

# OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA – UM BREVE HISTÓRICO A PARTIR DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RAFAEL CAMARGOS DE OLIVEIRA\*

**Resumo:** O texto apresenta uma análise das políticas públicas com foco na educação profissional e tecnológica no Brasil no contexto da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Inicia-se com uma introdução teórica acerca do conceito de políticas públicas, destacando sua definição e as fases do ciclo de políticas. A análise se concentra nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, cujas políticas públicas enfatizavam a inclusão social e o desenvolvimento econômico. A criação dos Institutos Federais, formalizada pela Lei nº 11.892/2008, foi resultado de uma agenda focada em aumentar a oferta de educação tecnológica e profissional para a classe trabalhadora. O processo envolveu várias fases: identificação de problemas, conformação da agenda, formulação e implementação da política. Por fim, o texto aponta que a expansão da rede de educação tecnológica foi uma resposta às demandas sociais e econômicas, baseada em princípios de formação politécnica e autonomia institucional.

**Palavras-chave:** política pública; política educacional; reformas educacionais; Institutos Federais; educação profissional e tecnológica.

## **The Federal Institutes of Education, Science and Technology - a brief history based on Public Policy Analysis**

**Abstract:** This paper presents an analysis of public policies focused on professional and technological education in Brazil in the context of the creation of the Federal Institutes of Education, Science, and Technology. It begins with a theoretical introduction to the concept of public policies, highlighting its definition and the phases of the policy cycle. The analysis focuses on the governments of Luiz Inácio Lula da Silva, whose public policies emphasized social inclusion and economic development. The creation of the Federal Institutes, formalized by Law No. 11,892/2008, was the result of an agenda focused on increasing the supply of technological and professional education for the working class. The process involved several phases: problem identification, agenda-setting, policy formulation, and implementation. Finally, the text points out that the expansion of the technological education network was a response to social and economic demands, based on principles of polytechnic education and institutional autonomy.

**Keywords:** public policy; educational policy; educational reforms; Federal Institutes; professional and technological education.

---

\* Graduação e mestrado em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS: À GUIA DE INTRODUÇÃO

De forma a introduzir o presente artigo, farei uma breve abordagem acerca do tema *análise de políticas públicas* a partir da perspectiva do ciclo ou fases de produção de política pública, isto é, o seu desenvolvimento constituído por vários estágios que interagem entre si de forma dinâmica.

Teoricamente, o campo da análise de política pública se mostrou rapidamente multidisciplinar ao dialogar com teorias nos campos da ciência política, economia e sociologia. Com efeito, é mister que teorias do campo da política pública enfrentem as questões com relação a interação entre Estado, sociedade, economia e política.

De acordo com Deubel (2006), há quatro elementos centrais que permitem identificar a existência de uma política pública, a saber: implicação do governo, percepção de problemas, definições de objetivos e processo. A ação que o governo desenvolve tem seus meios e seus fins voltados para os atores sociais. Ou seja, são pessoas que concebem, decidem e implementam as ações, assim como também são elas os destinatários, direta ou indiretamente, dessas ações. Uma política pública somente começa a se desenvolver quando o objetivo está definido e enunciado. Assim, podemos dizer que ela é uma construção social. Se é uma construção social, então, para melhor compreender a elaboração e implementação de políticas públicas, deve-se mirar também os atores sociais além do Estado. Por isso, entender as relações entre Estado e sociedade civil com seus movimentos sociais é de suma importância.

Pensando o seu desenvolvimento desde o início, toda política pública parte de uma agenda. “A agenda pode ser entendida como o ‘espaço problemático’ de uma sociedade” (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 123). Quando um problema é identificado como passível de se tornar política pública, um tema é incorporado à agenda. Tanto a construção da agenda quanto a identificação de um problema são carregados de interesses e valores que refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos nesse processo. “As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político” (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 123). A agenda reflete os temas e problemas que saem “vitoriosos” nos conflitos de disputa.

Para que uma política pública seja formulada e implementada, ela passa por fases mais ou menos definidas. Assim, essas fases definem o que é chamado de “ciclo da política” (“*policy cycle*”). Este ciclo pode ser sintetizado em cinco etapas consecutivas e interligadas: 1. identificação de problemas; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação e; 5. avaliação da política.

