o governo oferece várias oportunidades para que o cidadão se envolva nesse processo, que os levará a aperfeiçoar suas habilidades analíticas na decisão de quais posições políticas apoiar e de como avaliar a própria governança.

Em países como os Estados Unidos e alguns países da Europa, essa participação é considerada mais consolidada, principalmente pelo fato de que nesses países o interesse no estudo de políticas públicas ocorreu muito antes do que em nosso país, trazendo como resultado uma maior participação por parte dos cidadãos. Conforme Kraft e Furlong (2010) a capacidade dos cidadãos de influenciar decisões políticas se efetiva quando estes conhecem os estudos e formulações de políticas públicas.

Conforme Frey (2000, p. 213) no caso do Brasil, a concepção das democracias delegativas de O'Donnell, cujas características “são as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais”, pode explicar a contradição que se observa, pois mesmo com profundas mudanças nas estruturas político-administrativas, que interferiram nos arranjos institucionais formais¹, promovidas pela Constituição Federal de 1988, poucas mudanças são observadas quanto ao comportamento político e às realizações materiais concretas na sociedade.

1 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 (GOMIDE; PIRES, 2014). O conceito de arranjos institucionais será melhor explorado posteriormente.

2.1.1 Ciclos da política pública

Podemos dizer que a formulação de uma política pública é algo bastante complexo, e até o momento de sua implementação ela percorre um longo processo denominado de ciclos.

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade (HEIDEMANN; SALM, 2009, p. 34).

Assim, conforme Heidemann e Salm (2009), estes ciclos ocorrem da seguinte forma: (i) o primeiro momento diz respeito à tomada de decisões, decisões políticas, ou político-administrativas, que são tomadas em relação às coletividades humanas a que se vinculam; (ii) o segundo estágio é o da implementação, as organizações de serviços atuam como os principais instrumentos na implementação de políticas; (iii) em terceiro lugar, ocorre a prestação de contas, que está relacionada à eficácia e a qualidade dos serviços, que dependem da relação direta e transparente entre os prestadores de serviços e os seus beneficiários; (iv) finalmente, se realiza a avaliação, que são as informações pertinentes e relevantes produzidas pelos pesquisadores de avaliação.

Considerando a sequência de ações podemos perceber que durante o processo do ciclo da política ocorre uma relação de mútua dependência entre o conselho deliberativo, que diz respeito ao ciclo da tomada de decisões, com as informações extraídas da pesquisa de avaliação, que ocorre no ciclo de avaliação de uma política (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Para Frey (2000) a bibliografia nas suas várias propostas sobre o ciclo da política traz apenas diferenças graduais, e que as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos de uma política são abordadas em todas as propostas. O autor propõe ainda uma subdivisão como uma análise mais aprofundada, distinguindo as seguintes fases: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e,

finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226).

2.1.2 Análise de políticas públicas

A análise de políticas geralmente envolve a coleta e a interpretação de informações que esclarecem as causas e os efeitos dos problemas públicos e as possíveis consequências nas escolhas das opções políticas para resolvê-los; a análise baseia-se nas ideias e métodos de diferentes áreas de estudo como economia, sociologia, psicologia, filosofia e vários campos técnicos; a análise não objetiva a tomada de decisões políticas, mas sim a informar o processo de deliberação pública e debate. O processo de análise visa trazer conhecimento científico para o processo político, pode trazer informações importantes para os formuladores de políticas e para o público, também pode melhorar o processo democrático de participação da sociedade no processo decisório (KRAFT; FURLONG, 2010).

Sobre a análise política Frey (2000) esclarece que se trata de uma vertente da Ciência Política, surgida nos Estados Unidos no início dos anos 50, sob o rótulo de *'policy science'*, e na Europa, em especial na Alemanha, no início dos anos 70, período de ascensão do regime social democrático em que o planejamento e as políticas públicas passaram a ser melhor compreendidas. No Brasil surge mais recentemente, com ênfase na análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas e seus efeitos (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Na ciência política, se distinguem três abordagens de análise de acordo com os problemas levantados. Em primeiro lugar a ênfase é no questionamento clássico da ciência política, ou seja, ao sistema político como tal, que questiona sobre a ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual o melhor Estado para garantir e proteger o bem-estar dos cidadãos e da sociedade. Em segundo lugar, há o questionamento político, que se ocupa da análise das forças políticas do processo decisório. E, finalmente, se investigam os resultados que um dado sistema político vem produzindo, assim como as contribuições que certas estratégias podem trazer para a solução dos problemas (FREY, 2000).

O processo da análise de políticas passa por algumas etapas. Conforme os

modelos de tomada de decisão racional, identifica-se um problema (conjunto insatisfatório de condições para as quais se busca solução, seja por meios públicos ou privados), indicam-se as metas e objetivos a serem alcançadas, consideram-se uma série de soluções alternativas, avaliam-se as alternativas para compreender suas consequências e, então, recomenda-se ou se define a alternativa com maior possibilidade para resolver o problema. Definir e analisar problemas geralmente faz parte da etapa de definição da agenda da formulação de políticas, além de coletar informações básicas sobre o problema, os analistas querem identificar suas causas, o que nem sempre é uma tarefa muito fácil. O desenvolvimento de critérios de avaliação também pode fazer parte da formulação de políticas, porém se encaixa principalmente no estágio da legitimação ou aprovação de políticas (KRAFT; FURLONG, 2010).

Nesta análise destaca-se a fase de avaliação, pois permite constatar a viabilidade ou sucesso de um programa, de acordo com suas percepções, a avaliação pode propor ajustes, ou até mesmo, o fim do programa, para Frey (2000, p. 229) “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”.

2.1.3 Avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas no Brasil 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. A Carta Magna restabeleceu o Estado Democrático de Direito no país, instituiu uma série de instrumentos para engajamento dos atores sociais, políticos e econômicos nas discussões acerca das políticas públicas, ampliou os mecanismos de cooperação, controle e transparência (GOMIDE; PIRES, 2014).

“Nos anos 80, o País viveu o protagonismo dos movimentos sociais que contribuiu com uma série de avanços na legislação brasileira no que diz respeito aos direitos sociais” (PIANA, 2009, p. 39). A Constituição Federal de 1988 representa um marco na conquista de muitos destes direitos. É estabelecida por princípios de equidade e direitos sociais universais que recepcionam a política social em nosso país. Sua marca foi a busca por mais direitos em áreas como Educação, Saúde,

Assistência, Previdência Social, Segurança etc. Também instituiu direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, como a associação profissional e sindical, de greve e a participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, entre outros (PIANA, 2009).

Os problemas públicos são com frequência complexos e multifacetados, lidar com esses problemas não é tarefa fácil. Assim, uma das principais funções da análise de políticas é satisfazer a necessidade de informações e avaliações ponderadas e imparciais no processo de formulação de políticas, envolve prever as consequências das decisões e pensar seriamente e criticamente sobre elas (KRAFT; FURLONG, 2010).

A avaliação de uma política consiste numa análise sistemática de seus aspectos com o objetivo de fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. Deve ser entendida como mecanismo de colaboração no processo de tomada de decisão dos governantes, fornecer subsídios que fundamentam suas decisões, ou ainda por meio de análise dos resultados colaborar na implementação e condução de um programa (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). Conforme Boschetti (2009) essa avaliação permitirá observar a força, a intensidade e o alcance de uma política social frente aos seus objetivos.

Assim, a avaliação torna-se instrumento de consolidação de uma boa gestão, pois pode aumentar a eficiência e a eficácia do setor público, e contribuir para mensuração, monitoramento e auditoria de desempenho. As observações percebidas quando da avaliação de uma política colaboram para que o poder público melhore seu desempenho, sua responsabilidade e capacidade para prestar contas (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Como o objetivo de atingir 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 melhor informado, mais flexível e menos exclusivo” (CAVALCANTE, 2017, p. 25).

Assim, a fase de avaliação destaca-se pela ampliação da participação dos diversos atores da política, gerando um processo mais democrático na condução da política pública. O processo avaliativo torna-se um instrumento de controle social, colabora na gestão da política, pois pode revelar a necessidade de adaptações ou até

mesmo o fim desta (ALCÂNTARA, *et al.*, 2016). Por meio dessas avaliações buscam-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).

2.1.4 Políticas públicas e desenvolvimento regional

Ao pensarmos na intervenção estatal, em qualquer setor da sociedade, não podemos deixar de enfatizar o papel das políticas públicas como instrumento para que o Estado possa agir e intervir na realidade que se apresenta em determinada sociedade (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Trevisan e Bellen (2008) explicam que no final do século XX, o Estado é fortemente questionado, tanto em suas funções quanto na real eficácia das suas ações de intervenções na realidade social. Compreender o sucesso e o fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública. Assim, o Estado precisa atuar como agente regulador na dinâmica do desenvolvimento, bem como agente propulsor dessa dinâmica, visto ter compromissos com a sociedade em relação às transformações que se fazem necessárias, entre elas, a busca do crescimento e do desenvolvimento da sociedade, no sentido de suprir suas demandas (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Lima e Silva (2014, p. 135) destacam que: “Não basta crescer economicamente, aumentando o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda *per capita* da população, mas criar condições socioeconômicas melhores para a população como um todo”. Dentro desta perspectiva é necessário compreender a diferença entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico. Conforme Sandroni (1999, p. 141) o crescimento econômico representa “aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica”, enquanto o desenvolvimento econômico ocorre com “o aumento do Produto Nacional Bruto *per capita* acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia” (SANDRONI, 1999, p. 169).

O estudo do desenvolvimento econômico e social partiu da constatação da profunda desigualdade, de um lado, entre os países que se industrializaram e atingiram elevados níveis de bem-estar material, compartilhados por amplas camadas da população, e, de outro, aqueles que não se industrializaram e por isso permaneceram em situação de pobreza e com acentuados desníveis sociais (SANDRONI, 1999, p. 169).

Muitos autores na intenção de entenderem os processos que interferem no desenvolvimento da economia têm desenvolvido suas teorias ao longo do processo histórico. As ideias sobre desenvolvimento podem ser vistas por três correntes oriundas do pensamento europeu desde o Século XVIII. A primeira corrente está ligada ao Iluminismo, que vê a história como uma marcha para o racional. A segunda defende a ideia de acumulação de riqueza, numa escolha entre passado e futuro, e maior bem-estar. A terceira, concebe a ideia de que a expansão da civilização europeia significa para os outros povos pensados como “retardados” em diferentes níveis, o acesso ao progresso (FURTADO, 2013).

Nessa perspectiva o desenvolvimento pode ser explicado com base em três critérios que se apresentam numa relação complexa: o aumento na eficiência do sistema de produção; o atendimento da população quanto às necessidades básicas; e o alcance dos objetivos para atender diferentes grupos que demandam recursos escassos. Este último critério é considerado de maior indefinição, pois o que é considerado para certo grupo como bem-estar pode ser considerado um desperdício de recursos para outro (FURTADO, 2013).

Buscar a origem da discussão teórica sobre desenvolvimento econômico no campo da economia é resgatar os princípios da teoria econômica, pois praticamente todos os economistas questionaram sobre as possibilidades de crescimento econômico, riqueza e desenvolvimento para aquela fase na humanidade². No entanto, o tema em específico parece ter sido evidenciado no pós segunda guerra, quando se questionavam as condições periféricas das colônias e surgiam novos Estados

² Por exemplo, o fisiocrata Quesnay, no século XVIII, focava as diferenças dos sistemas produtivos entre França e Inglaterra (agrícola *versus* industrial), enquanto List, no mesmo período, enfatizava as diferenças entre Alemanha e Inglaterra, destacando a importância da estratégia protecionista dos sistemas econômicos diante do mercantilismo. E, subentendido a tais debates, estava o desenvolvimento. As bases teóricas do desenvolvimento remontam aos economistas mercantilistas e clássicos, além de incorporar também Smith, Marx, Scumpeter e Keynes.

denominados em “vias de desenvolvimento” (LACOSTE, 1965). De forma simplificada, dividir o mundo em três mundos, caracterizando o terceiro como pré-desenvolvido, localizado particularmente na América Latina, África e Ásia, remete ao debate sobre o desenvolvimento quando as seguintes terminologias eram utilizadas: Norte-Sul, industrializado e não industrializado, desenvolvido e não-desenvolvido e, posteriormente, denominações como países em desenvolvimento e mercados (“países”) emergentes.

Os modelos de desenvolvimento podem ser diferenciados em: modelos originais que ilustram os países desenvolvidos que obtiveram a prosperidade econômica a partir da revolução industrial, tais como Inglaterra e França. Modelos de desenvolvimento atrasados se comparado aos países centrais e que não foram colônias, como Alemanha e Japão. Modelos que excluem em sua fase inicial o empresário e concentra o processo de acumulação no Estado, como Rússia e China. Modelo de substituição de importação pela industrialização, adotado a partir dos anos 1930 nos países latinoamericanos; e modelo exportador, desenvolvido a partir dos anos 1960, a partir das experiências dos Leste e Sudeste Asiáticos³.

Para Arend e Fonseca (2012) a cada novo paradigma tecnoeconômico surgem oportunidades de desenvolvimento que colocam alguns países em vantagem (*forging ahead*), como também apresenta para outros, o desafio de emparelhamento (*catching up*) com os mais desenvolvidos. Porém, há aqueles países que não alcançam esse estágio de desenvolvimento e acabam ficando para trás (*falling behind*). Esse atraso tecnológico pode estar associado às escolhas passadas, fazendo com que a realidade desses países esteja sujeita ao fenômeno de *lock in* (aprisionamento). O debate sobre desenvolvimento tecnológico é central para compreender o desenvolvimento econômico, sendo destacado de forma direta com a contribuição de Schumpeter na economia.

Zagato (2019) afirma que ainda é possível que os países em desenvolvimento ou periféricos façam seu *catching up* no século XXI destacando as seguintes

³ Para saber mais sobre a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico a partir de um debate histórico e que incorpora as contribuições seminais dos economistas mercantilistas e clássicos para compreender o desenvolvimento econômico ver Bresser-Pereira (2008). O autor também apresenta o debate sobre os modelos formais seminais, a saber: Modelo de Harrod-Domar (1940); e Modelo de Robert Slow (1956).

estratégias: de emulação, política industrial, investimento em inovação tecnológica e atuação ativa do Estado adequadas às conjunturas nacionais e internacionais. Quando uma nação trata de reproduzir o modelo econômico de uma nação com padrão de desenvolvimento superior para fins de obter retornos crescentes de escala adota-se a estratégia de emulação. Já a política industrial, o *targeting*, ou política industrial seletiva é importante para proteger determinadas indústrias contra sinais de mercado para melhorar a eficiência e ganhos de produtividade (CHANG, 2009). A inovação tecnológica é outra estratégia importante porque fortalece determinadas indústrias gerando efeitos positivos de transbordamento como também para toda uma economia. Por fim, é tarefa do Estado identificar quais destas estratégias são adequadas para promover a sofisticação produtiva de suas indústrias. Quiçá o uso maciço de práticas protecionistas não seja uma opção adequada à conjuntura internacional, mas algumas práticas de *targeting* são essenciais para acelerar o crescimento econômico.

No que se refere à diferenciação do desenvolvimento econômico e o regional e local, Pires et al (2018) afirma que região, diferente do território nacional, por não ter fronteiras no sentido econômico. As pessoas, mercadorias, capital, informações etc. podem circular livremente entre as regiões. E, diferente do conceito de país e cidade, que são bem delimitados, a região tem uma definição mais difusa. Essencialmente, é uma parcela do território conforme um dos seguintes critérios de delimitação: administrativo, político, cultural, concentração econômica, economias externas e etc.

Vejamos a abordagem da Nova Geografia Econômica (NEG) (BEHRENS; THISSE, 2007) que propõe a existência de duas regiões: centro e periferia, destacando as forças centrípedas (que concentram as atividades econômicas nas regiões centrais) e as centrífugas (que as dispersam nas regiões periféricas). A interação entre estas forças possibilita compreender os processos de concentração e dispersão espacial das atividades econômicas e as dinâmicas que surgem entre centro e periferia. Dessa forma, nas regiões centrais se concentram atividades econômicas de setores mais avançados, enquanto nos lugares periféricos se especializam em atividades mais tradicionais, reforçando ou acentuando as desigualdades territoriais. Neste caso, a região pode abranger desde uma metrópole ou uma região metropolitana, reunindo várias cidades, como uma localidade que reúne vários estados para destacar uma região próspera ou não economicamente,

como a região sudeste do Brasil sendo a mais próspera economicamente. Já a noção de local remete a um espaço mais independente da ação de governo e agentes econômicos externos, centrando-se como força motriz a mobilização de fatores locais ou endógenos para o desenvolvimento econômico regional.

Considerando estas idiossincrasias regionais desde os primórdios do debate das teorias econômicas, o trabalho de Hirschman (1958) contribui ao abordar a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico, como algo que não ocorre em toda parte, mas, concentra-se em determinados espaços, em torno de seu ponto inicial, o que precisa ser considerado em sua análise estratégica. Assim, por apresentarem problemas mais estruturais do que cíclicos, nos países subdesenvolvidos a dinâmica do desenvolvimento torna-se difícil. Nesses países, onde historicamente a poupança é escassa, afetando negativamente o investimento ou tornando-o dependente de capital externo, o desenvolvimento acaba não ocorrendo de forma espontânea, o que causa uma maior necessidade das intervenções do setor público nas tomadas de decisões.

No caso do Brasil, o compromisso com a questão regional 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).

Em sua teoria Hirschman também explica que a falta de recursos desses países acaba gerando também a falta de escolhas em relação ao investimento a ser feito, o que também provoca a adoção de decisões erradas e constitui uma desvantagem em relação aos demais países (LIMA; SIMÕES, 2010). Desde o período pós segunda-guerra, é importante destacar que na teoria econômica, a contribuição de Keynes já justificava a relevância do papel do Estado e os gastos públicos no processo de acumulação do capitalismo.

Bresser-Pereira (2007) explica que países que realizaram sua Revolução Capitalista experimentaram o fenômeno histórico do desenvolvimento econômico, que é definido como:

processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários

e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Ainda em Lima e Simões (2010) encontramos uma outra percepção sobre o desenvolvimento e sua dinâmica, apresentado na lógica de Gunnar Myrdal explicado pela teoria do Processo de Causação Circular Cumulativa (CCC) que ajuda a compreender os principais aspectos da dinâmica regional. Myrdal salienta as disparidades econômicas entre os países, e atribui uma classificação distinguindo os países entre “desenvolvidos”, quando apresentam maiores níveis de renda per capita e integração nacional, como os países da Europa Ocidental, e os países “subdesenvolvidos”, que apresentam uma baixa renda per capita e pouco crescimento, o que pode ser observado em países da África e América Latina. O autor também destaca que essas disparidades, em torno do desenvolvimento, ocorrem também dentro dos próprios países.

O objetivo da Teoria da Causação Circular Cumulativa seria então analisar as inter-relações causais de um sistema social enquanto o mesmo se movimenta sobre a influência de questões exógenas. Deve-se identificar os fatores que influenciam o processo, quantificar como os mesmos interagem e influenciam uns aos outros e como são influenciados por fatores exógenos, pois são justamente estes últimos que movem o sistema continuamente, ao mesmo tempo em que mudam a estrutura das forças dentro do próprio sistema, *o que justifica a intervenção pública*. (LIMASIMÕES, 2010, p. 9).

Para Myrdal, as características de subdesenvolvimento são encontradas em países da África e América Latina, cujas regiões apresentam em sua realidade econômica atual um significativo atraso em relação aos chamados países centrais. Essa condição de atraso está relacionada à forma como foi conduzida sua política econômica no passado, o que pode ser observado na economia brasileira (LIMA; SIMÕES, 2010).

No caso do Brasil o emparelhamento tecnológico (*catchin up*) realizado no período de 1955-1980 não se deu por um processo autônomo de “superação do atraso” (estratégia nacional-desenvolvimentista) por meio de empresas locais, mas foi marcada pelos investimentos por empresas multinacionais na difusão internacional de tecnologia, o que não garantiu uma endogenia técnica (AREND e FONSECA, 2012).

Na década de 1970, observam-se esforços para a incorporação de modelos e abordagens que pudessem explorar os novos padrões de acumulação flexível e os movimentos de abertura comercial e desregulamentação econômica, configurando-se assim, a chamada produção recente em desenvolvimento regional (CAVALCANTE, 2007).

