

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL: GOVERNANÇA MULTINÍVEL, INTERNACIONALIZAÇÃO E DISPUTAS NORMATIVAS

PROFESSIONAL AND TECHNOLOGICAL EDUCATION IN BRAZIL:
MULTILEVEL GOVERNANCE, INTERNATIONALIZATION, AND NORMATIVE
DISPUTES

Ciências Humanas • 25/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/779735440](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/779735440)

Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira Mourad¹

Ascísio dos Reis Pereira²

Francisco Nilton Gomes de Oliveira³

RESUMO

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) ocupa lugar estratégico nas políticas contemporâneas de educação, trabalho e desenvolvimento. O artigo analisa como as normativas nacionais e internacionais da EPT expressam disputas entre formação humana integral, desenvolvimento econômico e adaptação ao mercado de trabalho. Parte-se da premissa de que a legislação da modalidade opera simultaneamente como política de democratização educacional e mecanismo de regulação da força de trabalho. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise de legislações, diretrizes curriculares e documentos produzidos por organismos multilaterais, especialmente a Organização Internacional do Trabalho, a UNESCO e a Organização das Nações Unidas. O estudo demonstra que a trajetória normativa da EPT é marcada pelo dualismo estrutural da educação brasileira e pela articulação histórica entre formação profissional e desenvolvimento econômico. Argumenta-se que a internacionalização das agendas educacionais ampliou a centralidade da EPT nas políticas contemporâneas, incorporando discursos relacionados à inclusão social, sustentabilidade, aprendizagem ao longo da vida e empregabilidade. Sustenta-se, ainda, que a EPT pode ser compreendida como campo de governança multinível, envolvendo organismos internacionais, Estado, setor produtivo, instituições educacionais e sociedade civil na disputa pelos sentidos da formação profissional. Conclui-se que as políticas de EPT permanecem atravessadas por tensões entre racionalidades produtivistas e perspectivas comprometidas com a formação humana integral, evidenciando a importância de formas colaborativas e territorializadas de governança educacional.

Palavras-chave: Educação Profissional e Tecnológica; governança

multinível; políticas públicas; formação profissional; legislação educacional.

ABSTRACT

Professional and Technological Education (PTE) occupies a strategic place in contemporary policies related to education, labor, and development. This article analyzes how national and international PTE regulations express disputes between integral human education, economic development, and adaptation to labor market demands. The study is based on the premise that PTE legislation simultaneously operates as a policy of educational democratization and a mechanism for labor force regulation. Methodologically, this is a qualitative bibliographic and documentary study grounded in the analysis of legislation, curricular guidelines, and documents produced by multilateral organizations, especially the International Labour Organization (ILO), UNESCO, and the United Nations (UN). The study demonstrates that the normative trajectory of PTE in Brazil is marked by the structural dualism of Brazilian education and by the historical articulation between professional training and economic development. It argues that the internationalization of educational agendas expanded the centrality of PTE in contemporary policies by incorporating discourses related to social inclusion, sustainability, lifelong learning, and employability. Furthermore, the article argues that PTE can be understood as a field of multilevel governance involving international organizations, the State, the productive sector, educational institutions, and civil society in disputes over the meanings of professional education. Finally, it concludes that PTE policies remain shaped by tensions between productivist rationalities and perspectives committed to integral human education, highlighting the importance of collaborative and territorialized forms of educational governance.

Keywords: Professional and Technological Education; multilevel governance; public policies; professional education; educational legislation.

1. INTRODUÇÃO

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) ocupa posição estratégica nas políticas contemporâneas de educação, trabalho e desenvolvimento econômico. Nas últimas décadas, a modalidade passou a adquirir crescente relevância nas agendas nacionais e internacionais voltadas à qualificação profissional, inovação tecnológica e inclusão produtiva, articulando-se às transformações do capitalismo contemporâneo, à reestruturação produtiva e às novas formas de organização do trabalho.