Começando pelo primeiro passo, um problema somente pode ser identificado como tal quando os atores assim o reconhecem. Identificação essa que é subjetiva, pois procede de interesses particulares dos atores, que, como diz Bourdieu (2014), aparentam, em muitos casos, seus pontos de vista como sendo universal e, portanto, pairando acima dos pontos de vista alheios. Entender esse momento é crucial para entender o todo de uma política pública.

Reflexões posteriores indicariam que esse momento constitui, de fato, um dos principais focos dos estudos de Análise de Política, uma vez que é aquele no qual se podem observar com maior clareza assimetrias de poder, tensões entre agendas e conflitos encobertos ou latentes (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 128).

Para que um problema seja identificado e incorporado na agenda, existem duas condicionantes ou fatores, sendo um externo e outro interno.

Os fatores externos que influenciam na determinação da agenda governamental são: 1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político (teoria da *policy window* do Kingdom, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); 7. tradição e cultura, ou valores sociais (PERÈZ;

SEISDEDOS, 2006). Quanto aos fatores internos, Viana (1996) resalta as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, etc (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 129).

Entre a identificação do problema e a conformação da agenda, não há uma delimitação clara na medida em que esses dois momentos se interseccionam. A distinção desses momentos serve apenas para fins didáticos e de entendimento. É no momento da agenda em que uma necessidade social é elevada ao status de “problema público” que passa a ser debatido enquanto tal pelos atores envolvidos (SARAIVA, 2006)

O segundo momento diz respeito à *conformação da agenda*, isto é, inserir o problema identificado na agenda e passar a considerá-lo como assunto de uma possível política pública. É nesse momento de conformação da agenda que vários atores são incluídos no processo.

Os atores são aqueles que participam da conformação da agenda, conforme a sua relação com o problema. Os principais atores são o legislativo, o governo, a administração pública, os grupos de interesses, os partidos políticos e os grupos de especialistas (técnico ou especialista na área discutida, comunidade de pesquisa etc.). O público, por sua vez, é composto por espectadores e beneficiários-fins da política pública, ou seja, os cidadãos (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 129).

De acordo com Bachrach e Baratz (1962, apud SERAFIM E DIAS, 2012), é nessa fase de conformação da agenda que os conflitos e as relações de poder se acentuam, pois, cada ator quer fazer prevalecer seus valores e interesses buscando legitimar seus modelos cognitivos como o arquétipo da política. De acordo com os autores, o exercício do poder se apresenta com duas faces, a saber 1) a face explícita, em que os conflitos são abertos no que diz respeito às tomadas de decisão e 2) a face encoberta, em que os conflitos são “suprimidos” a fim de impedir sua chegada à agenda para que não se tenha uma tomada de decisão.

Acrescentando uma terceira face, Luke (1974, apud SERAFIM E DIAS, 2012) afirma que há conflitos que são latentes. Nessa fase, o exercício do poder busca prevenir os conflitos abertos e encobertos de modo que eles não se manifestem. O conflito latente tem por característica a tentativa de se manipular a opinião pública a fim de se buscar legitimar a política, dando-lhe uma aparência de validade universal.

A próxima fase é a da *formulação* da política, quando ela começa de fato a se materializar. “O momento da formulação é a fase em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas” (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 130). É o momento da tomada, ou não, de decisões. Os atores avaliam as várias opções que se mostram viáveis para resolver o problema. Com isso, a política pública começa de fato a ser formulada.

De acordo com Viana, o momento da formulação pode ser dividido em três fases:

primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas (1996, apud SERAFIM E DIAS, 2012, p. 131).

A *implementação* é o momento subsequente à formulação. De acordo com Viana (1996, p. 13, apud SERAFIM E DIAS, 2012, p. 131) a implementação se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”. No momento da implementação a materialização da política pública se efetiva. De acordo com Saravia (2006), a implementação é constituída pelo planejamento e organização da administração pública e dos recursos humanos financeiros e tecnológicos fundamentais para se

dar cumprimento à política pública. Em outras palavras, é o momento de colocar em prática os planejamentos, programas e projetos elaborados nas fases anteriores.