Nesse contexto surge a Teoria da Base Econômica de Douglass North (1977), que destaca a importância da “produção de produtos para exportação, ou seja, o fortalecimento do mercado inter-regional como o meio para se atingir o desenvolvimento econômico regional” (SILVA; LIMA, 2014, p. 138).

[...] para a teoria da base econômica o desenvolvimento econômico de uma região está intimamente vinculado ao sucesso de suas atividades de base, o qual ocorre como resultado da melhoria da posição das exportações existentes, ou como resultado do desenvolvimento de novos produtos de exportação (SILVA; LIMA, 2014, p. 143).

A contribuição das ideias de Douglass North pode ser dividida em duas fases. Na primeira fase, o autor aborda a teoria da base de exportação, considerada um estudo pioneiro de 1955 sobre a localização das atividades produtivas e serviu de base para explicar como se dá o crescimento em espaços menores, ou seja, das regiões. Este estudo é considerado o primeiro a formular um conceito de base aplicado ao espaço regional. “A segunda fase do pensamento de North trata do papel das instituições na evolução histórica e no desenvolvimento das sociedades”. Nessa fase o autor se preocupa em explicar a atuação das instituições no desempenho econômico e na organização do processo produtivo das sociedades (PIFFER, 2009, p. 10).

Esses estudos partem da ideia de que uma região só se desenvolve a partir da sua base exportadora e dos arranjos institucionais para fortalecer essa base. As rendas geradas pela procura externa de bens e de serviços impulsionam as atividades locais e diminuem os custos de transação. Esse conceito de base econômica ou de exportação pode ser empregado para a análise tanto de regiões como de setores ou de ramos de atividades urbanas (PIFFER, 2009, p. 11).

A Teoria da Base Econômica é um dos elementos fundamentais para explicar o desenvolvimento de uma região (SILVA; LIMA, 2014, p. 144). A moderna concepção considera que as regiões com maior possibilidade de desenvolvimento são aquelas

que conseguem estabelecer um projeto político de desenvolvimento congregando os seus diferentes atores, fazendo parte desse projeto, na sua vertente econômica, a utilização intensiva e coordenada do conjunto de conhecimentos existentes na região para aumentar a sua competitividade (ROLIM; SERRA, 2009, p. 89).

Considerando a necessidade de conhecer as características e realidades espaciais de uma região, para a compreensão dos aspectos que influenciam seu desenvolvimento econômico, são tratados e debatidos pela *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), em diversos momentos, os diferentes problemas enfrentados pelos países latino-americanos, considerados subdesenvolvidos, quando tentam acompanhar o crescimento e desenvolvimento dos chamados países desenvolvidos.

A CEPAL ao comparar as diferenças em termos de desenvolvimento econômico, atribui aos países uma outra classificação: países subdesenvolvidos são considerados periféricos, por conta de sua relação de dependência aos países desenvolvidos, que são classificados como países centrais (CARDOSO e FALETTO, 2000).

Nesse contexto a CEPAL traz para o debate temas que se tornaram constantes preocupações na realidade dos países periféricos: o crescimento a longo prazo e a justiça social.

Conforme Bielschowsky (2009) a CEPAL em seu estágio neo-estruturalista⁴, marcado pelo período (1990-2008), foi influenciada pelos debates presentes num cenário internacional em desequilíbrio, no qual se observavam embates entre o neoliberalismo, pensamento hegemônico na região, as visões que o desafiavam, e que marcaram seu enfraquecimento a partir do final dos anos 90.

Assim, em sua vigésima terceira sessão, a CEPAL coordenada por Gert

4 O debate sobre desenvolvimento econômico, como teoria alternativa orientada aos países periféricos, especificamente aos latino-americanos no pós guerra, promovido pela CEPAL passou por várias fases. Inicialmente, a teoria se fundamentou no estruturalismo e, posteriormente, no novo estruturalismo ou novo desenvolvimentismo. Seus fundadores, Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto, se basearam na teoria estruturalista, que propõe: a intervenção do estado para gerar o desenvolvimento nas regiões subdesenvolvidas, sendo necessário promover a industrialização, que deveria substituir a importação por meio de uma política industrial vertical, e reduzir a dependência de caráter periférico da região; por outro lado, para evitar que a macroeconomia prejudique os objetivos industriais nacionais, é necessário considerar a macroeconomia estruturalista proposta pelos pesquisadores brasileiros Bresser-Pereira e Gala (2010), [para saber mais, ver: Bresser-Pereira (2008)].

Rosenthal e Fernando Fajnzylber, apresenta o documento “Transformação produtiva com equidade”, Fajnzylber contribuiu fortemente com suas ideias na elaboração do documento que marca uma renovação da visão da CEPAL em relação ao desenvolvimento, quando defende que tanto o *progreso técnico quanto a equidade* são necessários para o aumento da produtividade e competitividade. Essas ideias se aprofundaram nas sessões seguintes da CEPAL, outros textos foram produzidos, ainda ressaltando a necessidade da busca da equidade e transformação produtiva, analisadas de forma complementar, trazendo como foco a ideia de que educação e o conhecimento são eixos essenciais no alcance da transformação produtiva com equidade (BIELSCHOWSKY, 2009).

Bielschowsky e Torres (2018) explicam que nas décadas de 90 e 2000 as publicações da CEPAL abordavam a questão da equidade como parte integrante do desenvolvimento econômico que se almejava para a região, a equidade que se defendia, hoje se aplica ao termo igualdade.

Ao definir a conquista de sociedades mais equitativas como objetivo essencial do desenvolvimento, a validade dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), que respondem aos valores de igualdade, solidariedade e não discriminação, é colocada em primeiro plano, e também a universalidade, indivisibilidade e interdependência desse conjunto de direitos civis e políticos (CEPAL, 2000, p. 15).

Neste sentido a CEPAL defende a ideia de que a igualdade social e o desenvolvimento econômico, que influenciam na estrutura produtiva, não discordam entre si, mas que o desafio que se apresenta é descobrir pontos de coesão entre os dois elementos (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

O documento intitulado “*Transformación productiva con equidade. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los noventa*” deixava clara a mudança da proposta da CEPAL, que deixa o foco na industrialização para substituição de importações, e aposta na difusão do progresso técnico enquanto condição fundamental e central para o reposicionamento dos países periféricos na busca pela competitividade autêntica (SOUZA, 2015).

Consideraram-se quatro objetivos da visão sistêmica para alcance do objetivo estratégico da competitividade e do progresso técnico com a garantia de cidadania. São eles: a) o esforço interno – mobilização do consenso nacional em torno das mudanças necessárias; b) a competitividade, equidade e

sustentabilidade ambiental; c) readequação do Estado – a fim de garantir as bases da competitividade, da equidade e da sustentabilidade ambiental; e o considerado primordial; d) a capacitação, educação, ciência e tecnologia (SOUZA, 2015, p. 114).

Do ponto de vista da economia, os países centrais são exemplos em relação às políticas que priorizam a educação e a produção de conhecimento no desenvolvimento da economia, essas ações foram potencializadoras dentro de suas políticas, e determinaram sua realidade atual. Porém, Campolina e Diniz (2014, p. 645) destacam que embora “o desenvolvimento econômico, as novas tecnologias e os processos de inovação estejam totalmente articulados com o desenvolvimento científico, falta prevalência dos objetivos sociais e humanos no processo de desenvolvimento”.

Conforme Borovas, Fotopoulos e Voutsas (2013) a educação, sua estrutura, seus sistemas, suas políticas foram aos poucos compreendidas como fatores determinantes no desenvolvimento econômico. A necessidade dos países periféricos, de um emparelhamento, em relação aos países centrais, em função de seu atraso tecnológico, os leva a uma busca pela recuperação de sua economia por meio de investimentos em educação (AREND e FONSECA, 2012).

Assim, a economia se liga à educação, e por sua vez, a educação se volta a programas de desenvolvimento econômico, promovendo a relação direta dos polos de ensino, nacional ou internacional, por meio de uma política econômica de desenvolvimento. Rolim e Serra (2009) explicam que a compreensão sobre a relevância do papel das inovações para o desenvolvimento econômico dos países, ocorrido nas últimas décadas, tem motivado a produção de literatura que exploram conceitos como Sistema de Inovações, Economia do Conhecimento etc.

Neste contexto percebemos a presença de organismos internacionais discutindo sobre estratégias que promovam o tema educação como um fator determinante no alcance do desenvolvimento econômico, e que acabam influenciando as políticas educacionais dos países. Entre eles podemos destacar a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as instituições

de Bretton Woods⁵. Entre esses organismos alguns atuam de forma mais secundária como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - (BOROVAS, FOTOPOULOS, VOUTSA, 2013).

Países considerados subdesenvolvidos, que tem sua economia marcada pelo atraso tecnológico, que vivem a realidade de restrição dos recursos públicos, são os mais atingidos pelos problemas sociais, desencadeados por uma economia frágil e atrasada. Diante dessa condição os organismos internacionais acabam influenciando esses países, muitas vezes impondo-lhes regras e condicionalidades, que passam a ser adaptadas pelos países dependentes, em diversos setores da sociedade, entre eles a educação (FRIGOTTO, et al 2018).

No caso do Brasil, percebe-se com clareza essa interferência na adoção de políticas neoliberais, principalmente durante o governo FHC. “A partir dos anos de 1990, as políticas de desenvolvimento econômico do país (Brasil, destaque nosso) foram condicionadas às exigências dos organismos financeiros internacionais, o que trouxe grande impacto nas políticas educacionais” (SILVA, 2017, p. 46).

Em relação à influência de organismos internacionais, tais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), alguns autores defendem que esse tipo de intervenção externa, nas tomadas de decisão e escolhas de quais políticas públicas serão priorizadas e implementadas deixam em segundo plano as especificidades da realidade histórica e social na proposição das políticas públicas de educação (FRIGOTTO, et al 2018, p. 84).

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,

⁵ Em julho de 1944, o sistema financeiro internacional estava despedaçado. As maiores potências do mundo ainda estavam em guerra, mais preocupadas com avanços bélicos que econômicos. Foi nessa atmosfera que 730 delegados de 44 países, o Brasil entre eles, encontraram-se na cidade de Bretton Woods, estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. O objetivo era urgente: reconstruir o capitalismo mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional (BARRETO, 2009).

2013, p. 124).

Isso corrobora com a ideia de que: “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).

Nesse contexto social que demanda dos países investimentos em educação e políticas que promovam qualificação profissional, desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica surge a proposta de uma política de expansão da RFEPCT que promova a consolidação, o fortalecimento e as potencialidades dos arranjos produtivos, culturais e sociais, de âmbito local e regional, priorizando os mecanismos de inclusão social e de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2007c).

2.2 Arranjos institucionais

A Constituição Federal de 1988, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões da esfera estatal, também instituiu alguns mecanismos que promoveram a atuação dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas. O envolvimento de novos atores, tornou mais complexo o ambiente institucional que atualmente se estabelece nos processos das políticas públicas no Brasil (GOMIDE; PIRES, 2014).

A Carta Magna de 1988, também chamada de “Constituição cidadã”, representa um marco na conquista de muitos direitos sociais, os quais são listados em seu artigo 6º. Esses direitos são garantidos por meio de políticas públicas, que surgem de demandas da sociedade, e que buscam pelo cumprimento e garantia desses direitos por parte do Estado. 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, da esfera pública não estatal, são acrescidos 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). Observa-se assim a presença de novos arranjos institucionais, que após a Constituição de 1988, 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).

O encontro entre os diversos atores possibilita o debate a partir de diferentes perspectivas acerca dos problemas a serem enfrentados, os recursos disponíveis e

os projetos a serem desenhados. Esta interação gera informações sobre os problemas, colabora na formulação das soluções, e, por fim, envolve diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas (PIANA, 2009; GOMIDE; PIRES, 2016).

Conforme Lavallo (2011) 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 trazida pela Constituição Federal de 1988, também pode ser observada nas mudanças ocorridas na gestão pública, que precisa estar atenta a essas novas configurações, buscando a participação dos arranjos institucionais complexos, 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).

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 (GOMIDE, PIRES, 2014).

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. Assim, as regras e processos adotados nos arranjos de implementação das políticas públicas determinam seus resultados (GOMIDE; PIRES, 2014).

A interação entre esses atores, seus papéis e funções, podem resultar em Estados mais capazes de atingir seus objetivos (GOMIDE; PIRES, 2016). Nesse

contexto os arranjos institucionais, que têm sido implementados recentemente em nosso país, são 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). “Com isso, busca-se promover o envolvimento desses entes no processo decisório, na implementação e na avaliação das políticas públicas, para que essas possam gerar resultados satisfatórios em diferentes localidades” (LOTTA; VAZ, 2015, p.173).

Conforme Gomide e Pires (2014) na análise dos arranjos institucionais é necessário distinguir a diferença entre ambiente 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).

3 METODOLOGIA PROPOSTA

O presente capítulo caracteriza a metodologia proposta para a pesquisa.

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa é considerada aplicada no que se refere à sua natureza, uma vez que sua finalidade é a produção de conhecimento de interesses locais, que possam ser aplicados na solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2005). A pesquisa objetiva gerar conhecimentos práticos a partir da análise do Plano de Expansão da RFEPCT, enquanto política pública, a coordenação de seus arranjos nas diferentes dimensões, contemplando a avaliação da participação do Instituto Federal de Santa Catarina como instituição partícipe do arranjo institucional no Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica.

Considerando a educação profissional enquanto política pública, formulada com a participação dos diferentes arranjos institucionais, a avaliação da coordenação das diferentes dimensões desses arranjos, permitirá a verificação da importância dessa nova concepção nas escolhas, decisões e processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Quanto à abordagem do problema a pesquisa é classificada como qualitativa, pois pretende analisar como as instituições partícipes dos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT se envolvem no seu processo de formulação e implementação; e como se estabelece a governança por meio dos mecanismos de coordenação dos arranjos institucionais. Esse tipo de pesquisa em ciências sociais propõe-se a responder a questões particulares e permite a atribuição de significados, valores, atitudes, crenças; tem na sua abordagem análises da realidade que não podem ser quantificadas (MINAYO, 2002). Proporciona maiores perspectivas ao se estudar fenômenos que dizem respeito às pessoas em suas diversas relações e ambientes (GODOY, 1995); “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20).

Em relação aos seus objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e explicativa, utiliza-se de técnicas padronizadas de coleta de dados, permite descrever características de determinada população ou fenômeno, e identificar as relações entre

variáveis e a origem destas relações (GIL, 2008). No caso dessa pesquisa objetiva-se, especificamente, discutir políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais; caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional; identificar as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa.

A pesquisa adota como estratégia metodológica a abordagem de estudo de caso que é caracterizado pelo estudo aprofundado de um ou de poucos objetos o que lhe possibilita uma compreensão mais detalhada. O estudo de caso tem sido adotado com frequência por pesquisadores sociais, pois permite abordar diferentes finalidades de estudo (GIL, 2008). O caso em análise é o Plano de Expansão da RFEPCT, política que por meio da presença dos Institutos Federais promove a formação profissional para atuação em diferentes áreas e setores da economia, e atua como propulsora do desenvolvimento local, redução das desigualdades sociais, e o fortalecimento da cidadania.

3.2 Delineamento metodológico e desenho amostral

O objeto empírico de estudo é o Plano de Expansão da RFEPCT, que terá como recorte de estudo a análise da política sob a perspectiva dos arranjos institucionais, no período de 2005 a 2015, período em que foram instalados os campi das instituições de Ensino Federais nas diferentes regiões do país.

A pesquisa desenvolveu-se em um primeiro momento com a análise do referencial teórico, que fundamentou o tema explorado, bem como deu subsídios que justificam a realização da pesquisa. Foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica pois levou em conta material produzido anteriormente, atentando para a necessidade de uma análise mais cuidadosa no sentido de evitar possíveis incoerências ou contradições (GIL, 2008). Na primeira etapa 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 e arranjos institucionais.

Em um segundo momento além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se como

recurso também a pesquisa documental. Neste tipo de pesquisa ocorre a observação de diversos materiais, que ainda não foram analisados, ou que podem ser reexaminados, a fim de se obter novas interpretações (GODOY, 1995); 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). Por meio da pesquisa documental foi possível levantamento dos dados relacionados ao Plano de Expansão da RFEPCT, bem como sobre as políticas para a educação profissional no país. Este recorte divide-se em duas partes: (i) O Plano de Expansão da RFEPCT que contempla os seguintes tópicos: Breve histórico da Educação Profissional no Brasil; e, A Recente Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica; e (ii) Os arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT, com o seguinte tópico: As formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica.

Diversos atores podem ser considerados na avaliação da política do Plano de Expansão da RFEPCT, na busca pelas considerações destes atores foram analisados livros, artigos, dissertações, teses, documentos institucionais, entre outras fontes que trazem opiniões e entrevistas de servidores da SETEC/MEC e dos Institutos Federais que participaram das discussões do processo de transformação das instituições da rede federal de educação profissional em Institutos Federais; representantes da comunidade externa (setor produtivo, associações, governo local/estadual), que foram beneficiados com a implementação dos novos campi em seus municípios. A pesquisa propôs uma avaliação desta participação sob perspectiva dos arranjos institucionais.

3.3 Categorias de análise

Esta seção apresenta as categorias de análise e suas respectivas definições. Existem dois tipos de definição: constitutiva e operacional, a definição constitutiva está relacionada às definições de conceitos e palavras, porém são insuficientes para finalidades científicas que precisam definir a operacionalização dos conceitos. A definição operacional “é uma ponte entre os conceitos e as observações” (KERLINGER, 1980, p. 46). Para Gil (2008, p. 47) as definições operacionais são “aquelas que indicam as operações particulares que possibilitam o esclarecimento do

conceito”.

a) Políticas Públicas

Dimensão Constitutiva (DC)

Política pública é ação ou não ação do governo (DYE, 2011), ou seja, constitui um conjunto de decisões e ações do governo realizadas conjuntamente com diversos agentes sociais, tais como, sociedade civil, organizações sem fins lucrativos (ongs) e empresas privadas (HEIDMANN; SALM, 2009) para atender a interesses diversos. Estes interesses refletem a percepção dos diversos atores envolvidos no processo e são de variadas naturezas (econômica, social, de infraestrutura e de Estado), o que diferenciará os tipos de políticas públicas (FREY, 2000).

Dimensão Operacional (DO)

Caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT como política pública social, descrevendo decisões e ações sob os seguintes aspectos: histórico, político, socioeconômico e institucional. A coleta de dados foi feita a partir da pesquisa documental e bibliográfica em sites (SETEC, MEC, INEP, CONIF), legislação (leis, decretos, resoluções, portarias), livros, artigos, teses e dissertações sobre o plano de expansão da RFEPCT, identificando a finalidade e conteúdo da política, atores e instituições partícipes na formulação e implementação, beneficiários e recursos financeiros.

b) Avaliação de Políticas Públicas

Dimensão Constitutiva (DC)

É entendida como mecanismo de colaboração no processo de tomada de decisão dos governantes, que utilizam os resultados da avaliação para fundamentar suas decisões; a análise desses resultados colabora na implementação e condução de um programa ou política (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). A avaliação permitirá observar a força, a intensidade e o alcance de uma política social frente aos seus objetivos (BOSCHETTI; 2009). O processo avaliativo de uma política destaca-se como

um instrumento de controle social, pois colabora na gestão da política, e pode revelar a necessidade de adaptações ou até mesmo o seu fim (ALCANTARA, *et al*, 2016).

Dimensão Operacional (DO)

A análise foi realizada por meio de: (i) pesquisa bibliográfica e documental que procurou explorar a política do Plano de Expansão da RFEPCT sob a perspectiva dos arranjos institucionais; (ii) análise de publicações de opiniões, entrevistas, avaliações ou relatos de experiências de atores partícipes dos arranjos institucionais (gestores, docentes e técnicos administrativos em educação) da esfera federal, e partícipes de outras instituições, na atuação das dimensões vertical, horizontal, territorial e participativa observada na coordenação de forças e interesses sociais na condução da política.

c) Desenvolvimento Regional

Dimensão Constitutiva (DC)

Fundamentado no conceito de desenvolvimento econômico, que representa o aumento do Produto Nacional Bruto per capita acompanhado de melhores condições no padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia, o desenvolvimento regional ocorre porque o desenvolvimento econômico é concentrado em determinados espaços em torno de seu ponto inicial (HIRSCHMAN, 1958). A região pode abranger espaços mais amplos como norte, sul entre nações como também espaços mais específicos dentro das nações. E, o processo histórico da política econômica afeta o grau de desenvolvimento dessas regiões (GUNNAR MYRDAL, 1965). E para que uma região se desenvolva, é importante a base exportadora e o papel das instituições (NORTH, 1977).