No Brasil, a trajetória da EPT é historicamente marcada pela dualidade estrutural da educação brasileira, caracterizada pela separação entre formação intelectual destinada às elites e formação técnico-profissional voltada às classes trabalhadoras. Nesse contexto, a educação profissional consolidou-se, paralelamente, como mecanismo de qualificação da força de trabalho e espaço de disputa em torno da democratização educacional e da formação humana integral.

A institucionalização normativa da Educação Profissional e Tecnológica expressa essas tensões históricas. Desde a criação das Escolas de Aprendizes Artífices pelo Decreto nº 7.566/1909 até as reformas educacionais contemporâneas, diferentes marcos legais passaram a atribuir sentidos diversos à formação profissional, desenvolvimento econômico e inclusão social.

Nas últimas décadas, esse processo tornou-se ainda mais complexo diante da crescente influência de organismos multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho, a UNESCO e a Organização das Nações Unidas, cujas agendas passaram a influenciar diretamente a formulação das políticas de educação profissional em diferentes países. Esse processo revela que a Educação Profissional e Tecnológica passou a ser formulada em múltiplas escalas institucionais, articulando agendas globais, políticas nacionais e dinâmicas territoriais de implementação.

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder à seguinte questão: como as normativas nacionais e internacionais da Educação Profissional e Tecnológica expressam disputas entre formação humana integral, desenvolvimento econômico e adaptação ao mercado de trabalho?

Parte-se da premissa de que a legislação da EPT opera simultaneamente como política de democratização educacional e mecanismo de regulação da força de trabalho, incorporando tanto princípios relacionados à inclusão social, diversidade e cidadania quanto racionalidades orientadas pela empregabilidade, produtividade e competitividade econômica.

O objetivo do artigo é analisar a trajetória normativa da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, em diálogo com marcos internacionais produzidos por organismos multilaterais, buscando compreender como diferentes escalas normativas disputam os sentidos da formação profissional contemporânea. Sustenta-se que a EPT pode ser compreendida como campo de governança multinível do trabalho, da educação e do desenvolvimento,

envolvendo a atuação articulada de organismos internacionais, Estado, instituições educacionais, setor produtivo e sociedade civil.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise de legislações nacionais, diretrizes curriculares, decretos, resoluções e documentos internacionais relacionados à Educação Profissional e Tecnológica. O estudo também dialoga com abordagens de implementação de políticas públicas, especialmente perspectivas *bottom-up*, compreendendo que as políticas educacionais são continuamente reinterpretadas nos processos concretos de implementação.

Este artigo constitui desdobramento da dissertação de mestrado da primeira autora, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), sob orientação e coorientação dos coautores.

Além desta introdução, o artigo está dividido em quatro seções. Inicialmente, discute-se a historicidade da EPT e o dualismo estrutural da educação brasileira. Em seguida, analisa-se a institucionalização normativa da educação profissional no Brasil. Posteriormente, examina-se a internacionalização da agenda da EPT e a influência de organismos multilaterais na formulação das políticas educacionais. Por fim, problematiza-se a Educação Profissional e Tecnológica como campo normativo em disputa, mostrando suas contradições e possibilidades no contexto contemporâneo.

2. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E O DUALISMO ESTRUTURAL

A compreensão da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil exige o reconhecimento da historicidade do dualismo estrutural da educação brasileira. A constituição histórica da modalidade encontra-se diretamente relacionada à divisão social do trabalho e à organização desigual da sociedade brasileira, marcada pela separação entre formação intelectual destinada às elites e formação técnico-profissional voltada às classes trabalhadoras.