Por fim, vem o momento da avaliação que, embora costume aparecer no final do processo, pode também ser executada durante o processo de implementação da política pública.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e, assim, na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política (SERAFIM E DIAS, 2012, p. 131).

Vimos resumidamente a forma de se analisar o processo de elaboração de uma política pública. O comportamento dos atores sociais envolvidos no processo deve ser observado com cuidado pois, os valores e os interesses dos atores são condicionantes importantes na condução da elaboração da política pública. Portanto, não existe política pública neutra e com validade universal, ainda que possa haver algumas tentativas discursivas com essa aparência. Entender como se deu a formulação e implementação de uma política pública requer a compreensão de como as organizações públicas e estatais funcionam.

## **2 OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UM BREVE HISTÓRICO A PARTIR DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Como vimos, fazer análise de política é fundamentalmente olhar para as relações entre os atores envolvidos e seus comportamentos a fim de entender quem são eles, para quem e por que se elabora e implementa uma determinada política pública. E no processo de construção e implementação de uma política pública, o Estado sempre se coloca como um dos atores principais.

Faremos uma breve contextualização em que se deram as conjunturas das políticas públicas para a educação profissional e tecnológica (EPT) que, por sua vez, deram origem aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Posteriormente, à luz das fases do ciclo de política, faremos a análise dos textos, projetos e documentos que viabilizaram as políticas públicas que precederam a formação dos Institutos Federais.

### **2.1 CONTEXTO**

Ao focar na questão da educação, a agenda de governo que norteou as políticas públicas que deram origem aos Institutos Federais é constituída também pela questão social. Portanto, a implementação dos Institutos Federais é uma escolha do governo a partir desta agenda. Nesse sentido, a educação, como um tema importante, passa a integrar a agenda construída pelos atores sociais que compõem o corpo político e burocrático do Estado. Quando esse corpo político e burocrático possui uma representatividade da classe trabalhadora em que, portanto, a mão esquerda do Estado é capaz de dialogar com sua mão direita, a questão social entra na agenda. A partir daí, vinculada a um projeto social mais amplo, as políticas públicas de educação são pensadas e executadas em conjunto com outras políticas públicas.

De acordo com Boito (2018), não se pode abstrair desse processo os *conflitos de classe* que permearam as políticas públicas. A relação de disputa entre capital e trabalho foi um elemento importante na elaboração e implementação das políticas públicas de educação. No entanto, o conflito de classes expresso na relação de oposição entre capital e trabalho, no caso brasileiro, foi “simples e simplificada”. A burguesia brasileira, no contexto dos governos Lula, se encontrava fragmentada e suas partes intervieram como forças autônomas e individuais no processo político e com um programa político que expressava uma conciliação maior entre capital e trabalho. A contradição entre as frações burguesas foi um ponto fundamental nos Governos Lula e Dilma no processo político brasileiro. A burguesia interna brasileira, ao manter uma relação ambígua de menos convergência e mais divergência com o capital internacional, foi

a parte da burguesia que se tornou hegemônica nas coligações políticas dos governos do Partido dos Trabalhadores.

A fusão da burguesia interna brasileira com a classe trabalhadora efetiva-se uma frente política neodesenvolvimentista. Esta frente política foi uma base ampla e heterogênea que sustentou a política de crescimento econômico e de transferência de renda nos governos do PT, formando, assim, o bloco no poder (BOITO, 2018). A maior parte deste bloco era composta pelas frações representantes da indústria (segmentos produtivos de baixa densidade tecnológica), do agronegócio e da ascendente burguesia de serviços da classe dominante.

Embora o bloco no poder seja hegemonicamente burguês, principalmente composto pela parcela da burguesia industrial e do agronegócio, os movimentos sociais, como trabalhadores, representados pelo movimento sindical, e o campesinato, representado sobretudo pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), também conseguiram negociar suas demandas. Porém, suas demandas foram negociadas até certo ponto, pois estavam limitadas pelo modelo neoliberal do capitalismo vigente que norteava, em certa medida, o governo Lula. Ainda que políticas importantes foram implementadas em favor da classe trabalhadora urbana e o campesinato, tais como o aumento real do salário-mínimo, crescimento do emprego formal (que favorece o sindicalismo), financiamento para a produção rural na agricultura familiar, assim como criação de mercado e preço para os produtos, o ganho da classe burguesa representada pela indústria e pelo agronegócio foi, sem dúvida, muito maior.