Dimensão Operacional (DO)

Esta categoria de análise se fundamentou nas pesquisas bibliográficas em livros, artigos, teses e dissertações; e na documental em consultas em sites (SETEC, MEC, MDA, MDIC, IPEA), legislação, (leis, decretos, resoluções, portarias, relatórios, resoluções) sobre a dimensão territorial dos arranjos institucionais do plano de

expansão da RFEPCT que buscou promover, com a interiorização dos novos campi, o desenvolvimento regional. O que foi observado na análise dos documentos norteadores da política de expansão da RFEPCT, utilizados pela SETEC para definir os critérios para implantação dos novos *campi*.

d) Arranjos Institucionais

Dimensão Constitutiva (DC)

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 (GOMIDE; PIRES, 2014). São 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). Esses arranjos institucionais 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).

Dimensão Operacional (DO)

A operacionalização desta categoria de análise se fundamentou nas pesquisas bibliográficas em livros, artigos, teses e dissertações; e na documental em consultas em sites (SETEC, MEC, MDA, IPEA), legislação, (leis, decretos, resoluções, portarias, relatórios, resoluções) sobre a coordenação das diferentes dimensões nos arranjos institucionais do plano de expansão da RFEPCT e seus diferentes atores. Particularmente, focou-se nas seguintes dimensões: dimensão vertical (subsidiariedade e esferas de governo); dimensão horizontal, que se observa na intersetorialidade e integração com outras políticas/ministérios; dimensão territorial em que optou-se pela análise da relevância da presença dos IFs como propulsor do desenvolvimento regional; e, finalmente a dimensão participativa da sociedade,

observada na presença das Instituições Participativas no arranjo da política de expansão da RFEPCT.

3.4 Coleta e tratamento de dados

Conforme Gil (2002, p. 140) “os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos”. Assim, a coleta de dados foi realizada a partir das seguintes fontes: artigos, dissertações, teses e livros publicados que abordam o Plano de Expansão RFEPCT, relatórios, documentos institucionais, leis, decretos, resoluções, portarias, editais, chamadas públicas e outras fontes.

A última etapa da pesquisa consiste na análise dos dados coletados. Realiza-se neste momento a interpretação e análise do que foi organizado e tabulado nas demais etapas; o que deverá atender aos objetivos da pesquisa, comprovar, ou refutar as hipóteses ou pressupostos da pesquisa (SILVA; MENEZES, 2005). Por meio dos instrumentos pesquisa bibliográfica, documental e do estudo de caso do Plano de Expansão da RFEPCT, busca-se contemplar o objetivo geral da pesquisa qual seja: *avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, enquanto política pública, sob a perspectiva da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais.*

Para análise dos resultados obtidos, foi adotado o procedimento de análise de conteúdo, nas orientações de Bardin. Conforme Gomes (2002, p. 74) a análise de conteúdo nos permite “encontrar respostas às questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação”. Considerando o rigor metodológico necessário neste tipo de análise, na interpretação e análise do conteúdo devem-se observar as seguintes fases para sua condução: organização da análise; codificação; categorização; tratamento dos resultados, inferência e a interpretação dos resultados.

O quadro 1, apresenta uma síntese dos atendimentos aos objetivos propostos, ou seja, a relação entre os objetivos específicos, os dados e suas fontes.

Quadro 1 - Atendimento aos objetivos específicos propostos à pesquisa

Problema: qual é a avaliação da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT?	
Objetivo Geral: Avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, enquanto política pública, sob a perspectiva da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais.	
Objetivos Específicos	Dados, Fontes
Discutir políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais e compreender a relevância dos arranjos institucionais na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional.	Referencial Teórico (pesquisa bibliográfica). Livros Nacional e Internacional; Portal de Periódicos CAPES e em outras bases, a exemplo do Google acadêmico, SCIELO.
Caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional.	Pesquisa bibliográfica (Portal de Periódicos CAPES e em outras bases, a exemplo do Google acadêmico, SCIELO); Pesquisa documental (site e publicações SETEC/MEC, CONIF e IFs); leis, portarias, decretos e resoluções relacionadas à Educação Profissional e ao Plano de Expansão da RFEPCT.
Identificar as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT: nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa.	Pesquisa bibliográfica (Portal de Periódicos CAPES e em outras bases, a exemplo do Google acadêmico, SCIELO); Pesquisa documental (site e publicações SETEC/MEC, CONIF e IFs); leis, portarias, decretos e resoluções relacionadas à Educação Profissional e ao Plano de Expansão da RFEPCT.

Fonte: Autoria própria (2021)

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Considera-se como limitação dessa pesquisa a carência de estudos de políticas públicas numa perspectiva dos arranjos institucionais no contexto brasileiro, sendo assim observou-se pouca produção bibliográfica, principalmente em relação às dimensões desses arranjos, o que de outro modo poderia ter colaborado para uma

análise mais aprofundada do caso proposto nesta pesquisa. Na ausência de outras opções, a pesquisa abordou de forma mais aprofundada a concepção de arranjos institucionais defendida e debatida por pesquisadores que desenvolveram o tema em publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), destacando-se (PIRES, 2011); (GOMIDE; PIRES, 2014); (GOMIDE; PIRES, 2016) e (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Outro fator limitador foi pelo motivo constatado na própria pesquisa, ou seja, a falta de articulação entre a política de expansão da RFEPCT e as demais políticas e programas deixou lacunas nos documentos institucionais utilizados como fontes de pesquisa, o que acabou interferindo nos resultados e análises.

O contexto de pandemia mundial da COVID 19 acabou alterando as rotinas de estudo, o que acabou interferindo na capacidade de produção, de análise e dedicação à pesquisa.

Para ilustrar as escolhas metodológicas da pesquisa, o Quadro 2, apresenta um resumo das suas principais características.

Quadro 2: Resumo das Escolhas Metodológicas

Caracterização da Pesquisa	
Quanto à Natureza	Aplicada
Quanto à Abordagem	Qualitativa
Quanto aos Objetivos	Descritiva
	Explicativa
Quanto ao Método	Estudo de Caso
Quanto ao delineamento do estudo	Bibliográfico
	Documental
Coleta de Dados – Fontes primárias e secundárias	Livros (nacionais e internacionais), artigos, dissertações e teses.
	Documental – leis, decretos, portarias, resoluções e relatórios.
Análise dos dados	Método Análise de Conteúdo de Bardin
Perspectiva temporal	2003-2015

Fonte: Autoria própria (2021)

4 O PLANO DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A análise de formulação de uma política nos permite compreendê-la como parte de um conjunto de ações, que estruturadas, determinam seus rumos, sua viabilidade e possibilidades de implementação. Conforme Rodrigues (2016, p. 109) nesta análise deve-se:

considerar a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país.

O objetivo deste capítulo é caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional. No primeiro tópico, apresenta-se o contexto histórico da educação profissional do Brasil, relatando em ordem cronológica as principais ações do governo em relação à educação, com destaque para a educação profissional.

No segundo tópico, que propõe a análise da recente expansão da RFEPCT, será abordada a influência da fase neo-estruturalista da CEPAL, seu modelo de desenvolvimento e igualdade social, proposta considerada como estratégica para a América Latina, marcada pela realidade periférica de seus países no contexto socioeconômico mundial. O contexto de atraso tecnológico e baixo desenvolvimento socioeconômico foi determinante nas escolhas políticas que levaram às mudanças nas concepções de educação profissional no Brasil.

4.1 Breve histórico da educação profissional no Brasil

A Educação Profissional, que vem de uma trajetória antiga em nosso país, tem despertado falas de contradições em relação às suas práticas; estudiosos da área, ou até mesmo os próprios sujeitos desta modalidade de ensino, destacam em suas percepções muitos méritos, porém, também um igual número de críticas são atribuídas às suas práticas mais voltadas a interesses pessoais e político-partidários do que com a formação de sujeitos (QUEVEDO, 2011).

Ao longo da história da humanidade as concepções e práticas de trabalho foram sofrendo transformações consequentes, dentre outros fatores, do modo de organização da população e do acesso e distribuição das posses e do poder (QUEVEDO, 2011, p. 149).

No caso do Brasil a educação para o trabalho é observada nas tribos indígenas existentes antes da colonização, as práticas educativas e a preparação para o trabalho acontecia no dia a dia das tribos e na convivência entre os pares; os mais velhos ensinavam aos jovens as atividades de pesca, caça e colheitas, confecção de objetos, construção etc. (MENDONÇA, 2014).

Com a chegada dos portugueses nos séculos XV e XVI, e já com uma economia voltada à agroexportação de riquezas naturais (madeiras e minerais) e a agroindústria, a realização do trabalho é realizada por índios nativos e escravos africanos. “A inserção de mão de obra escrava, no período colonial, influenciou a classificação de nossa força de trabalho em ofícios para os escravos e ofícios para os homens livres” (MENDONÇA, 2014, p. 89).

Para alguns historiadores a Educação Profissional no Brasil surge no Período Imperial. Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, deixamos de ser colônia para ser sede do Reino Português. Neste período D. João VI cria o Colégio das Fábricas, considerado o primeiro estabelecimento instalado pelo poder público, com o objetivo de atender à educação dos artistas e aprendizes vindos de Portugal (GARCIA, 2000).

Essa transição provocou transformações econômicas e políticas, “o país deixou de ter sua economia pautada somente na agricultura e voltou-se também para o sistema colonial de trocas”. Nesse período a formação de trabalhadores ocorria nas associações religiosas e filantrópicas. Havia preocupação e a busca pela formação compulsória de trabalhadores em vários ofícios, porém o objetivo principal era evitar que crianças se transformassem em futuros desocupados, e conseqüentemente um perigo para a sociedade (ARLINDA, *et al.*, 2018).

Durante o século XVIII, a Revolução Industrial Inglesa promoveu profundas mudanças nas relações de produção e capital, o que acabou por alterar as estruturas e o modelo de educação que passava a atender aos interesses do mercado produtivo, dominado pela burguesia (QUEVEDO, 2011).

Com a apropriação privada da terra e a estratificação social, acontece uma conseqüente divisão na educação. Essa, até então identificada com o próprio processo de trabalho, passa a ser vista na dualidade: uma educação para os homens livres tendo as atividades intelectuais como centro, e outra, para os escravos e serviçais, voltada especificamente para a prática do trabalho (QUEVEDO, 2011, p. 149).

“O fim do século XVIII e, sobretudo, o século XIX, vêem a mecanização do território: o território se mecaniza” (SANTOS, 1993, p. 37). Entre essas transformações observa-se nos primeiros anos do século XIX que a pequena indústria naval brasileira começa a desenvolver-se, deste modo, a distribuição de estaleiros nas cidades brasileiras permitiu e incentivou o trabalho de crianças pobres, órfãs e enjeitadas nos estaleiros dos arsenais (SILVA, 2011).

É no bojo dessas novas posturas que podemos analisar o surgimento de estabelecimentos militares, principalmente, aqueles ligados a Armada nacional: as Companhias de Aprendizes Artífice e as Companhias de Aprendizes Marinheiro. Enquanto as primeiras formariam os futuros operários, mestres e contra-mestres das oficinas dos arsenais, as segundas estariam ligadas com a formação de marinheiros para os navios de guerra (SILVA, 2011, p. 2-3).

Nesse contexto era necessário tornar os indivíduos úteis para a sociedade, dando a eles uma ocupação, assim, o governo encaminhava os órfãos às Companhias de Aprendizes Artífices e as Companhias de Aprendizes de Marinheiros, pois havia interesse em formar um contingente profissional para atuar na marinha e na guerra (ARLINDO, *et al.*, 2018). Conforme Silva (2011, p. 4) as escolas de aprendizes artífices “cumpriam não só a tarefa de desenvolver o país nas artes mecânicas, como também de supri-lo como mão-de-obra nacional, livrando-o gradativamente da dependência estrangeira”.

Assim, a educação profissional no Brasil tem sua origem dentro de uma perspectiva assistencialista, que buscava “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte”, ou seja, esta assistência se dava no sentido de evitar que esses desvalidos continuassem a praticar ações contrárias aos “bons costumes” (RAMOS, 2014, p. 24). “Havia uma preocupação geral com a educação das camadas populares, normalmente interpretada como instrução elementar das crianças” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 110).

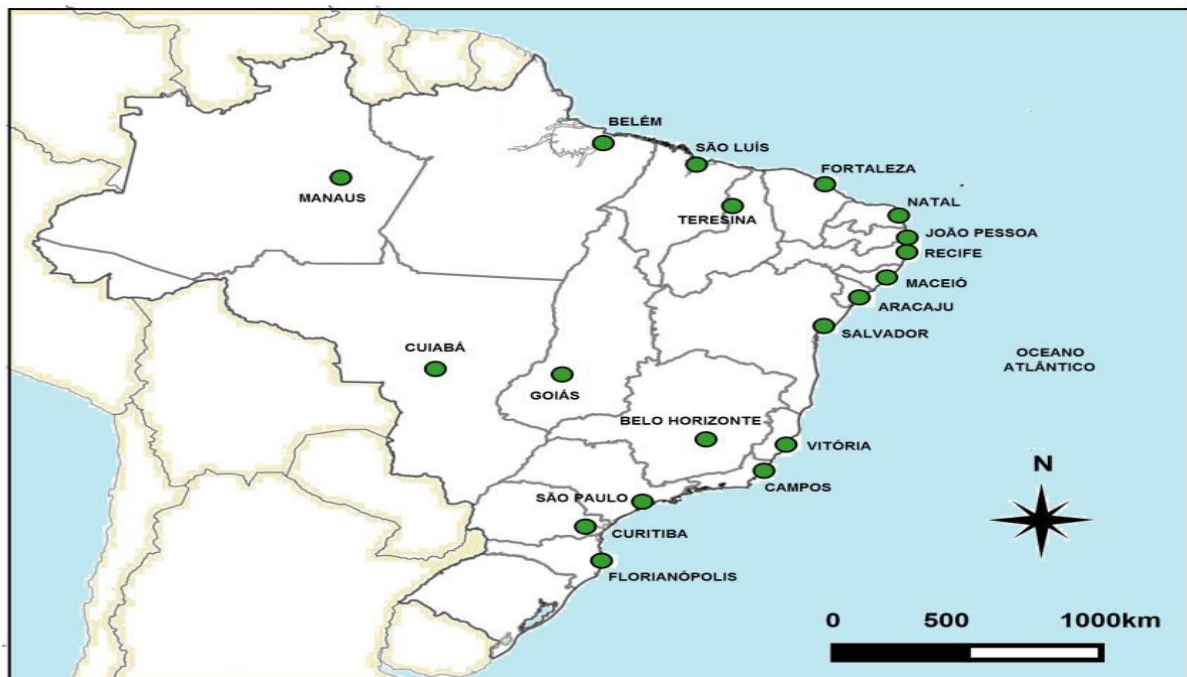
Ainda no século XIX as instituições de amparo a crianças órfãs e

abandonadas foram sendo construídas, em 1840 foram construídas dez Casas de Educandos e Artífices nas capitais da Província. Posteriormente destaca-se a criação dos Liceus de Artes e Ofícios, dentre os quais os do Rio de Janeiro (1858), Salvador (1872), Recife (1880), São Paulo (1882), Maceió (1884) e Ouro Preto (1886) (QUEVEDO, 2011).

Nos primeiros anos do período republicano, o Brasil passou por transformações sociais marcadas pelo fim da escravidão, pelo processo de imigração e pela expansão da economia cafeeira, que possibilitou investimentos na infraestrutura das ferrovias, estradas e indústrias (SILVA, 2017).

Esse novo período possibilitou a realização de iniciativas por parte dos Estados da Federação no que diz respeito à organização do ensino profissional. Por meio do Decreto 7566 de 23 de setembro de 1909, o então Presidente da República, Nilo Peçanha, inaugura uma rede de 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, marco inicial da Rede Federal (ARLINDA, *et al.*, 2018). “As primeiras 19 Escolas de Aprendizes Artífices eram subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio” (SILVA, 2017, p. 38).

Figura 1: Distribuição das primeiras 19 Escolas de Aprendizes Artífices



Fonte: SILVA (2017, p. 39)

No Governo de Getúlio Vargas, no ano de 1937, a Lei nº 378 transformou as Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Industriais. Em 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, e os Liceus Industriais foram transformados em Escolas Industriais e Técnicas (SILVA; 2017).

Conforme Silva (2017) o caráter assistencialista da educação profissional começou a ser superado na década de 1950, quando o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira realizou grandes investimentos em infraestrutura por meio do Plano de Metas⁶. O investimento em setores como energia e transportes demandava a intensificação da formação de profissionais técnicos, considerados indispensáveis ao processo de industrialização.

Dos anos JK à ditadura civil-militar, o Brasil viveu processos políticos intensos em que concepções de sociedade e de projeto de desenvolvimento estiveram francamente em disputa. A formação da classe trabalhadora brasileira, do ponto de vista técnico e ideológico, era um aspecto estratégico para o país, seja em uma ou em outra direção. Nesse contexto, o ponto de maior impacto no ensino secundário foi a reforma de 1971, quando se instituiu a Lei nº 5.692, que, de certa forma, orientou a concepção de educação básica e profissional por mais de duas décadas (RAMOS, 2014, p. 15).

A Lei nº 5692/71, que aprovou as Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, tornou compulsória a formação técnico-profissional no ensino de segundo grau (hoje denominado de Ensino Médio), justificando que havia urgência na formação de técnicos no Brasil (SILVA, 2017). Conforme Ramos (2014, p. 39) este novo modelo do ensino técnico de nível médio propunha uma contração da formação geral privilegiando a formação específica. “Especialmente no ensino industrial, conhecimentos das áreas de Ciências Sociais e Humanas e, eventualmente, das Linguagens, tinham pouca relevância na formação dos estudantes”.

A Lei 5692/71 tornava obrigatória a profissionalização em todo o ensino de 2º grau, porém alegando aumento dos custos da profissionalização, as escolas privadas e seus representantes reagiram à imposição, e continuaram com seus currículos propedêuticos (ciências, letras e artes). Nas redes estaduais a falta de estrutura física

6 O Plano de Metas, implementado pelo Presidente Juscelino Kubitschek entre os anos de 1956 a 1961, era constituído por 30 objetivos que visavam a alavancar diversos setores da economia brasileira como energia e transportes (SILVA, 2017, p. 2).

e recursos humanos adequados provocou a oferta de cursos sem infraestrutura especializada, o que desvalorizou e desacreditou a formação ofertada nessas escolas (ASSIS; MEDEIROS NETA, 2015).

Resumindo: a dualidade que se pretendia eliminar configurava-se muito mais nítida, aprofundando a cisão entre ensino público e privado, uma vez que as escolas privadas seguiram com seus currículos propedêuticos e as públicas estaduais passaram a oferecer um ensino profissional de baixa qualidade. Isso se deveu também a flexibilização da Lei nº 5.692/71 pelo Parecer nº 76/1975, do Conselho Federal de Educação, seguido da Lei nº 7.044/1982 que facultaram a obrigatoriedade da profissionalização em todo o ensino de 2º grau (ASSIS; MEDEIROS NETA, 2015, p. 201).

Na década de 1970, os processos produtivos demandavam maior qualificação dos trabalhadores; nesse contexto surgiram os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) (SILVA, 2017). Na década de 1980 o desafio do setor industrial era o desenvolvimento de tecnologia de ponta para superar o atraso proporcionado por anos de baixos investimentos em ciência e tecnologia, bem como na educação e formação de recursos humanos (QUEIROZ; SOUZA, 2017).

Em julho de 1986, no governo de José Sarney, foi implantado o Programa de Expansão e Melhoria de Ensino Técnico (PROTEC), o ensino técnico ganhou destaque e o programa promoveu a construção de dezenas de escolas da RFEPCT (QUEIROZ; SOUZA, 2017; SILVA, 2017). Na gestão do Presidente Itamar Franco foi assinada a Lei nº 8.948/94, que cria o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, que por meio de decreto específico para cada Centro, autorizou a transformação das Escolas Técnicas Federais (ETFs) em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) (RAMOS, 2014).