Conforme destaca Luiz Antônio Cunha, a dualidade educacional brasileira não pode ser compreendida apenas como resultado de escolhas pedagógicas ou administrativas, mas como expressão das próprias relações de classe que estruturam a sociedade:

A dualidade da estrutura de ensino no Brasil não decorre de opções pedagógicas, mas de uma divisão social que reserva o ensino de 'caráter geral' para as classes condutoras e o ensino 'instrumental' para as classes conduzidas, consolidando o que se pode chamar de 'ensino para o trabalho' versus 'ensino para a cultura'. (CUNHA, 2005, p. 74)

Nesse contexto, a Educação Profissional e Tecnológica consolidou-se historicamente como espaço de formação funcional da força de trabalho, associado ao trabalho manual e às demandas produtivas dos setores econômicos. Tal processo está profundamente relacionado à herança escravocrata brasileira, à desvalorização social do trabalho manual e à forma dependente de inserção do país no capitalismo internacional.

Segundo Manfredi, a dualidade educacional brasileira constituiu importante mecanismo de reprodução das desigualdades sociais:

A dualidade da estrutura educacional brasileira, que separa o ensino propedêutico (destinado às elites e ao trabalho intelectual) do ensino profissional (destinado às massas e ao trabalho manual), consolidou-se como um mecanismo de reprodução das desigualdades sociais e de manutenção do status quo classista. (MANFREDI, 2016, p. 118).

A autora destaca ainda que a própria estruturação histórica do ensino técnico brasileiro operou de forma a limitar o acesso das classes trabalhadoras aos níveis superiores de escolarização e aos saberes científicos socialmente valorizados:

O sistema de ensino técnico foi estruturado para ser um 'beco sem saída' para os filhos dos trabalhadores, reforçando a dualidade entre uma formação para o comando e outra para a execução, impedindo que a educação profissional fosse uma via de acesso aos níveis superiores da cultura e do saber científico. (MANFREDI, 2016, p. 119).

Essa cisão mantém-se presente mesmo diante das transformações contemporâneas do mundo do trabalho e das reformas educacionais das últimas décadas. Conforme observa Kuenzer, as

mudanças tecnológicas e a emergência do discurso das competências não eliminaram a segmentação educacional historicamente constituída:

A dualidade estrutural permanece sob novas formas: a educação para o pensar é destinada aos que gerem, enquanto a educação para o fazer, ainda que travestida de novas tecnologias, continua sendo destinada aos que executam, mantendo a expropriação do saber científico dos trabalhadores. (KUENZER, 2001, p. 33).

Essas contradições históricas não permaneceram restritas ao plano social e educacional, passando também a se expressar na própria estrutura normativa da educação profissional brasileira.

No campo normativo, a trajetória da Educação Profissional e Tecnológica expressa essas tensões históricas entre formação humana integral e adaptação funcional da força de trabalho às demandas econômicas. Durante grande parte do século XX, a legislação educacional brasileira tratou a formação profissional de forma fragmentada, ora vinculada ao ensino industrial, agrícola ou comercial, ora associada à profissionalização compulsória, sem reconhecê-la como modalidade estruturante da educação nacional.

Foi somente com a Lei nº 11.741/2008, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que a expressão “Educação Profissional e Tecnológica” passou a ser explicitamente

incorporada ao ordenamento educacional brasileiro. O artigo 39 da LDB passou então a estabelecer que:

A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. (BRASIL, 2008).

A incorporação da EPT como modalidade da educação nacional representa importante inflexão normativa, especialmente ao reconhecer sua articulação com o trabalho, a ciência e a tecnologia. Contudo, a própria exposição de motivos do Projeto de Lei nº 919/2007, que deu origem à Lei nº 11.741/2008, mostrando as ambiguidades presentes na formulação da política, ao afirmar que a proposta buscava:

[...]institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, de jovens e adultos e profissional e tecnológica, com vistas a estabelecer as condições de melhor preparo e adequada capacitação dos profissionais deste século concorrendo, assim, para restabelecer o foco na empregabilidade (BRASIL, 2007).