A fim de obter crescimento econômico, o governo Lula criou políticas públicas de cunho econômico e também social. Dentre várias políticas, destacamos a construção de moradia popular, recuperação do salário-mínimo e transferência de renda que visava aumentar o poder de consumo das camadas mais pobres da sociedade. Estas políticas ajudaram a compor a base social e eleitoral do governo, assim como a frente neodesenvolvimentista. Esta frente, tal como ela foi composta, além de estimular o crescimento econômico, o que favorecia as frações da burguesia, cria espaço para uma política social de redução da pobreza, o que de fato ocorreu.

## 2.2 IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS

Os Institutos Federais (IF's) foram criados a partir da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. A discussão que deu origem a essa lei começa ainda no plano de governo criado em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores. A questão social foi um dos temas eixos na construção do plano de governo que viria a nortear toda a política pública do executivo nos 4 anos seguintes. A tese inicial que é apresentada no programa é a de que somente com um Estado forte é possível cuidar da coisa pública e criar políticas que deem conta dos problemas sociais. Assim, o Estado deveria pôr fim à política de privatização e retomar as rédeas das políticas relativas à economia e aos serviços públicos em geral, tais como saúde, segurança, educação, etc.

De acordo com este programa de governo, quando se fala em problemas sociais, um dos pilares é o problema do desemprego. Uma política que vise o aumento da produção e o emprego se torna fundamental no combate à exclusão social. Assim, o programa salienta que para a geração de riqueza, o capital produtivo deve ser valorizado em detrimento do capital financeiro. O sistema produtivo é percebido como a mola propulsora da nação. Para tanto, o futuro governo já aponta para a necessidade de desenvolver as capacidades técnicas de produção fazendo investimento na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e impulsionando a absorção e a produção de tecnologia e estimulando a inovação. Além disso, o programa coloca a necessidade de se capacitar os trabalhadores, aumentar a escolaridade da população e, com isso, criar um capital humano de cientistas, pesquisadores e técnicos. Enfim, investir em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Todos esses pontos abordados que se encontram no plano de governo são discutidos também em relação à educação. A educação aparece como uma das questões de primeira importância, o que fará com que o investimento nessa área seja uma das prioridades do governo.

Tanto o crescimento quanto a geração e distribuição de renda passam, dentre outras esferas, pela educação. Pois, se se planeja capacitar tecnologicamente as empresas nacionais públicas e privadas gerando emprego e salário, então é necessário formar recursos humanos com essa finalidade; se se busca a geração de trabalho e renda mediante tecnologias adequadas, então é

necessário também formar recursos humanos para tal fim, ou seja, educação com qualificação da força de trabalho.

A promoção da justiça social, a retomada do crescimento econômico e a geração de emprego e trabalho faz da educação um instrumento imprescindível. O programa de governo de 2002 parte da tese de que a justiça social e a soberania do país estão condicionadas, dentre outros, a um projeto de educação que vise esses fins. Para tanto, o investimento em P&D se faz fundamental. Isso foi umas das diretrizes para a formulação das políticas públicas que vieram a constituir os IF's. As *concepções e diretrizes* para a construção da educação profissional e tecnológica no Brasil de 2008 resgatam esse ponto fundamental ao afirmar que

As políticas públicas e inclusivas para a educação, em especial, para a educação profissional e tecnológica, representam a intensificação da luta pela construção de um país que busca sua soberania, e a decisão de ultrapassar a condição de mero consumidor para a de produtor de ciência e tecnologia, essencial nessa busca (BRASIL, 2008 (a), p. 34).

A questão é muito ampla quando se fala em política para educação. Não é por acaso que o Ministério da Educação (MEC) é uma das maiores e mais importantes pastas ministeriais do poder executivo federal. É ele quem planeja e executa toda a política nacional de educação que vai desde a educação infantil até o ensino universitário. E dentre esses níveis está presente a Educação Profissional e Tecnológica (EPT). É nas políticas que envolvem esse campo da educação que focaremos nossa análise.