Em 20 de dezembro de 1996, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi aprovado no Congresso Nacional o projeto de LDB de autoria do Senador Darcy Ribeiro, hoje na forma da Lei nº 9.394/96. Com a aprovação dessa lei “ocorreu uma profunda reforma curricular na educação brasileira com o principal objetivo de alinhar as políticas e ações das instituições ao cenário econômico, de acordo com as demandas locais e regionais” (SILVA, 2017, p. 2). “No tocante à educação profissional e tecnológica, equivale dizer que se deixou de conceber essa modalidade como estruturante do desenvolvimento, tornando-a uma mera condição de empregabilidade” (SOUZA, 2015, p. 143).

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).

No Brasil, este processo iniciou-se em finais de 1980 e início de 1990, acentuando-se no governo de Fernando Henrique Cardoso, marcado por processos de privatização, diminuição da intervenção estatal, sobretudo na área de educação, promovendo o sucateamento do ensino superior e o desmantelamento da educação profissional e das escolas técnicas federais ou dos CEFETs (SOUZA, 2015). Na política neoliberal adotada no governo de FHC observamos a influência dos organismos internacionais (UNESCO, OCDE, FMI, BIRD) nas políticas educacionais dos países, tal qual discutido por Borovas, Fotopoulos, Voutsas (2013).

A articulação dessas mudanças – políticas e econômicas – agravou o quadro social com a intensificação da exclusão, a redução dos empregos formais e conseqüente aumento da informalidade, a precarização do trabalho, principalmente com as subcontratações, além de incidir sobre os princípios da política de educação profissional para a década de 1990 (SOUZA, 2015, p. 107).

Dentro dessa perspectiva destaca-se uma nova concepção de educação profissional, em termos teóricos e conceituais, de caráter generalista com uma formação voltada às propagadas competências e habilidades do mercado de trabalho cada vez mais flexível (SOUZA, 2015). “O Brasil torna-se dependente do capital internacional, que passa a requisitar investimentos na qualificação de mão de obra, com base na teoria do Capital Humano” (TAVARES, 2012, p. 5).

A oferta de cursos nessa nova concepção “se multiplicaram com a instituição do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, pelo Ministério do Trabalho em 1995, predominantemente desenvolvido por instituições da sociedade civil” (RAMOS, 2014, p. 57).

No âmbito do PLANFOR foi realizada uma pesquisa de avaliação de impactos do programa público de treinamento conduzido na região metropolitana de Belo Horizonte. A pesquisa procurou observar em que medida este programa contribuiu

para as melhorias nas condições de inserção no mercado de trabalho, no que se refere à redução do nível e da duração do desemprego dos seus participantes.

Os resultados da pesquisa destacam que a participação no PLANFOR teve um impacto positivo sobre a duração do desemprego, reduzindo o número e a duração dos episódios de desemprego. Porém, destaca-se que os efeitos variam de acordo com o grau de 'desfavorecimento' no mercado de trabalho, que se observa na condição de desemprego no momento do treinamento. "Os impactos estimados foram melhores para os que não enfrentavam esta barreira no mercado de trabalho". Para aqueles que participaram do treinamento enquanto desempregados, não se observa um efeito positivo significativo em termos de geração e manutenção do trabalho (OLIVEIRA; RIOS-NETO, 2007, p. 369).

A nova LDB, Lei nº 9.394/96, permitiu ao executivo realizar a reforma educacional por meio do Decreto n. 2.208/97, que regulamentou os seus artigos 36, 39 e 42, que tratavam especificamente da educação profissional, o que reforçou a dualidade estrutural da educação profissional, e permitiu a reforma da educação profissional e do ensino médio "criando matrizes curriculares e matrículas distintas para o estudante que desejava formar-se técnico: uma no Ensino Médio e outra no Ensino Técnico, podendo ocorrer em épocas ou instituições de ensino diferentes" (SILVA, 2017, p. 47).

Em 1997, foi lançado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), em decorrência de um Acordo de Empréstimo firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Lei nº 9.649/1998, que alterou o artigo 3º da Lei nº 8.948/94, regulamentou o PROEP, seu objetivo era reestruturar a Rede Federal, redimensionar a oferta educacional – conforme estabelecido na reforma –, buscando na gestão fortalecer a relação público-privado (SILVA, 2017; RAMOS, 2014). "O PROEP previu apenas o financiamento para infraestrutura, construção e reforma de prédios, laboratórios, capacitação de profissionais da Educação Profissional e Tecnológica e consultorias"; foi um programa temporário, que não incluiu mecanismos para propor uma nova política de financiamento que contemplasse a manutenção permanente das atividades educacionais, o que já demonstrava uma intenção de transferência dessa responsabilidade para iniciativa privada (IPEA, 2006, p. 75).

Conforme observamos a alteração por meio da Lei 9.649/1998 determinava que o Governo Federal somente poderia construir novas escolas técnicas em parcerias público-privadas.

Art. 47. O art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: § 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino [...] (BRASIL, 1998).

Nesse contexto buscando redirecionar a educação brasileira em benefício da classe trabalhadora, destaca-se a “concepção de educação politécnica, pela qual se buscava romper com a dicotomia entre educação básica e técnica, resgatando o princípio da formação humana em sua totalidade”. Essa concepção defendia um ensino integrado entre ciência e cultura, humanismo e tecnologia, promovendo o desenvolvimento de todas as potencialidades humanas. Porém, essa concepção foi desprezada quando da aprovação do projeto de lei do Senador Darcy Ribeiro, que resultou na LDB 9394/96 (RAMOS, 2014, p. 16).

O PROEP era o plano vigente no início do governo do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, resultado da Lei nº 9.649/1998. “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”. O modelo proposto no Governo de Fernando Henrique Cardoso, que fora bem-sucedido em outros países, não deu muito certo no Brasil. Muitos campi foram instalados em municípios que não tinham condições financeiras para pagar os custos de manutenção (SILVA, 2017, p. 84).

Conforme Souza (2015) a proposta do novo governo trazia o delineamento de uma nova concepção da política de educação profissional e tecnológica.

Especificamente em relação a Educação Profissional e Tecnológica durante os Governos Lula, conduziu-se o redirecionamento e a ressignificação da EPT no Brasil. Observou-se que desde os documentos que expressavam a plataforma política do novo governo, a educação e a educação profissional teriam um papel estratégico e estruturante, assim como seriam reflexo de outra proposta de desenvolvimento (SOUZA, 2015, p. 297).

Em 2004 inicia-se a reorientação das políticas federais para a educação profissional e tecnológica, por meio do Decreto nº 5.154/2004, que revogou o Decreto nº 2.208/97, foi possível o retorno da oferta da educação profissional em cursos técnicos integrados com o ensino médio (PACHECO, 2011). Com a Lei nº 11.195/2005, que dá nova redação ao § 5º do artigo 3º da Lei nº 8.948/1994, a substituição da palavra somente por preferencialmente, possibilitou a previsão financeira do governo federal para construção de novos *campi*, com essa alteração “teve início a liberação de recursos para implantação do processo de expansão da RFEPCT” (SILVA, 2017, p. 91).

[...] a União pôde retomar as ações de implantação de novas unidades de ensino técnico/agrotécnico, o que foi prontamente assegurado mediante a execução de duas ações em sequência: a aprovação de crédito extraordinário em favor do Ministério da Educação no valor de R\$ 57 milhões (Lei n.º 11.249, de 23/12/05) e a aprovação, em 26/01/06, pelo Presidente da República, do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica (BRASIL, 2016).

No sentido de garantir o fortalecimento, a continuidade e a operacionalização da política nacional de EPT são publicados ainda o Decreto nº 5.840/2006, que institui o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), e o Decreto 6.095/2007 que estabelece as diretrizes para a constituição dos Institutos Federais (PACHECO, 2011; SOUZA, 2015).

Conforme Arlinda, *et al.*, (2018) após muitos debates, em 29 de dezembro de 2008, foi publicada a Lei 11.892, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essas instituições apresentam um novo modelo de Educação Profissional, foram estruturadas a partir dos CEFETs, escolas técnicas e agrotécnicas federais e escolas vinculadas às universidades federais. Assim, os Institutos Federais representam uma síntese do que a Rede Federal construiu ao longo de uma história amparada nas leis e políticas da Educação Profissional e Tecnológica do governo federal.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são a síntese daquilo que de melhor a Rede Federal construiu ao longo de sua história e das políticas de educação profissional e tecnológica do governo federal. São caracterizados pela ousadia e inovação necessárias a uma política e a um conceito que pretendem antecipar aqui e agora as bases de uma escola

contemporânea do futuro e comprometida com uma sociedade radicalmente democrática e socialmente justa (PACHECO, 2011, p 11).

A Rede Federal é constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (ARLINDA, *et al.*, 2018). Destaca-se enquanto política pública de EPT, que busca garantir a democratização do acesso, bem como a permanência dos jovens e adultos em cursos de formação profissional que atendam às necessidades das populações, sobretudo as de baixa renda, e que também promovam à elevação da escolaridade, evitando o caráter assistencialista de mitigação da pobreza, colaborando para “construção social de possibilidades emancipatórias de forma integrada aos níveis social, econômico, político, cultural e educacional dos sujeitos” (SOUZA, 2015, p. 174).

4.2 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 socioeconômico. 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. “Busca-se com isso entender os redirecionamentos e ressignificações da política posta em curso durante o governo Lula, principalmente com a criação dos Institutos Federais” (SOUZA, 2015, p. 145). 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.

Esses objetivos baseavam-se nas concepções defendidas pela CEPAL que defendia a ideia de que educação e o conhecimento são eixos essenciais no alcance da transformação produtiva com equidade (BIELSCHOWSKY, 2009).

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 Lula nas eleições de 2002 deveu-se ao insucesso do governo de 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 presente na elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal, e estavam entre os objetivos do planejamento no (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 elemento contribuinte para o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional, mas também como fator para fortalecimento do processo de inserção cidadã de milhões de brasileiros” (PACHECO, 2011, p. 17).

A nova institucionalidade não representa apenas uma mudança de denominação, mas, principalmente, representa um novo arranjo institucional, constituído a partir da integração de CEFET, EAF e ETUF⁷ 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, 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”

⁷ 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).

(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 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 PROEP (SILVA, 2017, p. 99-100).

Na Fase 2 da expansão, para atender aos APLs⁸, o critério estabelecido pelo

8 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-

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).

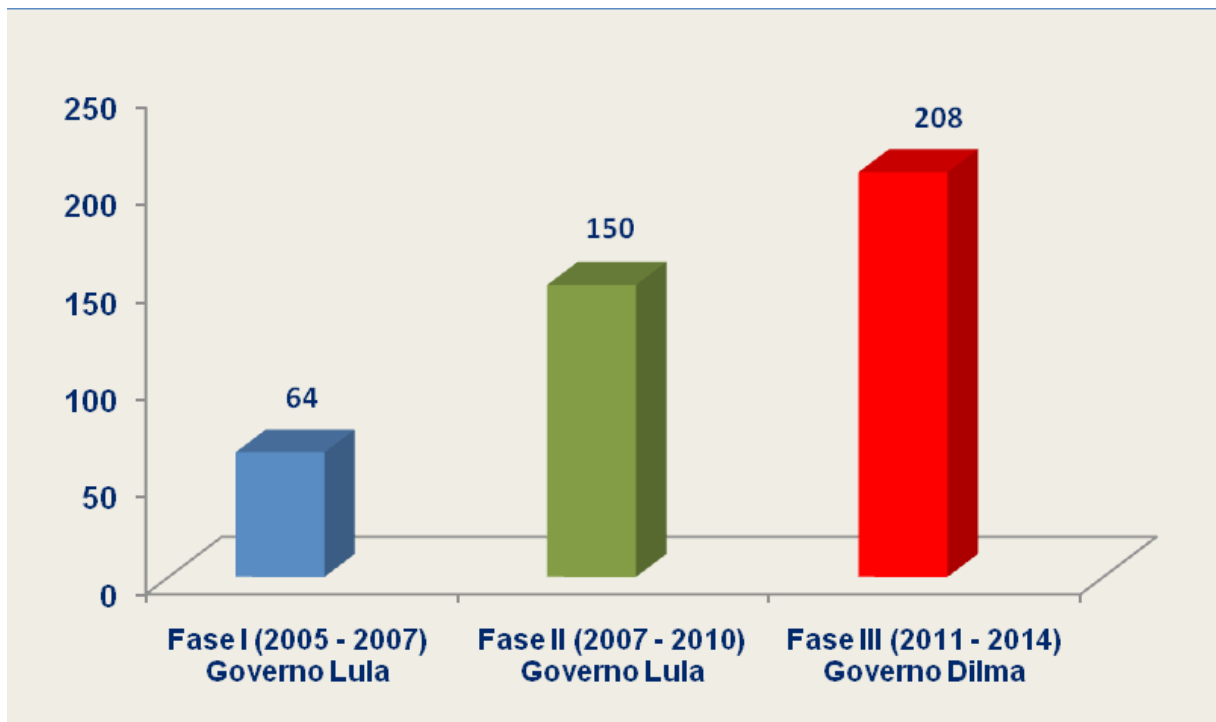
[...] Ao anunciar a intenção de implantar — uma escola técnica em cada cidade polo do país, o Governo Federal assumiu o compromisso de vincular a oferta pública de formação profissional às estratégias de desenvolvimento socioeconômico sustentável, viabilizado pelo fortalecimento da atividade produtiva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

Conforme Santos (2018) no processo de interiorização da política de expansão da RFEPCT houve um expressivo aumento no número de escolas. Durante o período 2005 a 2014 foram construídas 422 escolas, que contemplavam na primeira fase (64 escolas), na segunda fase (150 escolas), e, na terceira fase foram inauguradas 208 escolas.

Portanto, ao longo de nove anos, nos três períodos previstos para a implantação da política de expansão da RFEPCT, 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).

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).

Gráfico 1: Fases da Expansão da RFEPCT e escolas inauguradas nas gestões governamentais - BRASIL, 2005 a 2014



Fonte: SANTOS (2018, p. 120)

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

Tabela 1 – Crescimento no número de matrículas na RFEPCT (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 RFEPCT, 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, 2008b).

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, 2008c).

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).

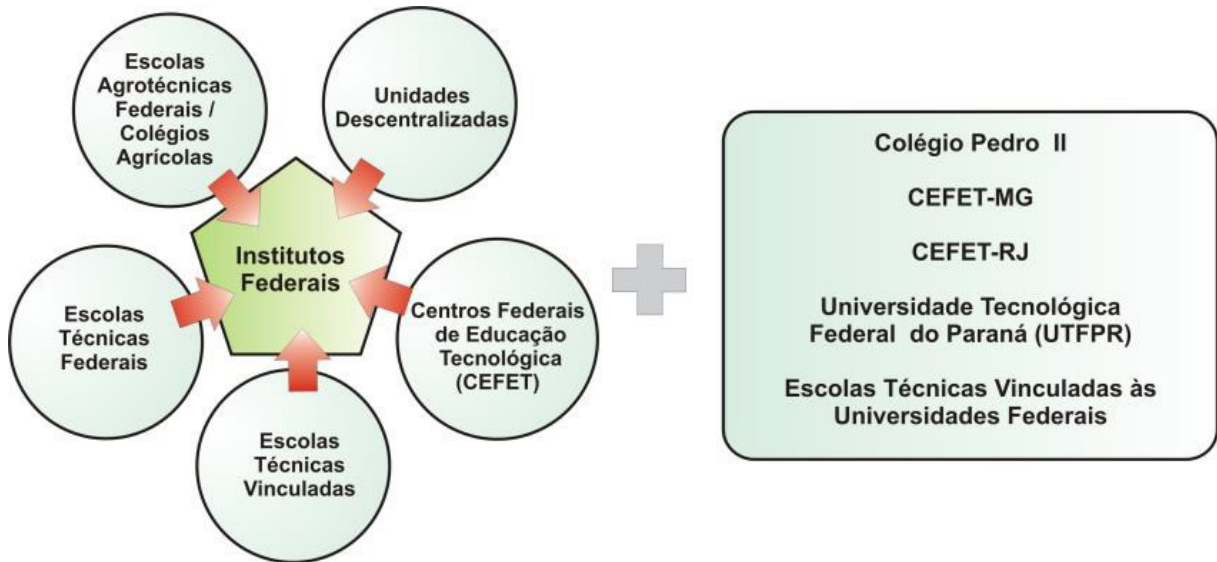
Conforme o artigo 1º da Lei 11.892/2008, atualmente a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica é formada pelas seguintes instituições:

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, 2008c).

Como 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, 2007c). Ao final das propostas encaminhadas ao MEC, algumas instituições não aderiram à proposta 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).

Figura 2 – Rede Federal EPCT após a transformação em Institutos Federais



Fonte: Silva (2017, p. 94)

Considerando apenas os Institutos Federais, são 38 institutos. 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% (cinquenta por cento) de suas 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% (vinte por cento) de cursos de licenciatura, e formação pedagógica, preferencialmente nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional (BRASIL, 2008c).

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 devem responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e de suporte aos arranjos produtivos locais” (SILVA, 2009, p. 8).

5 AS FORMAS DE COORDENAÇÃO NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO PLANO DE EXPANSÃO DA RFEPECT

Neste capítulo busca-se identificar os aspectos da coordenação das dimensões vertical, horizontal, territorial e de participação social que se apresentam em um arranjo institucional, conforme proposto como objetivo específico da pesquisa. Essa análise contribuirá na avaliação e compreensão do Plano de Expansão da RFEPECT sob a perspectiva da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais, com base no conceito de Lotta e Favareto (2016) que analisam a formulação e a implementação de políticas nas dimensões vertical (entre entes federativos), horizontal (entre os setores de políticas), ambas contemplando a dimensão territorial da política, bem como a participação social, contemplando o objetivo geral da pesquisa.

[...] 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).

5.1 Dimensão vertical: a subsidiariedade do plano de expansão da RFEPECT

A primeira forma de coordenação que será abordada é a dimensão vertical, que se observa na maneira como se estabelecem as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. “A questão aqui é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 54).

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).

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” (RODRIGUES, 2016, p. 109).

Conforme Lotta e Favareto (2016b) o exemplo da análise de alguns projetos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)⁹ permitiu observar, que na maioria das vezes, a coordenação vertical é pouco significativa. Nestes exemplos não se observa a participação de entes locais na formulação ou gestão das obras. Isso ocorre pela própria dinâmica 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, e é 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 assumisse papel não apenas de indutor mas também de executor de políticas públicas até mesmo no plano local, em que a atuação de outros entes federativos poderia ser maior” (LOTTA; FAVARETO, 2016a, p. 253).

No Plano de Expansão da RFEPCT, esta relação entre as esferas de governo foi determinada por meio de legislação específica elaborada pela SETEC/MEC, como órgão representante do governo federal, e como órgão proponente da expansão da rede federal. A política proposta pela SETEC/MEC ocorreu num contexto de mudança de governo, e ainda que apresentasse alguma relação com o modelo de política econômica vigente, não deixou de caracterizar o poder público como agente planejador do desenvolvimento. Isso significou a retomada da educação profissional e tecnológica “enquanto uma das prioridades, pensando-a em certa medida como elemento estruturante de um projeto de desenvolvimento, incluindo o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico do país” (SOUZA, 2015, p. 19).

Conforme Silva (2017) a normatização do Plano de Expansão da RFEPCT ocorreu por meio do decreto nº 6.095/2007 da SETEC/MEC, que instituiu diretrizes

9 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>

para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET. Neste decreto foram apresentados os objetivos e finalidades da política de expansão da educação profissional, e definidas quais instituições poderiam celebrar o acordo de constituição para formação dos IFETs, conforme disposto em seu artigo 3º:

O processo de integração terá início com a celebração de acordo entre instituições federais de educação profissional e tecnológica, que formalizará a agregação voluntária de Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET, Escolas Técnicas Federais - ETF, Escolas Agrotécnicas Federais - EAF e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, localizados em um mesmo Estado. §1º O processo de integração será supervisionado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação. § 2º O termo de acordo deverá ser aprovado pelos órgãos superiores de gestão de cada uma das instituições envolvidas (BRASIL, 2007).

No processo de adesão das instituições federais para criação dos IFETs, identifica-se a integração vertical, entre órgãos/instituições da esfera federal, com a participação de instituições com atuação nos diferentes estados brasileiros. A proposta do plano seria a interiorização da educação profissional por meio da criação dos Institutos Federais; essa integração também contaria com uma coordenação do tipo intergovernamental, pois na proposta de expansão seriam considerados interesses de lideranças políticas, dos estados e municípios onde seriam implantados os novos *campi* (PACHECO, 2011; SILVA, 2017).