Observa-se, portanto, que a trajetória normativa da Educação Profissional e Tecnológica é marcada por disputas permanentes

entre projetos distintos de formação. Paralelamente à emergência de perspectivas voltadas à democratização do acesso, à integração curricular e à formação humana integral, permanecem presentes racionalidades associadas à empregabilidade, à adaptação produtiva e à regulação da força de trabalho.

Essas disputas tornam-se ainda mais evidentes no contexto contemporâneo, especialmente diante da crescente internacionalização das políticas educacionais e laborais e da centralidade atribuída à EPT nas agendas de desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e governança do trabalho.

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO NORMATIVA DA EPT NO BRASIL

A trajetória normativa da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil evidencia as transformações das relações entre Estado, trabalho, desenvolvimento econômico e educação ao longo do século XX e início do século XXI. A institucionalização da EPT acompanha diferentes projetos de sociedade e expressa disputas permanentes acerca da finalidade da formação profissional, oscilando entre perspectivas voltadas à formação humana integral e racionalidades centradas na adaptação da força de trabalho às demandas produtivas.

As primeiras iniciativas sistemáticas de organização da educação profissional remontam ao início do século XX, especialmente com a criação das Escolas de Aprendizes Artífices por meio do Decreto nº 7.566/1909. Voltadas prioritariamente aos chamados “desvalidos da sorte”, essas instituições possuíam forte caráter assistencial e disciplinador, buscando simultaneamente promover a

aprendizagem de ofícios e o controle social das populações pobres urbanas.

Com o avanço do processo de industrialização e urbanização, especialmente a partir da década de 1930, a educação profissional passou a ocupar lugar estratégico nas políticas de desenvolvimento nacional. Contudo, essa centralidade não implicou a superação da fragmentação formativa educacional. Ao contrário, consolidou-se um modelo fortemente articulado às necessidades do capitalismo industrial brasileiro.

Sob essa perspectiva, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), pelo Decreto-Lei nº 4.048/1942, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), pelo Decreto-Lei nº 8.621/1946, institucionalizou um modelo de formação profissional diretamente vinculado às demandas do setor produtivo. Conforme denota-se do estudo de Mourad:

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foi instituído pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, como parte da política de Vargas de organização da educação profissional e de apoio ao processo de industrialização nacional. [...] A criação do SENAI expressa a consolidação de um modelo de educação profissional articulado diretamente ao mundo do trabalho e às demandas do capital industrial, reforçando o papel do Estado como mediador da formação do trabalhador e evidenciando, ao mesmo tempo, a permanência do dualismo educacional ao destinar a educação técnica às classes trabalhadoras (2026, p.49).

A mesma lógica pode ser observada na estruturação do SENAC:

Assim como o SENAI, o SENAC consolidou um modelo de educação profissional diretamente articulado aos interesses do setor produtivo, reafirmando a função da EPT como instrumento de formação funcional da força de trabalho e contribuindo para a manutenção do dualismo educacional no Brasil (MOURAD, 2026, p. 50).

O período varguista representa, portanto, importante marco de reorganização da educação profissional brasileira, promovendo a passagem de experiências dispersas e assistencialistas para um

sistema mais estruturado e articulado às estratégias de industrialização nacional. Entretanto, tal reorganização manteve a separação entre formação geral e formação técnica, preservando o acesso privilegiado das elites ao ensino secundário e superior.

Nas décadas de 1960 e 1970, sob forte influência do tecnicismo e da teoria do capital humano, a educação profissional passou a ser concebida prioritariamente como instrumento de qualificação rápida da força de trabalho. A promulgação da Lei nº 5.692/1971, durante o regime civil-militar, tornou obrigatória a profissionalização do ensino de segundo grau, subordinando o currículo escolar às demandas do desenvolvimento econômico e da produtividade.