A EPT recebeu dos governos do PT uma especial atenção, pois se entendeu que o desenvolvimento do país passava também pela formação mais ampla dos futuros trabalhadores. Para tanto, começa-se a pensar qual deve ser o projeto de uma EPT no âmbito do governo federal. Ou seja, qual deve ser a política pública para esse nível da educação.

No entanto, era necessário apontar os problemas das políticas existentes até então. De forma resumida, pois não é aqui nossa intenção de analisar detalhadamente as políticas anteriores, as políticas públicas educacionais relativas à EPT dos governos Fernando Henrique Cardoso foram norteadas pelo Decreto nº 2.208/97. Este decreto causa uma desarticulação entre as esferas governamentais de modo a criar políticas fragmentadas e conseqüentemente pouco efetivas, além de desarticular a EPT da educação básica. No que tange à gestão e financiamento da EPT, o decreto delega essas questões à iniciativa privada, de modo que, progressivamente, o Estado se vê desobrigado de financiar e manter esse sistema de ensino. Além disso, o decreto não prevê a democratização do acesso à EPT. Em 2004, o decreto supracitado foi revogado dando lugar ao Decreto n. 5.154/04.

No governo Lula, a proposta começa a ser delineada e materializada com a publicação em 2004 pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), vinculada ao MEC, o documento com o título “Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica” (PPEPT).

Com o objetivo de orientar as ações promovidas pela SETEC e coordenar e estimular as ações do governo, esse documento buscou resgatar os princípios e as concepções que balizaram as políticas públicas para a EPT vinculada ao ensino básico com. O documento deixa claro que essa proposta de política educacional deve dialogar com políticas de outras esferas, como por exemplo a economia. Além disso, deve também se fundamentar em pressupostos inalienáveis, tais como: a formação para o mundo do trabalho, resgate do poder normativo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), reestruturação do sistema público de ensino médio técnico e valorização dos profissionais da EPT. Enfim, o documento busca dar início a um conjunto de ações, mediante uma agenda, que possa beneficiar a formação profissional e tecnológica em âmbito nacional. Dessa forma, a EPT passa a ser pensada como uma política pública, significando que em sua concepção, acompanhamento e controle deve ser objeto de uma política pública com recursos orçamentários e garantia de continuidade dadas pelo Estado.

## 2.3 CONFORMAÇÃO DA AGENDA

No documento PPEPT, publicado em 2004, já se encontra uma busca em conformar uma agenda, priorizando os problemas e assuntos que serão tratados, assim como identificar os atores e o público alvo, ou seja, aqueles que de fato se beneficiarão com a política. Com isso, o documento aponta os caminhos para a organização, financiamento, competências e responsabilidades, formação de docentes, certificação, gestão e avaliação da política. A pretensão é ampliar o diálogo com segmentos da sociedade tornando-os atores no processo de construção juntamente com o governo federal, sendo eles pesquisadores, movimentos sociais e sindicatos.

Vale ressaltar que o referido documento acolhe as proposições contidas nos Anais do *Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, problemas e propostas*, promovido pela então, e hoje extinta, SEMTEC/MEC e realizado em Brasília entre os dias 16 e 18 de junho de 2003. Esse evento contou com a participação de milhares de profissionais ligados às instituições de ensino ou envolvidos em atividades relacionadas à educação profissional e tecnológica, além de representantes de sindicatos e do governo.

O ponto de partida, legalmente falando, foi lançar mão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei maior que regulamenta as políticas educacionais em âmbito nacional, a fim de explorar as possibilidades regidas por ela para criar uma política educacional de formação profissional e tecnológica incorporada à educação básica para atender as demandas de ordem social, dito de forma mais genérica. E é justamente na LDB que aparece pela primeira vez o termo “educação profissional”. Diz a lei que: “*A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.*” (BRASIL. Lei nº 9.394/96, cap. III, art. 39).