Nesse processo de expansão da rede federal aumentavam as pressões destas lideranças políticas regionais (governadores, deputados estaduais e prefeitos) sobre o Governo Federal (ministros, secretários, deputados federais e senadores) que buscavam obter o maior número possível de escolas técnicas para o seu estado ou região (PACHECO, 2011).

Conforme abordado anteriormente, outros dispositivos legais foram editados para viabilizar as mudanças necessárias na rede federal de educação profissional. Como a publicação da Lei nº 11.195/2005, que alterou a Lei nº 8.948/1998, foi possível a liberação de crédito extraordinário para a construção das primeiras escolas técnicas da Fase 1 da expansão. Também foram federalizadas dezoito escolas técnicas que haviam sido implementadas por meio do PROEP, ainda no governo de FHC, e ainda

não estavam em pleno funcionamento pois precisavam de investimentos em obras que foram interrompidas por falta de custeio (FERREIRA, 2015).

O ano de 2005, portanto, pode ser considerado o ponto de inflexão, no que se refere às políticas voltadas para a ampliação da oferta de educação profissional à população do país. As mudanças no arcabouço legal, já descritas, possibilitaram, não só o aumento quantitativo do número de escolas de formação profissional administradas pelo governo federal, mas, sobretudo, propiciaram aporte de recursos necessários para satisfazer às exigências de uma iniciativa dessa natureza (SANTOS, 2018, p. 116).

Esta revisão na lei definiu o financiamento da política de expansão da rede federal e permitiu ao governo federal assumir “a responsabilidade de criação de novas escolas públicas voltadas para a formação profissional em todo país, que nesta conjuntura deveriam contar com recursos provenientes do orçamento do MEC” (SANTOS, 2018, p. 115). “A liberação dos novos cargos de servidores efetivos, cargos de direção e funções gratificadas para a expansão foi determinada por meio da Medida Provisória nº 296/2006”, que resultou na Lei nº 11.352/2006 (SILVA, 2017, p. 101).

“A Fase 2 teve como objetivo principal a integração dos projetos educacionais às ações de desenvolvimento territorial e o fomento à atividade produtiva, com ênfase nos APLs”. A construção dos novos campi dessa fase foi organizada por critérios definidos na Chamada Pública 01/2007, entre esses critérios se destacava a definição dos municípios chamados de cidades polos, que atenderiam ao APL. As cidades com interesse em receber um campus da expansão da RFEPCT tiveram um prazo de sessenta dias para apresentarem suas contrapartidas (SILVA, 2017, p. 104).

Conforme disposto na Chamada Pública 001/2007, o MEC seria o órgão responsável pela implantação dos novos campi e mantenedor da RFEPCT, faria a alocação de recursos financeiros para fins de gestão e manutenção desses campi; realizaria as obras de construção, ampliação e reforma de espaços físicos; compra de equipamentos, mobiliários e acervo bibliográfico para as atividades administrativas e didático-pedagógicas; seria responsável pela seleção e contratação de pessoal docente e técnico administrativo para atuarem nas novas unidades (BRASIL, 2007a).

Um dos objetivos da Chamada Pública 001/2007 era definir critérios para “o estabelecimento de uma ordem de prioridade na implantação das novas instituições de ensino, nos municípios relacionados no Anexo I” que já definia 150 municípios contemplados. Para fins de elaboração e qualificação da proposta as prefeituras

poderiam buscar apoio junto aos governos estaduais, municípios vizinhos, empresas estatais, empresas públicas ou privadas. A proposta apresentada para análise do MEC deveria esclarecer e formalizar a responsabilidade de cada um dos parceiros qualificados na proposta (BRASIL, 2007a).

Os municípios deveriam apresentar propostas e oferecer as contrapartidas, esclarecendo de que forma apoiariam o governo federal na instalação dos campi. Conforme descritas no item 4 do documento, essas contrapartidas eram classificadas em obrigatórias e complementares. Como obrigatórias podemos destacar a doação, à União Federal ou à Instituição Federal de Educação Tecnológica por ela indicada, de área física destinada à implantação do novo campus, e que deveria contemplar as seguintes características:

4.4.1 Imóvel sem benfeitorias (terra nua), localizado em área urbana, apresentando dimensão mínima de 20.000 m², e preferivelmente superior a 50.000 m², quando destinado à implantação de unidade de ensino que atuará prioritariamente no setor de indústria e/ou de serviços; 4.4.2 Imóvel sem benfeitorias (terra nua), localizado em área rural ou nas proximidades de perímetro urbano, apresentando dimensão mínima de 50 hectares, e preferivelmente superior a 150 hectares, quando destinado à implantação de unidade de ensino que atuará prioritariamente no setor do agronegócio; 4.4.3 Edificação construída no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, do Ministério da Educação, ou que reúna as características de Patrimônio Histórico, dispensando-se, neste caso, o atendimento às dimensões mínimas de terreno, estabelecidas nos subitens 4.4.1 e 4.4.2 (BRASIL, 2007a).

Para contemplar as contrapartidas complementares, no item 4.8 da Chamada Pública 001/2007 foram definidas ações facilitadoras da implantação de uma unidade de ensino técnico e/ou agrotécnico, que deveriam ser financiadas com recursos próprios do município selecionado ou por meio de doações consignadas por outros parceiros previamente qualificados na proposta.

4.8.1 Doação, à União Federal ou à Instituição Federal de Educação Tecnológica por ela indicada, de edificação(ões) erguida(s) no imóvel apresentado na contrapartida obrigatória, que possa(m) ser objeto de aproveitamento, reforma, adaptação ou ampliação [...]. 4.8.2 Execução de serviços de regularização topográfica do imóvel indicado na contrapartida obrigatória, compreendendo ações de terraplanagem, aterramento e compactação de solo, em observância aos requisitos técnicos constantes do projeto arquitetônico aprovado para a nova unidade de ensino. 4.8.3 Fornecimento, à unidade de ensino implantada, de serviços técnicos de manutenção, conservação/limpeza e/ou segurança. 4.8.4 Doação, à unidade de ensino implantada, dos seguintes itens patrimoniais: 4.8.4.1 Matrizes de

semoventes (bovinos, suínos, caprinos); 4.8.4.2 Equipamentos e mobiliários para atividades didático-pedagógicas; 4.8.4.3 Implementos agrícolas (tratores, semeadeiras, colheitadeiras) 4.8.4.4 Veículos de passeio ou de transporte coletivo; 4.8.4.5 Acervo bibliográfico. 4.8.5 Prestação de serviços de transporte escolar aos alunos regularmente matriculados na unidade de ensino implantada. 4.8.6 Aplicação de recursos financeiros da instituição proponente, ou dos parceiros qualificados na proposta, com vistas à construção da unidade de educação profissional e tecnológica, atendendo às especificações técnicas definidas pelo Ministério da Educação (MEC, 2007a).

A proposta de criação dos Institutos Federais baseava-se no exemplo das boas experiências que se observavam nas instituições federais existentes, e que já apresentavam impactos positivos no desenvolvimento socioeconômico e cultural local e na inclusão social. Ainda que inspirado nas experiências exitosas dessas instituições, o MEC oportunizou a todas as autarquias e escolas técnicas vinculadas às universidades federais de participarem dessa transformação, por meio dos projetos enviados como resposta à chamada pública, “independentemente da condição de desenvolvimento institucional em que se encontravam” (PACHECO, 2011, p. 108).

“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).

Conforme item 2.1 da Chamada Pública SETEC/MEC 001/2007, era preciso estabelecer uma ordem de prioridades entre as cento e cinquenta cidades polos selecionadas para a implantação dos novos campi, por isso a necessidade de avaliação das contrapartidas desses municípios, já relacionados no anexo I do documento (BRASIL, 2007a). A meta era atingir 150 novas unidades de ensino profissionalizante até ao final de 2010. “Segundo as projeções da SETEC/MEC, o investimento estimado para essa etapa foi da ordem de R\$ 750 milhões e a meta estimada para a segunda fase era a criação de mais 180 mil vagas na educação profissional” [...] (SANTOS, 2018, p. 118).

Neste contexto e com uma nova configuração surgem os Institutos Federais, pela promulgação da Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Assim, “os IFs passaram a se

constituir em instituições de educação superior, básica e profissional, com uma organização multicurricular e *multicampi*, com foco na educação profissional e tecnológica nas mais diferentes modalidades de ensino” (SANTOS, 2018, p. 119).

Conforme Soares (2018) a terceira fase do Plano de Expansão da RFEPCT, inicia-se em 2011, já com uma nova institucionalidade, que possibilitou a instalação de mais campi, alguns já iniciados nas tratativas da segunda fase da expansão. Esta fase tinha como meta a criação de 208 unidades até 2014, pois ainda se buscava a superação das desigualdades regionais, por meio do acesso a cursos de formação profissional e tecnológica como ferramenta para melhoria de vida da população (BRASIL, 2018a).

É urgente pensar mecanismos de redistribuição econômica que permitam corrigir as desigualdades contrastantes entre estados, municípios e regiões do país, promovendo maior equidade na oferta educativa para que se possa pensar em construir uma escola republicana de fato (OLIVEIRA, 2011, p. 335).

A execução da política está definida no caput dos artigos 9º e 11 da Lei 11.892/2008, respectivamente, que “cada Instituto Federal é organizado em estrutura *multicampi*, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores” e que “os Institutos Federais terão como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores” (BRASIL, 2008c). “[...] a questão da autonomia surge explicitamente em relação a sua natureza jurídica de autarquia e à prerrogativa de criação e extinção de cursos e emissão de diplomas” (PACHECO, 2011, p. 31).

O Instituto Federal se estrutura em um “conjunto de Unidades com gestão interdependente entre os campi e a reitoria, integrados por princípios institucionais estratégicos, inclusive projeto político-pedagógico único, com foco na justiça social e equidade” (FERNANDES, 2009, p. 4). “O conceito que melhor se aplica à RFEPCT é o de rede normativa, uma vez que os seus mais de 600 câmpus e 40 Reitorias se organizam a partir dos mesmos fundamentos legais” (SILVA, 2017, p. 54).

Santos (2018, p. 121) ressalta “que os recursos destinados à RFEPCT passaram de R\$ 2,2 bilhões, em 2003, para R\$ 9 bilhões, em 2013”. Em função dos investimentos realizados, a RFEPCT destaca-se pela sua capilaridade e capacidade

de inclusão. Os mais de 450 novos *campi* instalados em uma década representam também uma importante política pública de repasses de recursos do Governo Federal para os municípios, principalmente aqueles com populações menores. Esses recursos “na forma de salários dos servidores e repasse de custeio para manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão” se tornam importantes fontes de receitas para esses municípios (SILVA, 2017, p. 301).

A SETEC foi responsável pela formulação e implementação da política de educação profissional e tecnológica e atualmente trabalha em parceria com o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Em assuntos relativos à gestão da EPT conta com a colaboração de algumas instâncias consultivas. São elas:

a) Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal – CPPG: instituído pela Portaria SETEC nº 24/2012, visa subsidiar e apoiar a execução das políticas relacionadas ao desenvolvimento institucional da Rede Federal, envolvendo tanto as ações; b) Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional: criado pelo art. 17 da Lei nº 12.513/2011, objetiva acompanhar e avaliar a execução anual das ações que integram o Pronatec, em conjunto com os demais ministérios signatários da Lei que instituiu o Programa; c) Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional: instituído pela Portaria MEC nº 471/2013, subsidia a atuação do Conselho Deliberativo e promove a articulação, em cada unidade da Federação, de órgãos públicos e instituições privadas envolvidos na implementação de ações de educação profissional e tecnológica; e d) Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica – CONPEP: instituído pela Portaria SETEC nº 45/2013, o Conpep possui caráter consultivo e tem a finalidade de subsidiar o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das políticas, programas e ações de educação profissional e tecnológica, no âmbito SETEC (BRASIL, 2016).

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. A alteração da Lei 8.948/98, que proibia o governo federal de construir novas escolas, 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.

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 6.905/2007, 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.

Na gestão da rede federal de educação profissional científica e tecnológica, a SETEC conta com a colaboração de outros órgãos como o CNE, o INEP e a CAPES, e 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.

Buscando viabilizar a implementação da expansão da rede federal, o MEC publica a Chamada Pública MEC/SETEC 001/2007; o documento define 150 cidades polo para construção dos novos *campi*. A chamada deveria estabelecer uma ordem de prioridades entre as cento e cinquenta cidades polos 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.

Observa-se no compromisso assumido pelas prefeituras desses municípios a dimensão vertical no arranjo institucional da política, porém o papel dos municípios é pouco significativo, sendo do governo federal o protagonismo na condução da política. Destaca-se neste exemplo que a pactuação federativa 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 arranjos produtivos locais (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 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 6.905/2007 (BRASIL, 2007c).

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.

Para as instituições que decidiram pela transformação em 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 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.

5.2 Dimensão horizontal: a intersectorialidade no plano de expansão da RFEPCT

Neste tópico será abordada a dimensão horizontal do arranjo institucional, onde serão observadas as relações de caráter intersectorial, contempladas na coordenação de ações de diferentes programas do Governo Federal.

Conforme Lotta e Favareto (2016) a intersectorialidade 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).

Intersectorialidade 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 intersectorialidade também se concretiza no monitoramento conjunto das ações voltadas à população, o que se dá pela participação dos diversos ministérios nas instâncias de gestão” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 59). Tem como característica a necessidade de uma ampla mudança cultural, e por isso é o tipo de coordenação mais difícil de se concretizar no arranjo institucional ((JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 53).

A proposta da SETEC/MEC ao elaborar o Plano de Expansão da RFEPCT reforçava a ideia de intersectorialidade, pois os objetivos e finalidades da política destacavam os compromissos do governo federal com a educação básica, a redução das desigualdades sociais, e o fortalecimento da cidadania, enfatizando que “à educação profissional e tecnológica cabe uma posição estratégica importante como elemento criativo de alavancagem, junto com outras políticas e ações públicas, para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil” (BRASIL, 2004, p. 6).

“Assim as prioridades não serão setoriais, mas definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 25). No caso da EPT essa perspectiva

representa promover a organização da educação nacional, com as demais políticas de forma coordenada pelo MEC, articuladas às políticas de desenvolvimento econômico e às de geração de trabalho e renda, buscando cooperação com outros ministérios e com os governos estaduais e municipais (RAMOS, 2014).

Como já destacado anteriormente, as intenções do Governo Federal, no início do mandato do presidente Lula defendia “um projeto de nação capaz de integrar crescimento econômico e distribuição de renda nos planos social e econômico, e garantia da soberania nacional no plano político”. Isso ocorreu por meio da mudança do papel estratégico do Estado na provisão dos recursos, bem como também “na integração de políticas ou sua visão sistêmica, com base no estabelecimento de prioridades pelo seu caráter de encadeamento causal, por assim dizer” (SOUZA, 2015, p. 164).

No sentido de coordenar o projeto político nacional pretendido e a visão sistêmica em torno das políticas, “transversalizou-se três questões fundamentais: a inclusão social, o desenvolvimento das forças produtivas e a diminuição das vulnerabilidades” (SOUZA, 2015, p. 164). O plano de expansão contemplava áreas estratégicas, e deveria coordenar ações capazes de intervir nos diferentes setores da sociedade. Assim, nas três fases da expansão buscou-se contemplar os seguintes aspectos:

As fases I e II tiveram o triplo imperativo social (pobreza extrema, baixos indicadores educacionais), geográfico (interiorização) e econômico (arranjos produtivos locais – APL e/ou dinamismo econômico), a fase III concentra-se, em certa medida, nos critérios social e geográfico, buscando de fato promover o equilíbrio planejado da oferta de educação profissional e tecnológica (SOUZA, 2015, p. 169).

A proximidade do campus aos arranjos produtivos presentes em níveis local e regional; a importância do município para a microrregião em que está inserida; e os valores determinados pelos indicadores educacionais e de desenvolvimento socioeconômico foram os critérios estabelecidos na escolha dos lugares dos novos campi na fase I do Plano de Expansão (TCU, 2012). Esses critérios contemplavam também as estratégias de desenvolvimento para o país, marcado pelo contexto de carência e pobreza da população, que “concentrava-se sobremaneira nos espaços rurais, em especial de regiões como o norte e nordeste do país” (SOUZA, 2015, p.

209).

Conforme Santos (2018, p.119) ainda que a primeira fase do Plano de Expansão da RFEPCT tivesse contemplado muitos municípios do interior do país, com a construção de várias unidades, foi a segunda fase “que mais se articulou às concepções de desenvolvimento do Governo na medida em que deslocou para o interior a construção das novas unidades, proporcionando, dessa maneira, uma nova geografia da rede” (SANTOS, 2018, p. 119).

O PPA 2004-2007, se configurava como um instrumento de planejamento intersetorial, e quanto à dimensão regional, defendia sua tese baseada no princípio de que “[...] as desigualdades sociais têm uma dimensão regional e de que o seu enfrentamento passa por uma política de desenvolvimento regional e pelo fortalecimento do planejamento territorial no setor público” (SANTOS, 2018, p. 119).

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).

O segundo mandato do governo do presidente Lula teve como destaque, logo no início, o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 24/4/2007, que se constituiu no principal projeto de educação desse governo (SANTOS, 2018). “Através do PDE apresentava-se a retomada dos investimentos na Rede Federal de EPT, garantindo sua expansão e ampliação de matrículas” (SOUZA, 2015, p. 182).

Foi a partir do PDE que se iniciou a segunda fase da expansão da RFEPCT, tendo em vista que esta etapa de ampliação estava diretamente vinculada ao programa de ações do PDE, cujo objetivo principal era o de construir mais 150 unidades voltadas para a formação de mão de obra, as quais deveriam ser distribuídas em igual número de cidades, abrangendo 27 Unidades da Federação (SANTOS, 2018, p. 118).

Conforme Feres (2016, p. 103) “o PDE surgiu como um grande guarda-chuva de ações educacionais que foram implementadas entre os anos 2007 a 2010”. Buscando integrar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e a política de EPT à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), regulamentada pelo Decreto nº 6.047 de 2007, e aos Arranjos Produtivos Locais identificados pelo

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a SETEC/MEC organizou então um novo plano de expansão da RFEPCT. “Para determinação dos municípios atendidos pela Fase 2 da expansão o Ministério da Educação se articulou com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que identificou 143 APLs em todo o país” (SILVA, 2017, p. 133).

Conforme o artigo 1º, inciso II do Decreto 6.047/2007, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, tinha como um de seus objetivos “articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária” (BRASIL, 2007e).

O Plano de Expansão da RFEPCT, enquanto projeto educacional, busca contribuir com o progresso socioeconômico local e regional, sendo, para isso, fundamental promover o diálogo com outras políticas setoriais (PACHECO, 2011).

[...] o crescimento do País pressionou a demanda por mão de obra qualificada. Por outro lado, viu-se uma oportunidade quanto à convergência espacial da expansão da rede com outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional (TCU, 2012, p. 4).

“Conforme Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, organizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PDE era um dos eixos do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional” (SILVA, 2017, p. 102).

O Plano de responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia buscava “articular várias esferas do governo e da sociedade em uma visão sistêmica e harmônica de maneira a constituir um planejamento integrado, o que necessariamente engloba diversos atores institucionais” (FERES; PAULA; MONTEIRO, 2009, p. 327).

Figura 3 - Estratégia da política econômica do Brasil



Fonte: Silva (2017, p. 102)

Apesar das intenções do governo de estabelecer a integração entre os diferentes planos e políticas, o que pôde ser observado “foi a sobreposição de ações pelos diferentes ministérios por falta de uma ação coordenada dos diferentes projetos e programas” (SOUZA, 2015, p. 209). Para Lotta e Favareto (2016, p. 63) no exemplo de integração do plano de expansão da RFEPCT e outras políticas “não há instância de diálogo entre essas estruturas que seguem realizando seus programas e investimentos desconsiderando as potenciais sinergias entre elas”.

“Às políticas econômica e social correspondem uma segmentação de áreas de intervenção, bastante independentes, configurando uma organização de trabalho à qual corresponde uma estrutura organizacional verticalizada e setorializada”. Essas estruturas setorializadas operam de forma fragmentada, e levam “a uma atuação desarticulada e obstaculizam 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).