A teoria do capital humano exerceu significativa influência sobre as políticas educacionais do período ao compreender a educação como investimento econômico capaz de elevar a produtividade individual e o crescimento econômico. Conforme registrado na dissertação de Mourad:

A teoria do capital humano desenvolvida pelo economista Theodore Schultz concebe a educação como um investimento econômico, capaz de elevar a produtividade individual e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Nessa perspectiva, os conhecimentos, habilidades e competências adquiridos pelos indivíduos passam a ser entendidos como um tipo de capital incorporado ao trabalhador, cujo valor se expressa na ampliação da eficiência produtiva e da renda futura, deslocando a educação do campo do direito social para o da racionalidade econômica (2026, p.52).

A incorporação dessa racionalidade às políticas educacionais brasileiras contribuiu para fortalecer perspectivas que subordinavam a formação profissional às demandas da produtividade e da eficiência econômica, deslocando progressivamente a educação e dos direitos sociais para o da adaptação produtiva.

A redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 inauguraram novo ciclo de disputas em torno da educação profissional, ampliando o reconhecimento da educação como direito social e fortalecendo debates acerca da democratização do acesso e da superação da dualidade educacional.

Em tal cenário a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) representa importante marco para a institucionalização da EPT, ao dedicar capítulo específico à educação profissional e vinculá-la às dimensões do trabalho, da ciência e da

tecnologia. Entretanto, foi somente com a Lei nº 11.741/2008 que a expressão “Educação Profissional e Tecnológica” passou a ser explicitamente incorporada ao texto legal e consolidada como modalidade da educação nacional.

A alteração promovida pela Lei nº 11.741/2008 redefiniu o artigo 39 da LDB, estabelecendo que:

A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia (BRASIL, 2008).

A nova redação conferiu maior organicidade normativa à modalidade, reconhecendo sua transversalidade em relação à educação básica e superior e ampliando as possibilidades de integração curricular e construção de itinerários formativos.

A consolidação normativa da EPT relaciona-se diretamente ao contexto de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007. Conforme destaca Manfredi:

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, buscou dar uma resposta à fragmentação das políticas educacionais, propondo a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica por meio de um novo modelo institucional — os Institutos Federais —, que deveriam articular a formação técnica com o desenvolvimento regional e a inclusão social (MANFREDI, 2016, p. 332).

A criação dos Institutos Federais por meio da Lei nº 11.892/2008 representou importante inflexão nas políticas de educação profissional, especialmente ao ampliar a interiorização da oferta pública e fortalecer a articulação entre ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento regional.

Posteriormente, a Resolução CNE/CEB nº 6/2012 aprofundou o debate sobre integração curricular e formação humana integral ao reconhecer explicitamente o ensino médio integrado como referência importante para a superação da cisão educacional. A normativa estabeleceu que:

Os cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio podem ser desenvolvidos nas formas articulada integrada na mesma instituição de ensino, ou articulada concomitante em instituições de ensino distintas, mas com projeto pedagógico unificado, com vistas a atender simultaneamente aos objetivos da educação básica e da formação profissional (BRASIL, 2012).

Apesar desses avanços institucionais, as disputas em torno dos sentidos da EPT permaneceram presentes nas reformas educacionais posteriores. A Reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei nº 13.415/2017, reintroduziu elementos associados à flexibilização curricular, à pedagogia das competências e à articulação direta entre formação profissional e demandas imediatas do mercado de trabalho.

Como destacam Lopes et al. (2023), a inserção da EPT como itinerário formativo tende a reatualizar o dualismo educacional histórico. Sobre a questão cabe destacar que

Como acontece desde sempre, a inserção da EPT como itinerário formativo, longe de superar o dualismo educacional histórico, tende a ressignificá-lo, ao destinar a formação técnico-profissional, de modo preferencial, aos jovens das classes trabalhadoras, reafirmando a subordinação da educação às demandas imediatas do mercado (MOURAD, 2026 p. 73).

