

- XVIII -

A TRAJETÓRIA DE EXPANSÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA: REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

Cintia Tavares do Carmo
Instituto Federal do Espírito Santo, Brasil
cintiata@gmail.com

Este trabalho refere-se à pesquisa desenvolvida no doutorado, e tem como objetivo central a análise dos propósitos e desfechos da política pública de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ocorrida entre 2004 a 2016, no Brasil, período de quadruplicação do número de unidades de ensino. A proposta era entender como se formulou e se implementou essa política pública, bem como os rumos políticos que orientaram este processo.

O aumento das unidades de ensino despertou o interesse acerca das origens dessa política e as ocorridas em décadas anteriores, se exitosas ou não. Pressupõe-se que essa expansão não era algo novo. Recorreu-se à abordagem do neo-institucionalismo histórico como suporte teórico para compreender a trajetória percorrida pela política da educação profissional e seus desdobramentos no campo das instituições federais de educação profissional. A opção em estudar a expansão da educação profissional a partir da trajetória da implementação dessas políticas adveio da necessidade deste estudo: “concentra-se em mostrar que preferências e decisões são produtos de instituições” como afirma Immergut (2006).

Deu-se início, a partir de 2003, no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), ao movimento político patrocinado pelos diretores de ensino da rede federal que visavam ampliar o desempenho da rede federal, seja no campo acadêmico, seja no campo físico geográfico. Essa proposta recebeu apoio de forças políticas capazes de alterar legislações que restrigiam a criação de novas unidades de ensino. Houve interesse por parte do governo federal em encontrar uma política pública, que fosse capaz de oferecer visibilidade de sua marca institucional nas políticas educacionais em oposição ao que já se havia implementado pelos governos anteriores até 2002.

A nova configuração da rede federal e as demais implicações que surgiram a posteriori representam reflexos das decisões tomadas pelos agentes de mudança da política de educação profissional. Isso porque as políticas públicas são “estratégias que apontam para diversos fins, todos

eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”, como afirma Saraiva (2006).

A expansão da rede federal foi estruturada em três fases: Fase I (2005 a 2007); Fase II (2007 a 2010); Fase III (2011 a 2014). Em termos operacionais, de acordo com o Relatório de Gestão de 2009 (SETEC/MEC, 2010), a “meta do governo federal” era garantir que cada uma das 558 microrregiões do Brasil pudesse ter pelo menos uma instituição de ensino da rede federal. A expectativa era alcançar, até o ano de 2020, o número expressivo de 1.000 unidades de ensino em todo o país, o que equivaleria a 1 milhão e 200 mil alunos matriculados na rede federal.

Compreender o processo percorrido pela rede federal imputou em se afirmar que essas mudanças institucionais foram decorrentes da tomada de decisões de caráter público administrativo oriundas do aprendizado de técnicos e burocratas em experiências passadas (HALL; TAYLOR, 2003). De fato, os formuladores de políticas públicas tendem a aprender com o êxito ou com o fracasso das políticas implementadas em governos anteriores.

A complexidade da expansão demandou, nesta pesquisa, a utilização de um conjunto de recursos metodológicos, que propiciasse a execução de cada etapa da pesquisa. O primeiro recurso foi o levantamento de fontes bibliográficas e documentais, que fossem capazes de descrever a trajetória e a expansão da educação profissional. Reslizaram-se entrevistas semi-estruturadas com quatro atores políticos que estiveram envolvidos no processo de criação e implementação da expansão da rede federal. A escolha desses entrevistados seguiu o princípio da escolha por julgamento e por terem informações precisas sobre a expansão.

Essas informações propiciaram a identificação de algumas nuances de fatos que as leis e documentos oficiais foram incapazes de apontar. A circularização das informações coletadas para o desenvolvimento da pesquisa permitiu a compreensão do processo de expansão e do envolvimento dos atores políticos nas diversas fases da implementação dessa política. E, por ser uma pesquisa com caráter exploratório, houve o intuito de ampliar o conhecimento e a compreensão acerca do fenômeno expansão da rede federal.