Porém, para que se pudesse resgatar os princípios contidos na LDB e se iniciasse a construção de uma política pública para a EPT era necessário e natural, mas não sem conflitos, que se revogasse, como já mencionamos, o Decreto n. 2.208/97. Este decreto determinava a separação entre o ensino profissional e o ensino médio: “A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio [...]” (BRASIL. Decreto n. 2.208/97, art. 5º). O princípio epistemológico da revogação se justificava por se entender que essa dicotomia deveria ser desfeita a partir da integralização do ensino profissional com o ensino básico, mais especificamente o ensino médio.

Assim, concomitantemente à elaboração do documento PPEPT foi-se elaborando o Decreto 5.154/04. Esse decreto é fruto de sucessivas versões e disputas e contou com a participação de entidades da sociedade civil e de intelectuais. “Durante o processo de discussão que levou ao Decreto n. 5.154/2004 foram elaboradas sete versões de minuta de decreto, tendo sido a primeira versão elaborada em setembro de 2003 e a última em abril de 2004” (FRIGOTTO, 2012, p. 26).

Mais adiante, em julho de 2004, ocorreu uma reestruturação do MEC. A então Secretaria da Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) deixou de existir e duas novas secretarias foram criadas: a Secretaria de Educação Básica (SEB) que ficou responsável pelo ensino médio, e para gerir a educação profissional e tecnológica foi criada a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Estes fatos foram, do ponto de vista político e organizacional, os primeiros passos para desenvolver e consolidar o projeto de criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

## 2.4 FORMULAÇÃO

Ao formular a política pública de EPT, os posicionamentos teóricos e ideológicos começam a aparecer. Com isso, o conceito de “trabalho” se torna central na discussão. A tese defendida é a de que trabalho não se reduz a emprego, sendo este uma dimensão daquele, e não se reduz também apenas a executar tarefas instrumentais. Dessa forma, em que tange a formação, a EPT não tem por objetivo único formar para suprir a demanda do *mercado de trabalho*, mas antes

para o *mundo do trabalho*. Analogamente à relação emprego e trabalho, o *mercado de trabalho* é uma dimensão do *mundo do trabalho*. No intuito de definir, distinguir e relacionar trabalho, emprego, escola e profissão, a EPT não se apresenta como uma mercadoria que visa o treinamento ou, quiçá, o adestramento do sujeito em formação.

Ao contrário, a EPT é entendida como um processo de construção social na medida em que busca instrumentos para a formação da cidadania com bases científica, ética e política a fim de compreender a tecnologia como produto do ser social que se encontra histórica e culturalmente situado e sujeito a uma rede de relações de poder. As dimensões intelectuais e técnicas se complementam nesse processo.

Havia a preocupação em relação ao vínculo da educação profissional e propedêutica para que aquela não se reduzisse à formação de treinamento em função do mercado e dos interesses produtivos. Ou seja, não reduzir a formação em técnicas produtivas, como ocorreu inicialmente na década de 1970 com as primeiras políticas de EPT.

Integrar a EPT ao mundo do trabalho significa inseri-la na complexidade das relações sociais que subjazem as formas históricas manifestadas no trabalho. Era necessário, portanto, romper com a dicotomia que determinava que o sistema de ensino básico se preparava para a continuidade dos estudos no ensino superior e o sistema de ensino profissional deveria atender à demanda do mercado.

Fortemente vinculado ao conceito de *trabalho* está o conceito de *tecnologia*, no sentido de que este não é um agregado de técnicas, mas sim como instrumento da força produtiva de uma determinada sociedade, sendo o resultado historicamente determinado das relações sociais de trabalho. Nesse sentido, a tecnologia está relacionada com as desigualdades sociais. A partir dessa concepção, a EPT é repensada a partir de

uma aproximação mais estreita entre o entendimento dos avanços científicos e tecnológicos e o saber dos “aplicadores” de tecnologia, sejam eles alunos, docentes, pesquisadores ou quaisquer outros trabalhadores, a fim de informá-los sobre seu papel como agentes na transformação tecnológica da produção e do trabalho e capacitá-los para discernir entre tecnologias que contribuam para o aumento ou diminuição das desigualdades sociais. (BRASIL, 2004, p.15).