Mais recentemente, a Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (PNEPT), instituída pelo Decreto nº 12.603/2024, passou a estruturar a modalidade a partir de uma perspectiva mais ampla e intersetorial. A política estabelece explicitamente o compromisso com formação integral, desenvolvimento sustentável, inclusão social e articulação entre diferentes áreas governamentais.

O próprio texto normativo traz essa perspectiva ao afirmar:

A PNEPT deverá ser articulada com outras políticas públicas estruturantes, como as de ciência e tecnologia, de geração de emprego e renda, de saúde, de cultura e de desenvolvimento sustentável, com vistas a fortalecer uma atuação governamental sistêmica, integrada e efetiva, em diálogo com a sociedade e com o mundo do trabalho (BRASIL, 2024).

Além disso, a política prevê a constituição de instâncias tripartites de governança e a participação de diferentes atores institucionais e sociais, incluindo representantes do setor produtivo, instituições formadoras, trabalhadores e estudantes. Tal configuração indica a crescente complexidade político-institucional da EPT contemporânea, que passa a operar como espaço estratégico de articulação entre educação, trabalho, desenvolvimento e governança pública.

Assim, a trajetória normativa da Educação Profissional e Tecnológica revela não apenas mudanças legais e institucionais, mas também disputas permanentes entre diferentes projetos de sociedade e concepções de formação humana. A EPT consolida-se como política de democratização educacional e estratégia de desenvolvimento econômico, sem deixar de operar como mecanismo de regulação da força de trabalho, evidenciando as contradições que atravessam as políticas educacionais contemporâneas.

4. A INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGENDA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

A partir da segunda metade do século XX, especialmente no contexto da globalização econômica e da reestruturação produtiva, a Educação Profissional e Tecnológica passou a ocupar posição estratégica nas agendas internacionais de desenvolvimento. Organismos multilaterais e instituições internacionais passaram a influenciar diretamente a formulação das políticas educacionais nacionais, difundindo diretrizes relacionadas à qualificação profissional, aprendizagem ao longo da vida, inovação tecnológica, empregabilidade e desenvolvimento sustentável.

Sob tal dinâmica, a EPT deixa de ser compreendida apenas como política educacional interna dos Estados nacionais e passa a integrar uma agenda global articulada às transformações do capitalismo contemporâneo, às dinâmicas da divisão internacional do trabalho e às estratégias de governança econômica e social. A formação profissional passa a ser apresentada simultaneamente como mecanismo de crescimento econômico, redução das desigualdades, inclusão produtiva e adaptação dos trabalhadores às rápidas transformações tecnológicas.

Entre os principais organismos multilaterais que influenciam a agenda da EPT destacam-se a Organização Internacional do Trabalho, a UNESCO, a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial e a OCDE. Embora possuam enfoques distintos, esses organismos convergem ao reconhecer a centralidade estratégica da formação profissional para o desenvolvimento econômico e para a reorganização contemporânea do trabalho.

No âmbito da OIT, a Recomendação nº 195 sobre Desenvolvimento dos Recursos Humanos, aprovada em 2004, representa importante marco internacional ao articular educação profissional, aprendizagem permanente e trabalho decente. O documento defende a necessidade de políticas integradas de formação profissional voltadas à inclusão social, à proteção social e à adaptação dos trabalhadores às mudanças tecnológicas e produtivas.

Ao articular qualificação profissional, proteção social e aprendizagem permanente, a OIT amplia a compreensão da EPT para além da formação estritamente produtiva, embora mantenha

forte preocupação com a adaptação dos trabalhadores às transformações econômicas contemporâneas.

A atuação da UNESCO também possui relevância significativa na redefinição contemporânea da Educação Profissional e Tecnológica. O Consenso de Xangai, resultado do Terceiro Congresso Internacional sobre Educação e Formação Técnica e Profissional realizado em 2012, constitui importante marco de reorientação das políticas internacionais de EPT ao ampliar o debate para além da lógica estritamente produtivista.