Para “estruturar coordenadamente as ações federais nos territórios com alta concentração de pobreza, desigualdade e eminentemente rural, o Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania”, que tinha como objetivo conduzir de forma articulada as diversas políticas públicas do Governo Federal (SOUZA, 2015, p. 209).

No contexto de desigualdades econômicas e sociais no país, o programa Territórios da Cidadania buscava “levar cidadania e melhoria da renda e da qualidade de vida a todas as brasileiras e os brasileiros, especialmente no meio rural, onde ainda residem as maiores desigualdades”. Para alcançar esta meta, o Governo Federal estabeleceu parcerias entre seus ministérios, e com estados e municípios. A integração das políticas e dos investimentos atenderia às regiões mais carentes do Brasil, e deveria contribuir para melhorar o IDH, evitar o êxodo rural e superar as desigualdades regionais (BRASIL, 2008).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário utilizou como critérios para seleção dos territórios beneficiados por este programa: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social (SOUZA, 2015, p. 210).

Em agosto de 2011, no governo da Presidenta Dilma Rousseff é anunciada a Fase III da Expansão da RFEPCT, nessa fase o processo de articulação da política contempla três dimensões:

a) Social: universalização de atendimento aos Territórios da Cidadania; atendimento aos municípios populosos e com baixa receita per capita, integrantes do G100 – municípios com percentual elevado de extrema pobreza; b) Geográfica: o atendimento prioritário aos municípios com mais de 50.000 habitantes ou microrregiões não atendidas; universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras; municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais; interiorização da oferta pública de educação profissional e ensino superior; oferta de educação superior federal por estado abaixo da média nacional; c) Desenvolvimento: municípios com arranjos produtivos locais identificados; entornos de grandes investimentos (BRASIL, 2011).

“Os IFs se destacam pelo seu papel representativo de uma verdadeira incubadora de políticas sociais, uma vez que constroem uma rede de saberes que entrelaça cultura, trabalho, ciência e tecnologia em favor da sociedade”. Destacando-se como uma política pública estabelecida no compromisso de promover “a igualdade na diversidade (social, econômica, geográfica e cultural) e ainda estar articulada a outras políticas (de trabalho e renda, de desenvolvimento setorial, ambiental, social e mesmo educacional, dentre outras)” (BRASIL, 2010, p. 18).

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.

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.

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. A proposta do macroprojeto baseava-se na concepção defendida pela CEPAL, que destacava a importância de investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação como ação estratégica de desenvolvimento.

Na década de 1990, a CEPAL¹⁰ por meio de suas publicações, fez algumas recomendações no sentido de estimular o desenvolvimento econômico na região por meio de investimentos em educação. Esse pensamento, denominado de neo-estruturalismo, defendia naquele momento “a retomada do crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, equidade e fortalecimento dos princípios democráticos” (SOUZA, 2015, p. 113).

O PDE contemplava o Plano de Expansão da RFEPCT, que foi elaborado de forma complementar a outros programas do governo federal, principalmente aqueles que priorizavam contribuir com o desenvolvimento socioeconômico de regiões que em

10 A CEPAL tem incentivado essa busca pelas reformas educacionais, no sentido de promover a produção do conhecimento endógeno, na tentativa de impulsionar o crescimento e o desenvolvimento nos países periféricos, esse movimento em busca do desenvolvimento traz em sua abordagem o papel central da educação e da produção do conhecimento que já foram apreendidos pelos países de economia desenvolvida. Na América Latina esse movimento vem se disseminando de forma progressiva (CEPAL/UNESCO, 2000).

seu histórico foram colocadas à margem dos programas e políticas setoriais. Assim, além de buscar uma integração ao MCTI, o MEC também articulou os objetivos e finalidades do Plano de Expansão da RFEPCT ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que identificou os APLs; ao Ministério da Integração Nacional (MIN) por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR; e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Programa Territórios da Cidadania.

Ainda que houvesse por parte do 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. 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. 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 polo 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.

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.

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, onde cada programa seguiu realizando suas ações de forma independente. O que na verdade representa uma justaposição de políticas e recursos, sem integração.

5.3 Dimensão territorial: a expansão da RFEPCT como propulsora do desenvolvimento regional

Na 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).

Em síntese, 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).

Conforme Santos (2018) a proposta de uma política de desenvolvimento que contemplasse regiões menos desenvolvidas já havia sido defendida por Celso Furtado¹¹, na década de 1950, quando apontava a forte concentração da industrialização no Sudeste em detrimento do Nordeste. O referido autor partiu da tese da (CEPAL), que tratava a relação centro-periferia para caracterizar as dificuldades

¹¹ Celso FURTADO, autor que mais produziu sobre a natureza e os desafios do desenvolvimento no Brasil, 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).

no desenvolvimento socioeconômico dos países da América Latina.

Cabe aqui expor a ênfase dada por Santos (1993) quando explica as configurações do espaço geográfico brasileiro. Conforme o autor a mecanização do território, definida pela expressão “meio científico-técnico” pode representar a mesma ideia da chamada região concentrada. No caso do Brasil, as regiões que apresentam uma divisão mais intensa do trabalho e uma modernização generalizada se destacam como “meio científico-técnico” ou região concentrada, que abrangem os estados da região sul, além de São Paulo e Rio de Janeiro, e algumas regiões de Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo.

Verifica-se nesse sentido que ao promover a interiorização da rede federal, o governo federal buscava contemplar as regiões que apresentavam um relativo atraso em relação às regiões com maior desenvolvimento. O que corrobora com a ideia de Myrdal, de que essas desigualdades, em torno do desenvolvimento, ocorrem também dentro dos próprios países, e que podem ocorrer como consequência de políticas adotadas ao longo da história (LIMA; SIMÕES, 2010).

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 relatório do TCU (2012), a expansão da RFEPCT se justificava, pois ao mesmo tempo em que havia desemprego, existiam áreas que buscavam por mão de obra qualificada. Ao ofertar cursos que atendam às demandas da economia local os Institutos Federais (IFs) permitem aos sujeitos dessa realidade 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.

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).

“O desenvolvimento social e produtivo construído a partir e por meio do trabalho é o elo integrador e de sustentação da capacidade humana de criar sua própria história de vida” (RAMOS, 2014, p. 112). Para Nogueira (2013) o momento é de busca por uma formação profissional que também promova acesso à cultura, à ciência, à pesquisa, proporcionando uma formação unitária.

No mundo de hoje não há lugar para uma visão maniqueísta e dicotômica, ao estilo da que separa a formação profissionalizante e a formação humanista. A meta deveria ser o estabelecimento de uma concepção unitária, que integre as duas possibilidades de formação e as combine de muitas maneiras na dinâmica mesma do processo formativo.

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).

Para Moraes (2019) “a promulgação da lei 11.892/2008 demonstrou uma escolha política de rompimento com uma lógica de formação dissociada do saber crítico e de uma contribuição aprofundada para a CTI em relação à educação profissional de nível técnico no país, foco principal dos IFs”.

O CONCEFET em documento de manifestação sobre a criação dos Institutos Federais reconhece a relevância da rede de escolas federais como promotoras do desenvolvimento local e regional, promovido pelo incremento de conhecimento, tecnologia e mão de obra qualificada, destacando nessa contribuição a mudança na estrutura econômica da região, maior dinamismo das atividades produtivas e a

melhoria do padrão de vida da população (CEFET's, 2015).

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*. Podemos destacar no quadro abaixo que muitos critérios estão ligados à dimensão territorial da política nas três fases do plano.

Quadro 3 – Critérios de escolha dos lugares dos novos campi por fase da expansão

Fases da Expansão	Critérios
Fase I (2003/2010)	a) Proximidade da escola aos arranjos produtivos instalados em níveis local e regional; b) Importância do município para a microrregião da qual faz parte; c) Valores assumidos pelos indicadores educacionais e de desenvolvimento socioeconômico; d) Existência de potenciais parcerias para a implantação da futura unidade; e) Atender a pelo menos uma das três seguintes diretrizes: e.1) estar localizada em uma Unidade da Federação que ainda não possui instituições federais de educação profissional e tecnológica instaladas em seu território; e.2) estar localizada em alguma das regiões mais distantes dos principais centros de formação de mão de obra especializada; e.3) nos casos em que o município selecionado pertencer a uma região metropolitana, a escola deverá estar situada nas áreas de periferia.
Fase II (2011/2012)	a) Distribuição equilibrada das novas unidades (distância mínima de 50 km entre os novos campi); b) Cobertura do maior número possível de mesorregiões; c) Sintonia com os arranjos produtivos locais; d) Aproveitamento de infraestrutura física existente; e) Identificação de potenciais parcerias.
Fase III (2013/2014)	a) População dos Estados em relação à população total do Brasil; b) Presença das redes federal e estadual de educação profissional e tecnológica nos Estados (esta última apoiada pelo Programa Brasil Profissionalizado); c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada Estado;

Fonte: TCU (2012, p. 6-7)

As políticas educacionais se destacam no desenvolvimento das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTIs), e em relação a expansão da RFEPCT destacam-se “como premissas dessas instituições a integração e a articulação entre ciência, tecnologia e cultura, que devem se manifestar por meio das ações de ensino,

pesquisa e extensão” (MORAIS, 2019).

Para Campolina e Diniz (2014) os melhores desempenhos do Brasil em sua produção científica e qualificação de recursos humanos, nos últimos anos, podem ser considerados como potencialidades para o desenvolvimento do país. Porém, ainda se percebe como desafio garantir condições técnicas, institucionais e políticas para transformar esse conhecimento científico em conhecimento técnico e tecnológico, e assim promover a inovação econômica e social.

Em estudo de caso realizado no Instituto Federal do Paraná (IFPR) foi possível a observação dos gargalos e das potencialidades da EPCT para a formação, difusão e uso da ciência, tecnologia e inovação a partir das recentes mudanças na política para a educação profissional.

Sobre as maiores potencialidades da instituição para a difusão, uso e formação da ciência, tecnologia e inovação na região dos respondentes, estes elencam resumidamente as seguintes potencialidades: pesquisa aplicada, extensão universitária, formação de recursos humanos qualificados, previsão de eixos formativos adotados adequados à realidade social, econômica, cultural e política da região; servidores qualificados; oferta de pesquisa no ensino integrado (de nível médio), contribuição para o crescimento da região, trabalho alinhado ao arranjo produtivo relacionado ao setor agroindustrial (MORAIS, 2019, p. 126).

Em relação a atuação da RFEPCT e os gargalos identificados na implementação da PCTI, as informações obtidas no estudo de caso do (IFPR) mostram as seguintes realidades: estrutura burocrática que dificulta a formação de parcerias público-privadas, principalmente do sistema produtivo; falta de capacidade institucional; escassez de recursos; barreiras administrativas e culturais (MORAIS, 2019).

O PDE deu maior ênfase na ideia de territorialização no âmbito da EPT. “A concepção de territorialidade ficou subentendida nos princípios e finalidades na proposta de nova institucionalidade para as Instituições Federais de EP” (SOUZA, 2015, p. 196). 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 *lôcus*” (CEFET’S, 2015, p. 147).

Nesse contexto percebemos a importância da implementação do Plano de Expansão da RFEPCT, enquanto política de incentivo ao desenvolvimento local e regional, de estímulo e estruturação dos agentes sociais e desenvolvimento profissional do cidadão (SOARES, 2018).

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 arranjos produtivos locais (APLs) e as cidades polo.

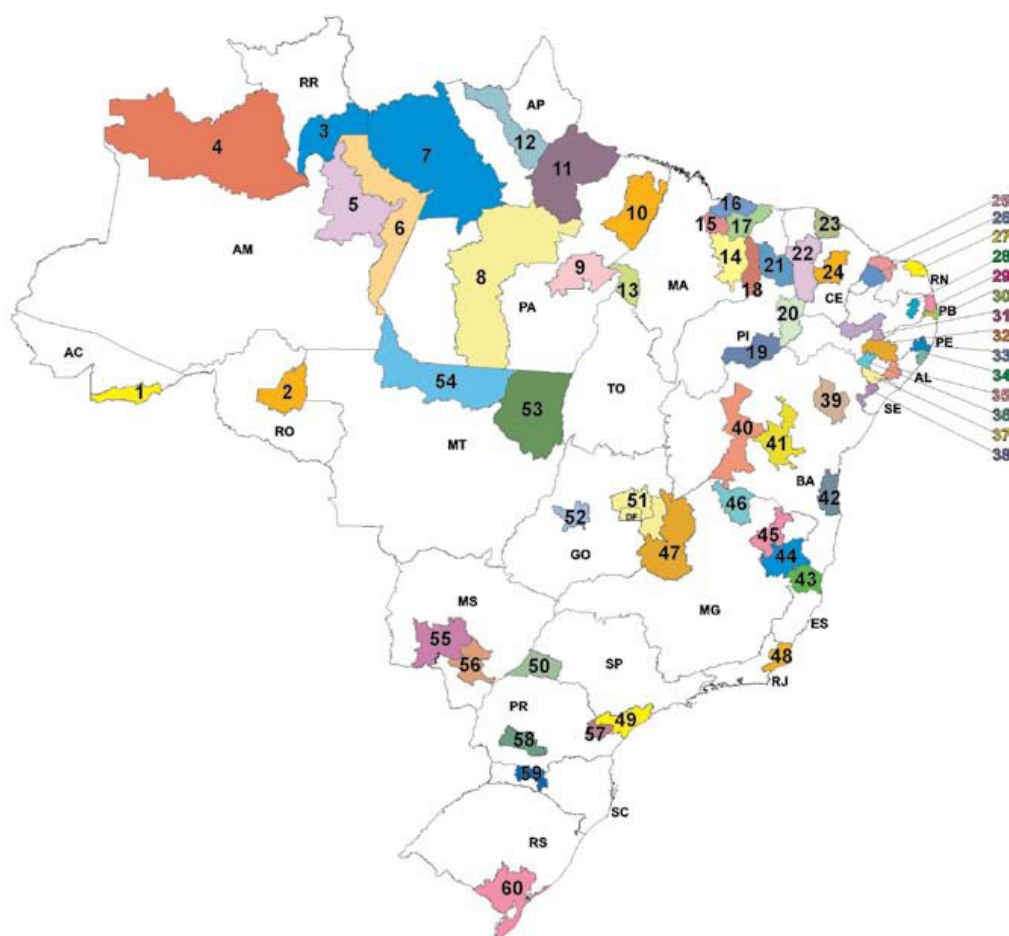
Entre os agentes participantes dos APL’s, pode-se observar: empresas produtoras, empresas fornecedoras de insumos, empresas prestadoras de serviços, associações de classe, associações comerciais, instituições de suporte, instituições de serviços, instituições de ensino e pesquisa, instituições de fomento, 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 polo, 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 arranjos produtivos locais 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 considerados deprimidos e com elevadas taxas de vulnerabilidade social, como é o caso dos chamados Territórios da Cidadania” [...] (SOUZA, 2015, p. 169). “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).

Figura 4: Os 60 territórios da cidadania identificados em 2008



Fonte: Brasil (2008a)

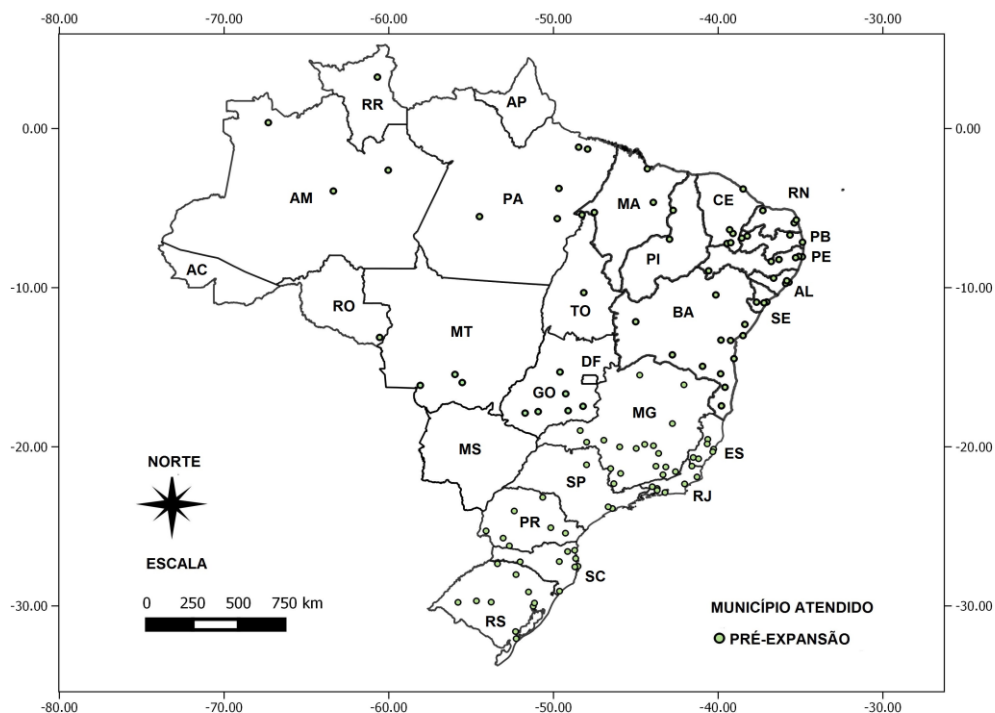
A situação de vulnerabilidade e a necessidade de intervenção de políticas públicas em algumas regiões fica evidente quando observamos no mapa acima a concentração dos territórios da cidadania nas regiões norte e nordeste do país. A comparação entre os números confirma a condição de vulnerabilidade dessas regiões:

Tabela 2 – Número de Territórios da Cidadania em 2008 por Região

Região	Nordeste	Norte	Sudeste	Centro-oeste	Sul
Número de Territórios	30	12	8	6	4

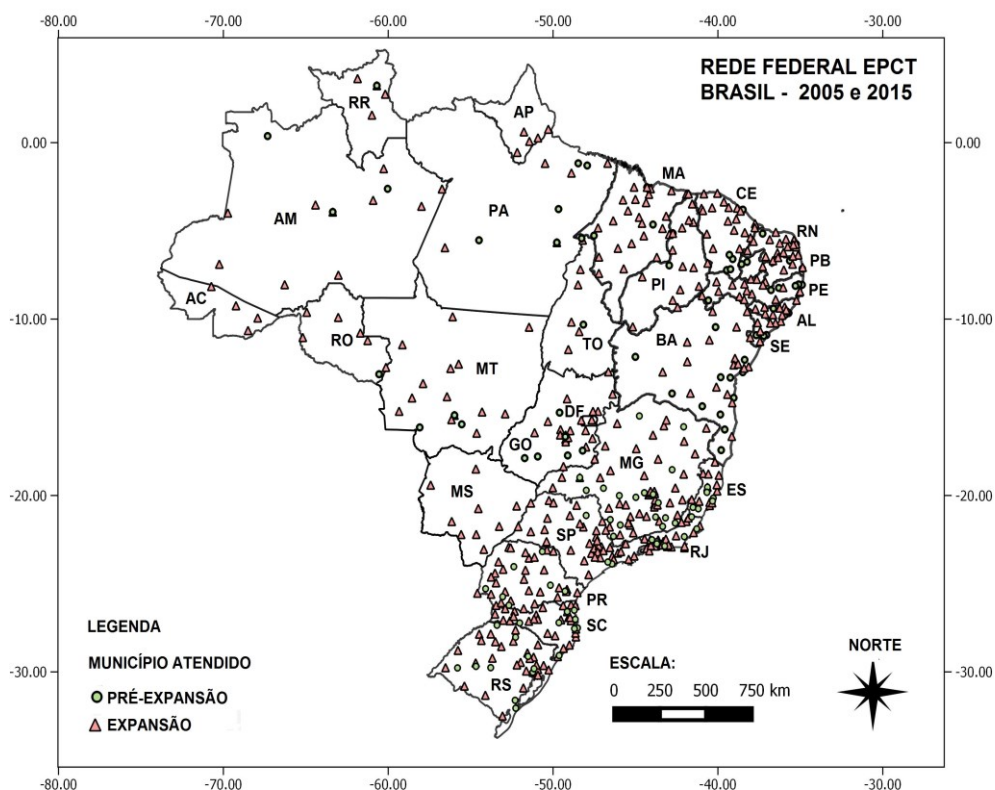
Fonte: Brasil (2008a)

Conforme Silva (2017) a expansão alcançou todas as mesorregiões, em uma década foram instalados mais de 450 novos câmpus. Na definição das regiões que receberiam os câmpus foram utilizados critérios técnicos e políticos, alcançando principalmente os municípios mais pobres no interior do país. Os mapas abaixo ilustram o expressivo alcance da expansão, onde se têm representados os municípios onde estavam localizados os 152 campi existentes em 2005 e os municípios atendidos pelos mais de 600 campi alcançados em 2015.