Portanto, um dos pilares da EPT passa ser a ideia de que a tecnologia deve ser pensada e desenvolvida a partir das peculiaridades de cada região com o objetivo do desenvolvimento socioeconômico e conseqüentemente a inclusão social.

O diálogo vivo e próximo dos Institutos Federais com a realidade local e regional objetiva provocar um olhar mais criterioso em busca de soluções para a realidade de exclusão que ainda neste século castiga a sociedade brasileira no que se refere ao direito aos bens sociais e, em especial, à educação (BRASIL, 2008 (a), p. 24).

O documento PPEPT coloca a importância de repensar as bases pedagógicas que renovem a EPT dentro das concepções de uma formação profundamente vinculada à educação básica, rejeitando assim qualquer formação utilitarista, fragmentada e modular. Em sua multiplicidade de ensino, pesquisa e extensão, a EPT deverá estar entrelaçada com o trabalho e a tecnologia com a finalidade de produzir um saber que seja em prol do bem coletivo. Dessa forma, o documento já aborda a importância das instituições de EPT levarem em consideração, no desenvolvimento de tecnologias, os arranjos produtivos locais.

De qualquer forma, na reorganização do Subsistema Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, esse nível de ensino desempenhará um papel de destaque por sua história e pelo poder de capilaridade de inovar e difundir a tecnologia apropriada às características regionais. [...]. Na verdade, a educação profissional e

tecnológica representa uma compreensão crítica e social da tecnologia pelo trabalho que tenta impregnar o mundo da escola, preparando o cidadão para ser agente e ator das transformações numa sociedade cada vez mais dependente dos avanços tecnológicos (BRASIL, 2004, p. 44).

A PPEPT visa reestruturar e ampliar o sistema público de ensino na medida em que busca integrar a educação profissional e tecnológica ao ensino básico a partir das concepções acima discutidas. Os dados levantados pelo MEC/INEP de 2002 (BRASIL, 2002) sobre o censo escolar apontam necessidades e demandas da EPT que pautam o Plano Nacional de Educação (PNE) do primeiro governo Lula. A rede de EPT existente até então, seja ela constituída por instituições de ensino pública ou privada, atendia apenas 9% da população na faixa etária de 15 a 19 anos. Nota-se, portanto, um grande déficit de atendimento ao público jovem no âmbito da EPT de nível básico. Ou seja, esta importante modalidade de educação era pouco desenvolvida em razão da insuficiência das políticas públicas de então.

A reorganização da rede de EPT pensada a partir do documento PPEPT de 2004 mantém alguns princípios básicos, tais como: a) desenvolvimento de tecnologia com a finalidade de construir a cidadania, fortalecer a democracia e a produção solidária; b) integrar as faculdades do pensamento e do saber fazer; c) capacidade de resolver os problemas socioeconômicos regionais; d) articular os níveis de ensino a fim de proporcionar a educação continuada.

Portanto, o que se propôs foi um debate a fim de reconstruir os fundamentos e princípios da formação dos trabalhadores em potencial para que se tornasse possível sua emancipação no pensar e no fazer. Para que fosse possível uma transformação mais estrutural da educação brasileira a nível de legislação, era necessário fortalecer as forças progressistas. Mas o que foi possível fazer ainda no primeiro governo Lula foi a elaboração do decreto 5.154/04. Nesse contexto não foi possível uma revisão profunda e orgânica da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Aliás, isso não ocorreu em momento algum durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Enfim, essas concepções de EPT irão permear todas as discussões presentes nos momentos seguintes da política pública de educação.

Seguindo uma linha cronológica dos acontecimentos, outro documento importante foi publicado em 2007, a saber, trata-se do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Um documento que trata da educação básica até a educação de nível superior, passando pela educação profissional e tecnológica. Nesse documento a questão do território toma uma forte centralidade. A educação é concebida como um eixo estruturante para o desenvolvimento econômico e social local e regional, sendo a educação profissional e tecnológica a mais favorável para se alcançar esse objetivo. Portanto, há uma forte defesa da ação do Estado na construção de política pública para a educação. Política essa que deve estar sintonizada com outras políticas públicas. Ambas devem ter o mesmo prisma da “ordenação territorial”, assim como o desenvolvimento econômico e social. Em outras palavras, o PDE objetiva conceber de forma sistêmica, de responsabilização e mobilização social, o desenvolvimento socioeconômico no território mediante a educação.