O documento destaca a necessidade de articulação entre formação profissional, sustentabilidade, inclusão social e desenvolvimento humano, reconhecendo a centralidade da EPT para os desafios econômicos, ambientais e sociais do século XXI. Conforme registrado no estudo de Mourad:

Xangai foi pioneiro em normatizar que a EPT deve incorporar competências para economias verdes, compreende o impacto ambiental de sua atividade, alinhando a formação profissional à agenda climática (MOURAD, 2026 p. 72).

Além da questão ambiental, o Consenso de Xangai também problematiza a histórica segmentação da educação profissional e defende a ampliação das possibilidades de continuidade formativa:

O documento ataca frontalmente o estigma da educação técnica como um 'beco sem saída' (dead-end). Ele recomenda que os países criem pontes e sistemas de reconhecimento que permitam ao estudante da EPT progredir para o ensino superior, conceito que dialoga diretamente com a estrutura dos Institutos Federais brasileiros (MOURAD, 2026 p. 73).

Observa-se, portanto, um deslocamento importante na agenda internacional da EPT, que passa a incorporar dimensões relacionadas à sustentabilidade, equidade, cidadania e inclusão social, sem abandonar, contudo, preocupações vinculadas à produtividade e à adaptação econômica.

Esse movimento intensifica-se com a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015. A qualificação profissional passa a ser compreendida como elemento estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável, da inclusão social e do trabalho decente. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 4, voltado à educação de qualidade, estabelece metas relacionadas à ampliação do acesso à educação técnica e profissional, enquanto o ODS nº 8 articula diretamente crescimento econômico, emprego produtivo e trabalho decente.

Ainda no plano internacional, a UNESCO aprovou a Recomendação sobre Ensino e Formação Técnica e Profissional (2015), aprofundando a compreensão da EPT como direito humano e parte integrante da aprendizagem ao longo da vida. Conforme sintetiza o Mourad:

Superando a diretriz anterior de 2001, este documento defende a EPT como um direito humano fundamental e parte intrínseca da aprendizagem ao longo da vida. Sua visão mais ampliada estrutura-se em três pilares simultâneos: emprego e trabalho decente, aprendizagem permanente e inclusão social (2026, p.73).

Entretanto, a internacionalização das políticas de EPT não ocorre de forma homogênea ou isenta de contradições. Ao lado da ampliação da gramática de direitos, inclusão e sustentabilidade, observa-se também o fortalecimento de racionalidades orientadas pela empregabilidade, produtividade e competitividade econômica.

Nesse processo, organismos como Banco Mundial e OCDE passaram a difundir políticas educacionais fortemente centradas na lógica das competências, da inovação e da adaptação flexível ao mercado de trabalho. A educação profissional passa a ser frequentemente concebida como mecanismo de aumento da competitividade internacional e de adequação da força de trabalho às exigências do capitalismo globalizado.

Tais transformações evidenciam que a internacionalização da agenda da EPT não representa apenas circulação de diretrizes educacionais, mas também processo de produção de novas formas de governança multinível da educação e do trabalho. As políticas contemporâneas de EPT passam a articular organismos internacionais, Estados nacionais, setor produtivo, instituições educacionais e diferentes atores sociais na formulação e

implementação de estratégias voltadas ao desenvolvimento econômico e à regulação social.

No caso brasileiro, a influência dessas agendas internacionais torna-se perceptível em diferentes marcos normativos recentes. A Resolução CNE/CP nº 1/2021, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, sinaliza essa articulação ao incorporar categorias relacionadas à formação integral, cidadania, diversidade, inovação, competências e inserção laboral.

O artigo 3º da resolução estabelece como princípios da EPT:

A articulação com o setor produtivo para a construção coerente de itinerários formativos, com vista ao preparo para o exercício das profissões operacionais, técnicas e tecnológicas, na perspectiva da inserção laboral dos estudantes (BRASIL, 2021).