Figura 5 - Número de *campi* da Rede Federal em 2005

Fonte: Silva (2017a)

Figura 6 - Número de *campi* da Rede Federal em 2015



Fonte: Silva (2017a)

Conforme Santos (1993) a configuração territorial do espaço geográfico vem em constante movimento, essa configuração se forma pelo conjunto de sistemas de engenharia, que o homem vai sobrepondo à natureza. Esses sistemas funcionam como próteses capazes de criar condições de trabalho para atender às necessidades de produção de cada época.

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 da dimensão territorial da expansão da RFEPCT observa-se que a partir de 2003, nos mandatos do presidente Lula, as políticas de desenvolvimento do Brasil incluíram de forma estratégica a dimensão territorial. O governo federal tinha como meta a redução das desigualdades regionais, e integrar crescimento econômico e distribuição de renda, e para isso seria necessário coordenar projetos que atendessem às demandas de desenvolvimento econômico e social.

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 arranjos produtivos locais (APLs), que determinariam em que áreas do setor produtivo seriam criadas as vagas ofertadas nessas instituições.

Conforme demonstrado na Chamada Pública MEC/SETEC 001/2007, ao definir as 150 cidades polo, havia uma intenção de alcançar cidades que se destacavam por seu papel estratégico na região, destacando-se por sua importância para os municípios de seu entorno. Nesta Chamada Pública o que deveria ser definida era a ordem de prioridades em relação à implementação dos campi, que dependeria das parcerias, propostas e contrapartidas de cada município.

Conforme o Anexo I da Chamada Pública MEC/SETEC 001/2007, todos os 26 estados da federação e o Distrito Federal foram contemplados com a instalação de novos campi, destacando-se nessa proposta da SETEC o incentivo aos APLs da região nordeste que recebeu um campus do Instituto Federal em cada uma das 51 cidades definidas no documento. Na sequência também se destaca a região sudeste, que por seu dinamismo econômico também foi contemplada com a inserção de escolas da rede federal em 36 cidades.

Na análise da figura 4 com o mapa dos territórios da cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2008, observa-se o compromisso das políticas do governo federal, que tinham como objetivos “um projeto de nação capaz de integrar crescimento econômico e distribuição de renda nos planos social e econômico, e garantia da soberania nacional no plano político” (SOUZA, 2015, p. 164).

O mapa identifica em todo o país, e com mais intensidade nas regiões nordeste e norte do país os territórios que apresentam condições socioeconômicas desfavoráveis, como menor IDH, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família e baixo dinamismo econômico

Ao analisar as figuras 5 e 6 com os mapas que comparam o crescimento da RFEPCT no período de 2005 a 2015, temos uma ideia da dimensão e do alcance da política de expansão da rede federal. 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.

A análise da dimensão territorial do Plano de Expansão da RFEPCT mostra que apesar das dificuldades de coordenação entre os diferentes setores e ministérios em 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 polo, 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 promovem na região uma mudança na estrutura econômica, maior dinamismo das atividades produtivas e a melhoria do padrão de vida da população, que com a qualificação profissional passa a ter oportunidades de colocação no mercado de trabalho.

5.4 Dimensão participativa: os atores, seus papéis e relações no arranjo institucional do plano de expansão da RFEPCT

O Brasil apresentou resultados positivos nos indicadores de desenvolvimento nos períodos que corresponderam aos governos Lula e Dilma, pois apresentou simultaneamente crescimento econômico com redução da pobreza e desigualdade. Conforme Segala (2018) no período de 2003 a 2015 o PIB *per capita* acumulado brasileiro cresceu 26%, e o IDH cresceu aproximadamente 7,8% (passou de 0,699 para 0,754). Contudo, apesar de haver um esforço institucional na

definição das políticas públicas, a manutenção desses resultados nos próximos anos dependerá de algumas mudanças que promovam maior integração horizontal e vertical de políticas, e uma maior percepção da dimensão territorial e participativa na concepção e execução destas políticas (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Na atualidade a participação da sociedade pode ocorrer de várias formas, e, neste contexto surgem as Instituições Participativas (IPs) definidas por Avritzer como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Estas instituições funcionam 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 papel institucional”.

Esses grupos de IPs apresentam as seguintes características: (i) mecanismos de participação individual: permitem ao indivíduo avaliar a qualidade dos bens e serviços públicos, bem como apresentar reclamações, sugestões ou proposições, entre eles destacam-se as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários, serviços por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, e as ouvidorias; (ii) processos conferencistas: há participação direta dos cidadãos apenas no nível de governo local, nas demais esferas ocorre por meio de representantes, em reuniões deliberativas (CORTES, 2011); as conferências surgem da vontade política e são definidas e regulamentadas de forma conjunta, entre instituições governamentais e representantes da sociedade civil, cumprem o papel de deliberar sobre diretrizes na implementação de políticas públicas (SANTOS, 2017); (iii) orçamentos participativos (OPs): participam os cidadãos em idade eleitoral, na maioria das vezes vindos das regiões mais vulneráveis, o governo local define a existência e o funcionamento dos OPs, as decisões, com frequência, são em torno da alocação de despesas de capital e de despesas correntes, ainda que essas decisões sejam apenas sobre uma parcela limitada do orçamento, “elas afetam todas as áreas da

administração pública, favorecendo a construção de consensos nos quais cada grupo de interesse precisa levar em conta as demandas dos outros participantes” (CORTES, 2011, p.142); (iv) conselhos de políticas públicas e de direitos: pertencem à estrutura administrativa das áreas de política pública a que estão vinculados, estão presentes no conteúdo, nas agendas e nas decisões destas políticas, nestes espaços “atores que antes não tinham oportunidade de se manifestar são colocados frente a gestores públicos que necessitam – de algum modo – encontrar respostas para novos tipos de demandas sociais” (CORTES, 2011, p. 145); são criados por lei, a fim de propor, discutir, acompanhar, deliberar, avaliar e fiscalizar a implementação de políticas, com uma gestão participativa e compartilhada entre os governos e a sociedade civil (PIRES; VAZ, 2012).

“Em geral, o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização” (WAMPLER, 2011, p. 44).

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 podem dominar esses espaços (COELHO; FAVARETO, 2008, p. 2939).

Se as IPs não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas. Isto é verdade tanto para os representantes do governo, quanto para os cidadãos e demais representantes da sociedade civil (WAMPLER, 2011, p. 43).

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).

Nesta análise busca-se conhecer quem são os atores que participaram dos processos nas diferentes fases da política de expansão da RFEPCT, seja de forma direta ou indireta. Como foram constituídos os arranjos institucionais, de que forma ocorreu a participação, e em que momentos o poder público integra as diferentes representações da sociedade. Considerar-se-á nesta análise as manifestações das diferentes instituições nos movimentos de participação e discussão da política de educação profissional no Brasil.

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, movimentos sociais). De acordo com cada política esses atores se organizam, se 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 EP. 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.

Os fóruns e conferências de Educação Profissional e Tecnológica destacam-se como “importantes espaços no sentido de promover o debate e elementos para o delineamento e sedimentação dos princípios e direcionamentos da referida política ou mesmo diagnóstico das lacunas existentes ainda no direcionamento da política de EPT” (SOUZA, 2015, p. 171).

Destacam-se nessas articulações algumas instituições, bem como mecanismos que promovem a inclusão das instituições participativas nas discussões

de políticas públicas no Brasil.

Em 2003 foi criada no Congresso Nacional a frente suprapartidária de apoio à Educação Profissional, denominada de Frente Parlamentar em Defesa da Educação Profissional (FPDEP). 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).

A Frente Parlamentar tinha como objetivos: (i) apoiar a Educação Profissional como fator relevante no novo modelo de desenvolvimento do país; (ii) contribuir para uma política de Educação Profissional em sintonia com a política de desenvolvimento do país com ênfase ao caráter público; (iii) contribuir para a implementação de uma política de financiamento da Educação Profissional; e, (iv) contribuir para a alocação de recursos para o ensino Profissionalizante e para o PROEP (SILVA, 2017, p. 85).

Nos dias 04 a 06 de junho de 2003, em Brasília, foi realizado o Seminário Nacional do Ensino Médio, com o tema Construção Política. Promoveu um debate acerca da concepção de ensino médio, o conhecimento, o trabalho e a cultura. Buscou reunir para o debate, Governo Federal, Secretarias Estaduais de Educação, pesquisadores e entidades científicas, e foi “precedida de oficinas preparatórias realizada nos meses de março a maio de 2003” (RAMOS, 2014, p. 70).

O Seminário Nacional de Educação Profissional – Concepções, Experiências, Problemas e Propostas, ocorreu no período de 16 a 18 de junho de 2003. Permitiu a produção de um documento-base para os debates sobre o tema intitulado “Propostas de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”. O documento defendia uma organização pública e sistêmica da educação profissional; destacava a necessidade da existência de mecanismos de controle e acompanhamento das políticas, e a definição de competências e responsabilidades de cada esfera de governo no âmbito da educação profissional; em sua proposta pretendia “reduzir a privatização operada mediante o incentivo às fundações, terceirizações, parcerias, mercantilização de cursos e precarização das condições de trabalho dos educadores” (RAMOS, 2014, p. 68).

“Desde esse período já se falava na necessidade de garantia perene do financiamento da EPT, assim como se explicitavam as concepções norteadoras da EPT” (SOUZA, 2015, p. 171). Uma nova concepção curricular da política de educação

profissional se delineava, ela surge do redirecionamento do projeto de desenvolvimento nacional adotado pelo Governo Federal, que recebeu forte influência de intelectuais e pesquisadores da relação entre Educação e Trabalho que integravam a equipe técnica da SETEC, cujos pensamentos se pautavam nessa concepção (RAMOS, 2014; SOUZA, 2015).

No evento denominado de “Pacto pela valorização da Educação Profissional e Tecnológica” ocorrido em 2005, o MEC e a SETEC definiram uma agenda mínima com o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFET), o Conselho de Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais (CONDAF), o Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF) e o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação (SINASEFE) (SOUZA, 2017, p. 172).

Considerada de grande relevância nas discussões sobre a EPT no Brasil, de 5 a 8 de novembro de 2006, em Brasília, foi realizada 1ª Conferência Nacional de EPT. A Conferência foi organizada pelo MEC, e articulada pela SETEC, que por meio da Portaria nº 1506, de 31 de agosto de 2006, definiu a comissão organizadora do evento. A comissão seria coordenada pelo Senhor Eliezer Moreira Pacheco, então Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, e composta por: Representantes da SETEC/MEC; Representantes Regionais do Fórum de Gestores Estaduais; Representantes dos Conselhos das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica; Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica - CONCEFET; Conselho Nacional de Diretores das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais – CONDETUF; Conselho dos Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais – CONEAF; Representantes da sociedade civil; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES; e Representante do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (IPEA, 2006).

A Conferência realizada pela primeira vez no Brasil, foi marcada pela diversidade de participantes como as instituições federais, municipais, estaduais, comunitárias e privadas; entidades sindicais; organizações não-governamentais; associações estudantis e patronais; conselhos; professores; alunos, gestores e trabalhadores em educação.

Antecedendo a 1ª Conferência Nacional de EPT, naquele mesmo ano foram

realizadas 27 conferências estaduais, movimento que representou um amplo processo de discussão, que contou com mais de 10 mil pessoas. Nas conferências estaduais foram eleitos oitocentos delegados e cerca de novecentas propostas, que foram encaminhadas e debatidas no evento (IPEA, 2006).

A Conferência Nacional tinha 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). Os temas e propostas a serem debatidos na conferência foram divididos em 5 Eixos Temáticos, que buscaram contemplar diretrizes políticas para EPT: 1 - O papel da Educação Profissional e Tecnológica 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 Educação Profissional e Tecnológica: sistema de gestão, proposta pedagógica, educação a 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.

Ainda que em suas pretensões a conferência buscasse aprofundar as discussões sobre os rumos das políticas de EPT no Brasil, ela não trouxe como proposta naquele momento a criação dos Institutos Federais, o que gerou uma certa apreensão quanto aos objetivos da nova proposta trazida pela publicação do Decreto nº 6.095/2007 (SILVA, 2017).

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. O 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).

Por meio da análise dos arranjos institucionais observamos as principais variáveis que nos permitem compreender como são definidos os atores envolvidos e sua autonomia nos processos decisórios, bem como a atuação da governança

(LOTTA; FAVARETO, 2016).

De forma sintética, observam-se nos pontos elencados alguns princípios materializados incrementalmente ao longo do governo Lula (2003-2010) no âmbito da estruturação da Política Nacional de Educação e Tecnológica. Dentre eles, destacaram-se a importância atribuída à formação profissional associada à elevação da escolaridade, a preocupação com o acesso a uma educação profissional pública, a questão dos investimentos públicos em educação profissional, a valorização e fortalecimentos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, a articulação da política de educação profissional com outras políticas públicas, a democratização do acesso e a garantia de permanência dos pobres e afrodescendentes à Educação Profissional e Tecnológica na Rede Federal (SOUZA, 2015, p. 153).

Além dos espaços de participação e discussão já elencados anteriormente, que ocorreram por meio das conferências, fóruns e seminários, Silva (2017) explica que a nova institucionalidade que se definiu a partir da criação dos Ifs promoveu mudanças nos mecanismos de coordenação dessas instituições.

Há múltiplas relações que se processam entre as reitorias e os câmpus, entre a Secretaria de Educação Profissional (SETEC) e os Institutos Federais e entre o CONIF e a SETEC. Os Diretores-Gerais dos câmpus da RFEPT se encontram anualmente na Reunião de Dirigentes das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica (REDITEC). Os Reitores dos Institutos Federais, Colégio Pedro II, CEFET-MG e CEFET-RJ se articulam por meio de reuniões do CONIF, discutindo ações integradas para desenvolver a educação profissional, científica e tecnológica. Os pró-reitores e Diretores Sistêmicos de áreas afins também se articulam por meio de diversos Fóruns Nacionais tais como o Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação (FORPOG), o Fórum de Gestão de Pessoas (FORGEP), o Fórum de Planejamento (FORPLAN), o Fórum de Desenvolvimento Institucional (FDI), o Fórum de Dirigentes de Ensino (FDE), o Fórum de Educação do Campo (FORCAMPO), o Fórum dos Assessores de Relações Internacionais (FORINTER), o Fórum de Pró-Reitores de Extensão (FORPROEXT) e o Fórum de Tecnologia da Informação (FORTI) (SILVA, 2017, p. 54-55).

O início das discussões sobre uma nova concepção da EPT evidenciava a necessidade de articulação dos diferentes segmentos e instituições comprometidos com a educação profissional no Brasil. Os diversos espaços de debates observados na trajetória da política de EPT incluíram a sociedade civil organizada, órgãos de diferentes esferas de governo, Ministérios, todos comprometidos com uma agenda política para formação de trabalhadores, e “em busca da materialidade de um subsistema público de educação profissional” (RAMOS, 2014, p. 68).

“Em certa medida, o foco esteve na perspectiva da oferta de EPT e do papel do Estado. Não por acaso, a questão do financiamento teve maior relevância ao se

pensar a EPT como política pública de Estado” (SOUZA, 2015, p. 175).

[...] essa articulação não pode ser dependente de arranjos governamentais, que podem oscilar de acordo com as posições políticas assumidas, as composições partidárias e outros fatores intervenientes dessas relações. As dimensões do Brasil e o desenho institucional conferido pelo sistema federativo em vigor, somados aos desafios urgentes de reduzir significativamente as desigualdades sociais e consequentemente educacionais, indicam que essa estratégia demanda políticas de Estado (OLIVEIRA, 2011, p. 335).

Os Fóruns e Conferências representam um espaço democrático com oportunidades de participação social e discussão sobre as políticas. Na dimensão territorial, esses espaços devem evitar a sobreposição de políticas, e promover ações que otimizem a aplicação dos recursos, buscando atender de forma eficiente os públicos prioritários (SOUZA, 2015).

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. No ano de 2003 destaca-se o Seminário Nacional de Educação Profissional – Concepções, Experiências, Problemas e Propostas, que ocorreu em junho de 2003, 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.

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. 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.

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 EPT.

Outro importante momento de debates foi a 1ª Conferência Nacional de EPT, realizada em 2006, que foi precedida por 27 conferências estaduais, envolvendo nesses encontros mais de 10 mil pessoas. Todos esses eventos destacados resultaram na concretização da política de Expansão da RFEPCT e tinham como objetivo promover o diálogo entre os diferentes partícipes da política de EPT, e definir algumas diretrizes para uma nova política nacional de educação profissional e tecnológica.

Quadro 4 – Síntese das ações promovidas pelas IPs do Plano de Expansão da RFEPCT no período de 2003 a 2009

Ano	Tipos de IP	Denominação	Agentes Participantes	Foco
2003	Congresso Nacional	Frente Suprapartidária de Apoio à EPT	(FPDEP) 187 parlamentares	Definição de uma política nacional de 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 EP	Concepções, Experiências, Problemas e Propostas	SETEC Intelectuais Pesquisadores	Organização pública e sistêmica da EPT
2005	Seminário	Pacto pela valorização da EPT	SETEC CONCEFET CONDAF CONDETUF SINASEFE	Definição de agenda mínima entre as IPs
2006	Conferência Nacional de EPT	EPT e Desenvolvimento Nacional; Financiamento da EPT; Organização Institucional; Estratégias Operacionais;	SETEC CONCEFET CONEAF CONFEA CONDETUF CNTE MTE UBES	Definir diretrizes para uma nova política EPT Debate de 5 Eixos Temáticos

		EPT e Universalização da EB		
2009	1º Fórum Mundial de EPT	Educação, Desenvolvimento e Inclusão	SETEC Outros Ministérios Centrais Sindicais 15.000 representantes de 20 países	Formação do cidadão para o mundo do trabalho

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

Na análise das formas de coordenação das dimensões dos arranjos institucionais no Plano de Expansão da RFEPCT destacam-se as contribuições de Lotta e Favareto (2016) que avaliaram alguns programas do governo federal sob a perspectiva dos arranjos institucionais e suas dimensões. Os autores explicam a necessidade do enfrentamento de três aspectos estruturais nestes arranjos institucionais: a pactuação federativa, a cultura setorial e a permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais.

A pactuação federativa precisa repensar as estruturas, atribuições e capacidades dos três entes federativos, “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 cultura setorial é um dos aspectos que precisam ser enfrentados na tentativa de se estabelecerem os arranjos institucionais nos programas e políticas públicas no Brasil. “A cultura setorial precisa ser rompida, pois nela perdem-se oportunidades de sinergia e se esvaem necessidades de integração de esforços postas pela própria natureza dos problemas econômicos, sociais ou ambientais” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 63-64).

Da análise proposta pela pesquisa propõe-se um quadro resumo com as principais reflexões:

Quadro 5: Síntese da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT

Dimensão Participativa	Subsidiariedade (integração vertical)	Intersetorialidade (integração horizontal)	Dimensão Territorial
Participação de atores setoriais forte representatividade	Forte grau de verticalidade	Fraco grau de intersectorialidade Identifica-se apenas sobreposição de políticas/programas	Forte presença da abordagem territorial 2005 (152 campi) 2015 (611 campi)
Fóruns Parlamentares Frente Suprapartidária colaboração na tramitação e aprovação da legislação	Financiamento prioritário do governo federal	Adoção do programa de outros ministérios sem ação conjunta de planejamento	Territórios como unidade de execução do plano
Fóruns/Conferências espaço de definição de prioridades, sem caráter de planejamento estratégico do desenvolvimento	Autonomia administrativa dos Institutos Federais	PDE inserido no Plano Nacional de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional do MCTI	
Envolvimento das forças representativas locais por meio de consultas públicas na definição da oferta de cursos	Esfera municipal envolvida apenas na forma de parceria com alguma Instituição da Rede Federal	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC	Definição de 143 Arranjos Produtivos Locais (APLs) 150 Cidades Polo
	Contrapartida em forma de doações (imóvel em área urbana/rural, com ou sem edificações)	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA Programa Territórios da Cidadania	Identificação de 60 territórios em 2008

Fonte: Autoria própria a partir de Brasil (2007); Brasil (2008); Ramos (2014); Souza (2015); Lotta; Favareto (2016); Silva (2017); Santos (2018)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo central avaliar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, enquanto política pública, sob a perspectiva da coordenação das dimensões dos arranjos institucionais.