## 2.5 IMPLEMENTAÇÃO

A formulação se intersecciona com a implementação devido a adequação da política à realidade possível. Nesse sentido, certos níveis de conflitos ainda vigoram durante a implementação. Na prática, os conflitos permeiam todos os níveis de uma política pública, pois as divergências entre os valores, as ideias, os interesses etc. não cessam em momento algum, ainda que permaneçam de forma latente.

O primeiro passo para a implementação dos Institutos Federais não se deu por projeto de lei, mas sim por decreto. Foi este o Decreto nº 6.095 de 24 de abril de 2007. Este decreto estabelece as “diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica” (BRASIL, 2007). Este decreto já preparava o “terreno” para criação da lei que deu origem aos Institutos Federais.

Ainda no ano de 2007 foi lançado pelo governo federal o tema “Uma escola técnica em cada cidade-polo do país”, em que previa a implantação de 150 novas unidades de ensino, calculando-se aproximadamente 180 mil novas vagas ofertadas na EPT, e até 2010, projetava-se criar 500 mil novas vagas (BRASIL, 2008 (a), p. 17).

O PDE de (2007) relata a autorização de 214 novas unidades para além das 140 já existentes no início do governo Lula, o que corresponde a uma ampliação de 150% em oito anos.

Em junho de 2008 a SETEC publicou um importante documento intitulado *Concepção e Diretrizes sobre os Institutos Federais de Ciência, Tecnologia e Educação*. Este documento aborda questões conceituais, já discutidas no presente texto, relativas aos Institutos Federais, assim como os princípios norteadores que subsidiarão a implantação e implementação da rede de EPT em todo o país. A ideia geral é a de que os Institutos Federais sejam estruturados a partir dos já existentes Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais.

Foi com a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia passaram a existir. Essa lei cria de imediato 38 Institutos Federais com seus respectivos campi.

Resumidamente, os princípios fundamentais da Lei nº 11.892 são a formação integral de natureza politécnica, autonomia institucional equiparada à Universidades Federais, sustentação no tripé ensino-pesquisa-extensão e vínculo com arranjos produtivos sociais e culturais locais e regionais.

Concluindo, a expansão da rede de EPT foi parte de uma agenda de política pública que teve o Estado como um dos atores principais. Essa política assume a ideia de que a educação é um direito inalienável e que deve ser garantida através de um projeto societário com ênfase na inclusão social e na emancipação humana.

Nesse sentido, na medida em que os Institutos Federais são produtos de uma política pública, eles também são espaço de construção de política pública, pois eles assumem o papel de ator que atua na estruturação das políticas públicas educacionais na região em que estão inseridos. A participação dos Institutos Federais na elaboração das políticas públicas voltadas para a população mais carente, e ao mesmo tempo ser capaz de acompanhar a implementação e avaliação delas, é uma condição fundamental para se justificar a existência dessas instituições perante a comunidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOITO, Jr., Armando. Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, SP: Editora Unicamp / São Paulo, SP: Editora Unesp, 2018.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).
- \_\_\_\_\_. MEC/SETEC. Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica: proposta em discussão, 2004.
- \_\_\_\_\_. MEC. Plano de Desenvolvimento da Educação: Raízes, Princípios e Programas, 2007.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece as diretrizes para a criação dos Institutos Federais.
- \_\_\_\_\_. MEC/SETEC. Concepção e diretrizes: Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia, 2008 (a).
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Profissional de Educação Profissional e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, 2008 (b).
- DEUBEL, A. N. R. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. RAMOS, M. (Orgs). Ensino médio integrado: concepção e contradições. 3. ed. Editora Cortez. São Paulo, 2012.
- PARSONS, W. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.

- SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
- SERAFIM, Milena. DIAS, Rafael. **Análise de política: uma revisão da literatura**. In: Cadernos de Gestão Social: Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS, Vol.3, Nº 1, jan/ jun – 2012.