Na análise da trajetória de expansão da rede federal, de maneira inevitável, surgiram fatos e variáveis decorrentes do processo de formulação e implementação dessa política, que levaram a se compreender como se transforma uma política pública (*policy*) em uma política (*politic*). O mapeamento do percurso, que o governo federal direcionou à política de educação profissional ao longo de várias décadas, evidenciou a posição da educação profissional no sistema educacional e as iniciativas dos governos em fomentá-la. Na descrição da trajetória percorrida pela política da educação profissional, identificaram-se duas conjunturas pelas quais a expansão era tratada.

A primeira trata do contexto acadêmico com delineamento da abrangência de seus beneficiários, a amplitude do currículo e conteúdo dentre outros aportes pedagógicos. A segunda trata

da implementação de estruturas físicas e tecnológicas, sistemas de gerenciamento, contratação e capacitação de profissionais (docentes e técnicos administrativos), distribuição de unidades de ensino das diversas redes do sistema nacional de educação do Brasil.

As duas conjunturas entrelaçaram-se permanentemente e apontaram uma interdependência. Em outras palavras, torna-se impossível tratar da criação de uma nova unidade de ensino, de forma tão complexa, sem citar os demais elementos construtivos que compõem uma instituição de ensino: suas diretrizes legais, seus prédios, equipamentos, pessoas, legislações e outros tantos elementos.

No estudo das legislações norteadoras da política educação profissional, destacam-se os períodos em que os governos empreenderam ações que as associaram à demanda de mão de obra em atendimento ao desenvolvimento econômico em curso. Observou-se que, a cada ciclo de destaque da política de educação profissional, ocorriam picos de mudanças nas normas legais e incremento financeiro nas atividades acadêmicas das instituições existentes. Esse fenômeno se repetiu na expansão da rede federal de 2005 a 2014.

Durante essa expansão, a rede passou a ter uma complexa estrutura, que, em 2016, possuía 618 unidades, sendo 551 dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Após levantamento de dados minuciosos sobre cada campus desses institutos, verificou-se que das 450 (100%) novas unidades, 37 (8,3%) estavam iniciando a implementação e 413 (91,7%) já se encontravam implementadas. Considerou-se por implementação efetivada a existência, nas unidades de ensino, do corpo docente e administrativo concursado, de turmas de cursos presenciais regulares com editais e matrículas realizados.

Devido ao volume de dados e amplitude das implementações, efetuou-se o exame dos critérios utilizados pela SETEC/MEC para a escolha da cidade que alocaria cada uma das unidades de ensino. Observou-se, no primeiro levantamento, que havia uma simetria entre a cidade escolhida e o partido da gestão local eleito durante o processo de implantação.

Sabe-se que o êxito, na implementação dessa política, pela ótica das variáveis tempo de execução, gestão pública e aporte financeiro empregado, encontra-se ligado ao fenômeno da integração política existente entre os três níveis de poder do governo. De fato, uma unidade de ensino, para ser implantada, necessita dessa integração. Por fim, detectou-se que 80% das unidades de ensino implantadas estavam em cidades geridas por prefeitos ligados politicamente à base aliada do governo federal, e esse mesmo percentual representou os resultados das urnas, em 2012, a favor da base aliada do governo federal.

E, nesse cenário, indaga-se se a política desenvolvida para a expansão da rede federal será capaz de garantir sua existência e sua manutenção física e acadêmica. Indaga-se, ainda, quando a expansão da rede federal e o fomento da educação profissional, sempre tratados como uma política de governo, torna-se-ão política de Estado.

Referências

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. São Paulo, **Lua Nova**, nº. 58, 2003.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (organizadores). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006, v.1.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006, v.2.

SETEC/MEC. **Relatório de Avaliação do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica**. CGSGIFEPT, Brasília – DF, Fev/2010.