Para tanto buscou-se discutir políticas públicas e o papel dos arranjos institucionais; compreender a relevância dos arranjos institucionais na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional; caracterizar o Plano de Expansão da RFEPCT em seus contextos histórico, político, socioeconômico e institucional; e, identificar as formas de coordenação nos arranjos institucionais do Plano de Expansão da RFEPCT nas dimensões vertical (intergovernamental), horizontal (intragovernamental), territorial e participativa.

A partir da discussão dos conceitos de políticas públicas, análise e avaliação de políticas, e, políticas públicas de desenvolvimento regional, foi possível compreender como se inserem os arranjos institucionais nas discussões, definições e planejamento das políticas públicas no Brasil.

Nas discussões sobre a relevância dos arranjos institucionais na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento regional foi possível identificar a participação do Plano de Expansão da RFEPCT como uma política pública que priorizou o incentivo ao desenvolvimento econômico regional, percebido sobretudo na análise da dimensão territorial desta política. Observou-se que, a CF de 1988, ao definir em seu texto compromissos com os aspectos regionais, destaca a dimensão territorial como promotora da equidade no uso do território nacional, e a necessidade da ordenação do território no planejamento público como condição essencial para o desenvolvimento econômico e social do país (BOUERI; COSTA, 2013).

Na análise da política de expansão da RFEPCT sob a perspectiva dos arranjos institucionais, utilizou-se a abordagem de Lotta e Vaz (2015) que definem os arranjos institucionais como determinadas regras e instâncias que se estabelecem e determinam como serão coordenadas as políticas, e a participação de agentes públicos e privados, nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas.

A análise do contexto histórico e político do Plano de Expansão da RFEPCT, abordou um breve histórico da educação profissional no Brasil, onde foram verificados períodos em que foram alternadas as concepções dessa educação. No Brasil Colônia

destacava-se a formação de negros e indígenas para suprir mão de obra para a agricultura e extrativismo; no período imperial, negros e indígenas deveriam ser ensinados a trabalhar na indústria naval que se desenvolvia no Brasil. Essa realidade já marcava a característica dual da educação no Brasil onde aos homens livres era oferecida uma educação tendo as atividades intelectuais como centro, e outra, para os escravos e serviços (QUEVEDO, 2011; RAMOS, 2014).

Nesse período a formação de trabalhadores também ocorria nas associações religiosas e filantrópicas, pois havia a preocupação pela formação compulsória de trabalhadores em vários ofícios, e em evitar que crianças se transformassem em futuros desocupados. Para tornar os indivíduos “úteis para a sociedade”, o governo encaminhava os órfãos às Companhias de Aprendizes Artífices e as Companhias de Aprendizes de Marinheiros. Assim, a educação profissional no Brasil tem sua origem dentro de uma perspectiva assistencialista que buscava “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte” (RAMOS, 2014, p. 24). Nesse contexto surgem as instituições de amparo a crianças órfãs e abandonadas. Em 1840 foram construídas dez Casas de Educandos e Artífices nas capitais da Província.

No período republicano a expansão da economia cafeeira possibilitou investimentos na infraestrutura das ferrovias, estradas e indústria, o que levou os estados da federação a organizarem o ensino profissional. Por meio do Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909, o então Presidente da República, Nilo Peçanha, inaugura uma rede de 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, marco inicial da Rede Federal, e que nesse período eram subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

Nos mais de 100 anos de existência as Escolas de Aprendizes e Artífices passaram por várias transformações de caráter institucional. No Governo de Getúlio Vargas, no ano de 1937, por meio da Lei nº 378 foram transformadas em Liceus Industriais. Em 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, e os Liceus Industriais foram transformados em Escolas Industriais e Técnicas. Na década de 1970, os processos produtivos demandavam maior qualificação dos trabalhadores, nesse contexto surgiram os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) (SILVA; 2017). Na gestão do Presidente Itamar Franco foi assinada a Lei nº 8.948/94, que cria o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, que por meio de decreto específico para cada Centro, autorizou a transformação de

algumas Escolas Técnicas Federais (ETFs) em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) (RAMOS, 2014).

Após muitos debates e num esforço de articulação entre a SETEC/MEC e diversas instituições participativas e seus atores, no governo do presidente Lula, 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 RFEPCT é regulamentada pela Lei 11.892/2008, que criou os Institutos Federais, e, após a adesão das EAFs, ETFs, CEFETs e UNEDs, a RFEPCT é formada por 38 Institutos Federais e pelas demais instituições da rede federal que não aderiram à nova institucionalidade, e, portanto não foram transformadas em IFs. Entre elas estão 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, e o CEFET-RJ e CEFET-MG, que a exemplo da UTFPR também almejavam sua transformação em universidade federal (SILVA, 2017).

Na abordagem do aspecto socioeconômico e institucional do Plano de Expansão da RFEPCT destaca-se a transição do governo de FHC para o governo do presidente Lula. O governo de FHC 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.

A opção pela política neoliberal agravou o quadro social, provocou o aumento da exclusão e da informalidade, causada pela queda dos empregos formais, precarização do trabalho e subcontratações, e interferiu nos rumos da política de educação profissional do país, na década de 1990 (SOUZA, 2015).

Em oposição à política neoliberal, a CEPAL destaca a necessidade de os países periféricos buscarem um emparelhamento em relação aos países centrais, em função de seu atraso tecnológico. Observou-se nas concepções defendidas pela CEPAL, que há uma preocupação com o desenvolvimento econômico dos países periféricos, bem como uma perspectiva de recuperação por meio dos investimentos em educação, ciência e tecnologia.

Ao assumir o governo em 2003, o presidente Lula apoiado nas concepções e discursos da CEPAL, aposta na recuperação da economia por meio dos investimentos

em educação, ciência e tecnologia (SOUZA, 2015). Aposta na intervenção do Estado como agente regulador na dinâmica do desenvolvimento, bem como agente propulsor dessa dinâmica (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018).

Quanto ao aspecto institucional do Plano de Expansão da RFEPCT, 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, interiorização das escolas técnicas federais e ampliação do acesso à formação profissional.

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

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.

Na avaliação do Plano de Expansão da RFEPCT 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 possibilitam 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. 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?*

Do que fora exposto no texto percebemos que os arranjos institucionais representam uma inovação na maneira de promover a formulação e a implementação de políticas, por representar uma nova configuração na condução dos processos de

proposição e implementação das políticas públicas encontra obstáculos para sua concretização.

Na dimensão vertical destacam-se as oportunidades de desenvolvimento econômico regional, e o papel da educação e do conhecimento nesse desenvolvimento. Nas relações federativas o governo federal destaca a educação profissional e tecnológica (EPT) como política pública de Estado, sendo responsável pelo seu financiamento, e na integração com os municípios o que se observou foi 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).

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 6.095/2007, regulamentado posteriormente na forma da Lei 11.892/2008.

Para as instituições que decidiram pela transformação em IFET, a falta de investimentos dos governos anteriores contribuiu para a fragilidade da rede de EPT do país. 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 na adesão das instituições que hoje compõem a RFEPCT como Institutos Federais, somando 38 institutos atualmente.

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 assumisse papel não apenas de indutor mas também de executor de políticas públicas até mesmo no plano local, em que a atuação de outros entes federativos poderia ser maior” (LOTTA; FAVARETO, 2016a, p. 253).

Quanto à dimensão horizontal do arranjo institucional, apesar das intenções do governo federal de 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

RFEPCT, 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. Em 2005 a rede federal contava com 152 campi, passando a contar com mais de 600 campi no ano de 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 polo; e o Ministério da Integração Nacional (MIN), 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 regional; 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 nesta pesquisa destaca-se a reflexão de (GOMIDE, PIRES, 2014) de que, embora ainda não consolidadas, as experiências de novos arranjos institucionais 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.

Algumas percepções apreendidas nas análises, como por exemplo: sobre a cultura setorial (pouco grau de diálogo); 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.

Considerando a carência de estudos de políticas públicas numa perspectiva dos arranjos institucionais no contexto brasileiro, principalmente em relação às dimensões desses arranjos, que poderiam ser exploradas em suas especificidades, destaca-se que novas pesquisas poderiam ser propostas. Na dimensão horizontal, os resultados mostram que a cultura setorial que dificulta a integração de programas e políticas de diferentes ministérios, sendo objeto passível de investigação ou ainda compreender na dimensão vertical, quais são os aspectos que interferem para uma atuação marginal dos municípios na condução dos programas e políticas do governo federal.

Espera-se que os resultados apontados na pesquisa oportunizem o desenvolvimento de outros trabalhos que contribuam para que estas e outras discussões sejam realizadas, promovendo uma reflexão sobre os benefícios que podem trazer os arranjos institucionais na condução dos processos e fases das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i4.334> acesso em 12/06/2020.

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**.

ASSIS, S. M; MEDEIROS NETA, O.M. Educação Profissional no Brasil (1960-2010): uma história entre avanços e recuos. Centro de Educação | Universidade Federal de Pernambuco - UFPE .**Tópicos Educacionais**, Recife, v.21,n.2, jul/dez. 2015

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.

BEHRENS, K.; THISSE, J. F. Regional Economics: a new economic geography perspective. **Regional Science and Urban Economics**, n. 37, p. 457-465, 2007.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista de La Cepal**, n. 97, Abril de 2009.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista de La Cepal**, n. 97, Abril de 2009.

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.

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>.

BOROVAS, G; FOTOPOULOS, N; VOUTSA M. E. **The Role of the Bretton Woods**

institutions in forming and VSUHDGLQJ education policies, 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998:** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

_____. FERREIRA, G.M; RUIZ, A.I. **Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica.** Proposta e Discussão. MEC/SETEC. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Pacto pela Valorização da Educação Profissional e Tecnológica** – Por uma profissionalização sustentável. Brasília. 2005.

_____. MEC. **Portaria nº 1.506, de 31 de Agosto de 2006.** Constitui a Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que se realizará nos dias 05 as 08 de novembro de 2006, na cidade de Brasília, DF.

_____. MEC. **Educação Profissional e Tecnológica. Conferência de educação profissional terá mostra de trabalhos.** Brasília, 26 de setembro de 2006a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/6964-sp-937909100>.

_____. **Decreto nº 6.095, de 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.

_____. 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.

_____. MEC/SETEC. Criação dos Ifets pauta debate na rede federal de educação tecnológica. **Notícias SETEC**, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, nº 177, 17-21 de setembro de 2007b. Disponível em: http://mecsrv04.mec.gov.br/news/boletim_semtec.asp?Edicao=149.

_____. 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. 2007c.

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

_____. 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.

_____. **Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento**, organizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. 2008a.

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

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

_____. 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: **Educação Profissional e Tecnológica**: 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

_____. MEC. **Expansão da Rede Federal**: Ampliar a presença da rede federal de educação profissional em todo o Brasil é o objetivo do Plano de Expansão da Rede Federal. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal>

_____. MEC. **Novo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) é homologado pelo MEC. A nova versão do catálogo é totalmente digital e está disponível para consulta no portal do MEC. 18/12/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/novo-catalogo-nacional-de-cursos-tecnicos-cnct-e-homologado-pelo-mec>**

BRESSER-PEREIRA, L.C. **O Processo Histórico do Desenvolvimento Econômico**. Versão de 22 de agosto de 2007.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico. Texto para Discussão **EESP/FGV 157**, dezembro 2006. Versão de 31 de maio de 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010.

CAMPOLINA, B; DINIZ, C; C. Crise global, mudanças geopolíticas e inserção do Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 34. São Paulo. 2014

CANZIANI, Alex. A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Entrevista, Entrevista concedida ao autor. 2015. 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.

CARDOSO, F. H; FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. **CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL**. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

CASSIOLATO, M.M.M.C; GARCIA, R.C. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: GOMIDE, A. A; PIRES, R.R.C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

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

CEFET'S, Conselho Dirigente dos. Manifestação do Concefet sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 146-157, jul. 2015. ISSN 2447-1801. Disponível em:
<<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/2903/1005>>

CEPAL. **Observatório Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe**: Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PBDR do Brasil (Decreto 6049/2007). 2007. Disponível em:
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr-do-brasil-decreto-no-6047-de>

CHANG, Ha-Joon (2009) “Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation? Discussion Paper n 01”. **A Plenary Paper for ABCDE (Annual World Bank Conference on Development Economics)**.

CEPAL/UNESCO. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade: In: BIELSCHOWSKY, R. **CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL**. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

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>

COSTA, P.L.A.; MARINHO, R.J.A. IFs: educação profissional e tecnológica brasileira reinstitucionalizada. Novos e velhos desafios. In: FRIGOTTO, G (org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, LPP/UERJ, 2018.

DELGADO, G; THEODORO, M. Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. IPEA, Brasília, 2003. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

FARIA, R. M. Avaliações de Programas Sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. (Org) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 4. Ed. São Paulo. Editora Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

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.

FERES, M.V.C; PAULA, P.C.B; MONTEIRO, V. **Plano de Ação 2007-2010** “Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional”: Uma análise jurídico-crítica à luz da Teoria do Discurso. Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009. Disponível em: .
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194910/000861777.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

FERREIRA, G.M; RUIZ, A.I. **Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica**. Proposta e Discussão. MEC/SETEC. Brasília, 2004.

FERREIRA, G. M. A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Entrevista concedida ao autor. 2015. 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.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000.

FRIGOTTO, G. Contexto da problemática do objeto da pesquisa, objetivos, categorias de análise e procedimentos metodológicos. In: FRIGOTTO, G. (Org). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, LPP/UERJ, 2018.

FRIGOTTO, G; NEVES, B.M; BATISTA, E.G; SANTOS, J.R. O “estado da arte” das pesquisas sobre os IFs no Brasil: a produção discente da pós-graduação – de 2008 a 2014. 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.

FURTADO, C. **Essencial**. Organização, apresentação e notas de Rosa Freie D'Aguiar. São Paulo: *Penguin Classics* Companhia das Letras, 2013.

GARCIA, N. M. D.; LIMA FILHO, D. L. **Politecnia ou educação tecnológica: desafios ao Ensino Médio e à educação profissional**. Caxambu: 27ª Reunião Anual da ANPED, 2004.

GARCIA, S. R. O. **O fio da história**: a gênese da formação profissional no Brasil. In: Trabalho e Crítica. GT09 - Trabalho e Educação, 23ª Reunião Anual da Anped, 2000. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt_09_02.pdf

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas** São Paulo, v. 35, n.3, 1995, p, 20-29.

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

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. P. 67-80.

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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>

HADDAD, S; DI PIERRO, M.C. Escolarização de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação**, maio/ago. 2000.

HEIDEMANN, F.; SALM, J.F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Brasília: Editora Unb, 2009.

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 apIs: 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.

LEITE, S.P.; ZIMMERMANN, S.A.; CAZELLA, A.A. A gestão do programa territórios da cidadania no Brasil: Análise das ações e políticas implementadas. **Revista Perspectivas Rurales**, n. 22, p. 71-107, 2013.

LIMA, A. C. C; SIMÕES, R. F. Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de desenvolvimento econômico**. Ano XII Nº 21 Julho de 2010 Salvador, BA, PP.05-19.

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. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**, 17., 2012, Cartagena, Colombia. Anais... Cartagena: CLAD, 2012.

_____. 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.

MÁXIMO, R. Efeitos territoriais de políticas educacionais: a recente expansão e interiorização do ensino federal em cidades não-metropolitanas no Ceará. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 12, e20190080. (2020). <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190080>

MENDONÇA, A.G. Ensino Técnico de Nível Médio: momentos de prestígio e de esquecimentos se alternando durante a história da Educação Profissional do Brasil. **Horizontes**, volume 32, nº 2, p. 87-99, julho/dezembro de 2014.

MORAIS X; N. **Gargalos e Potencialidades da Educação Profissional, Técnica e Tecnológica para a Implementação da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação**: caso Instituto Federal do Paraná (2012-2017). Dissertação de Mestrado, Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública. UTFPR. Curitiba. 2019.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A formação como desafio estratégico. In: **O Estado de S. Paulo**, 25/5/2013. Disponível em: <https://gilvanmelo.blogspot.com/2013/05/a-formacao-como-desafio-estrategico.html>

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional In: J. SCHWARTZMANN (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG, p. 333-343, 1977.

OLIVEIRA, A.M.H.C; RIOS-NETO, E.L.G. Uma Avaliação Experimental dos Impactos da Política de Qualificação Profissional no Brasil. **RBE** Rio de Janeiro v. 61 n. 3 / p. 353–378 Jul-Set 2007

OLIVEIRA, D.A. DAS POLÍTICAS DE GOVERNO À POLÍTICA DE ESTADO: REFLEXÕES SOBRE A ATUAL AGENDA EDUCACIONAL BRASILEIRA. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?lang=pt&format=pdf>

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

PACHECO, Eliezer Moreira. A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Entrevista concedida ao autor. 2015. 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.

PATRICIO NETTO, B; RISSETE, C; PUPPI e SILVA, H; FARAH JUNIOR, M. F. Instrumentos de gestão pública. In: Christian Luiz da Silva; José Edmilson de Souza Lima. (Org). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 69-92.

PIANA, M.C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PIFFER, M. **A Teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do estado do Paraná no final do século XX**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Santa Cruz do Sul (RS), 03 de julho de 2009.

PIRES, M.M; MOROLLÓN, F.R. GOMES, A.S; POLÈSE, M. **Economia urbana e regional: território, cidade e desenvolvimento**. Editus: Bahia, 2018.

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

PRADA, T; GARCIA M.L.T. A Política de Educação brasileira e a expansão dos Institutos Federais. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, Vol. IX,

Nº 17, P. 19-52, jan/jun 2016.

QUEIROZ, K.S; SOUZA, F.C.S. O Ensino Técnico Federal Brasileiro no limiar da Nova República: Caminhos DO PROTEC. **HOLOS**, Ano 33, Vol. 03, 2017, p. 123-131.

QUEVEDO, M. Educação Profissional no Brasil: formação de cidadãos ou mão de obra para o mercado de trabalho? **Revista de Humanidades, Tecnologia e Cultura REHUTEC**, Faculdade de Tecnologia de Bauru FATEC/Bauru volume 01 – número 01 – dezembro/2011.

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

RIZZINI, Irma. A pesquisa histórica dos internatos de ensino profissional: revendo as fontes produzidas entre os séculos XIX e XX. **Revista Contemporânea de Educação**. 2009.

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.

ROLIM, C; SERRA, M. Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: O Caso da Região Norte do Paraná. **Revista de Economia**. Editora da UFPR. Curitiba. 2009.

RUA, M.G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. 2009. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/o/1635738_11/05

RUA, M.G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas__unidade_04.pdf> 11/05/2020.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, J.A. Política de expansão da RFEPCT: 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.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec. 1993.

SEGALA, D. **Terraço Econômico**. O grande desenvolvimento do Brasil entre 2003 e 2015: teria este sido tão grande? Florianópolis, 09/04/2018. Disponível em: <https://terracoeconomico.com.br/o-grande-desenvolvimento-do-brasil-entre-2003-e-2015-teria-este-sido-cao-grande/>

SILVA, Caetana J. R. (Org.). **Institutos Federais Lei 11.892, de 29/11/2008**: comentários e reflexões. Natal: IFRN, 2009.

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/>

SILVA, J. R. S; BARROS, V. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3764/1836> acesso em 30/05/2020

SILVA, W. F. O destino dos filhos pobres, órfãos e enjeitados de Pernambuco: as Companhias de Aprendizizes da Marinha(1847-1857). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** – ANPUH • São Paulo, julho 2011.

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, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

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.

TAVARES, M.G. Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. In: **Seminário de Pesquisa e Educação da Região Sul. IX ANPED Sul**, 2012.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional em Ações da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. TC 026.062/2011-9. Relator: Ministro José Jorge. Modalidade: Auditoria Operacional – Fiscalização de Orientação Centralizada. Brasília, jun. 2012.

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H.M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/Jun.2008.

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. v. 7.

ZAGATO, Ligia. Ainda é possível que os países em desenvolvimento façam seu catching up no século XXI? **Revista de Economia Política**, vol. 39, nº 3 (156), pp. 527-543, julho-setembro/2019.