De forma concomitante, a normativa também afirma:

Centralidade do trabalho assumido como princípio educativo e base para a organização curricular, visando à construção de competências profissionais, em seus objetivos, conteúdos e estratégias de ensino e aprendizagem, na perspectiva de sua integração com a ciência, a cultura e a tecnologia (BRASIL, 2021).

A coexistência dessas diferentes racionalidades mostra o caráter híbrido e contraditório das políticas contemporâneas de Educação Profissional e Tecnológica. As normativas articulam simultaneamente princípios relacionados à formação humana integral, cidadania e inclusão social com perspectivas orientadas pela produtividade, empregabilidade e competitividade econômica.

Mais recentemente, a Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (PNEPT), instituída pelo Decreto nº 12.603/2024, reforça esse movimento ao incorporar explicitamente a noção de governança intersetorial e participação social. O texto normativo estabelece que:

A PNEPT deverá ser articulada com outras políticas públicas estruturantes, como as de ciência e tecnologia, de geração de emprego e renda, de saúde, de cultura e de desenvolvimento sustentável, com vistas a fortalecer uma atuação governamental sistêmica, integrada e efetiva, em diálogo com a sociedade e com o mundo do trabalho (BRASIL, 2024).

Além disso, a política prevê a constituição de instâncias tripartites de governança com representação de gestores públicos, instituições formadoras, setor produtivo, trabalhadores e estudantes, evidenciando a crescente complexidade político-institucional da EPT contemporânea.

Nesse sentido, a internacionalização da agenda da Educação Profissional e Tecnológica evidencia a constituição de um arranjo de governança multinível do trabalho, da educação e do desenvolvimento. As políticas de EPT passam a ser formuladas e implementadas em múltiplas escalas institucionais, articulando organismos multilaterais, burocracias estatais, instituições educacionais, mercado e sociedade civil na disputa pelos sentidos da formação profissional contemporânea.

5. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA COMO CAMPO DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL E DISPUTA NORMATIVA

A análise da trajetória normativa da Educação Profissional e Tecnológica corrobora que a EPT não pode ser compreendida apenas como modalidade educacional voltada à formação técnica da força de trabalho. As transformações ocorridas nas últimas décadas demonstram que a educação profissional passou a ocupar posição estratégica nas políticas contemporâneas de desenvolvimento econômico, inovação tecnológica e governança do trabalho.

Nesse contexto, a EPT configura-se como uma estrutura multinível, no qual diferentes escalas institucionais, atores políticos e racionalidades normativas disputam os sentidos da formação profissional. A formulação e implementação das políticas de EPT envolvem múltiplos atores institucionais e sociais, incluindo organismos multilaterais, Estado, setor produtivo, instituições educacionais e sociedade civil.

Tal perspectiva permite deslocar a análise da EPT para além de leituras estritamente educacionais ou economicistas, reconhecendo

que as políticas de formação profissional articulam disputas em torno do desenvolvimento, do trabalho e da cidadania. Conforme evidenciado ao longo deste estudo, as normativas contemporâneas da EPT incorporam, de forma híbrida, tanto princípios relacionados à democratização educacional e à formação humana integral quanto racionalidades orientadas pela empregabilidade e adaptação produtiva.

A crescente influência de organismos multilaterais na formulação das políticas de EPT revela esse processo. Documentos produzidos pela Organização Internacional do Trabalho, pela UNESCO e pela Organização das Nações Unidas passaram a associar a educação profissional às agendas de trabalho decente, desenvolvimento sustentável e aprendizagem ao longo da vida. Paralelamente, organismos como o Banco Mundial e a OCDE difundem perspectivas fortemente orientadas pela lógica das competências, da produtividade e da competitividade econômica.

A coexistência dessas racionalidades produz um campo normativo marcado por ambiguidades e tensões. De um lado, observa-se a ampliação da gramática de direitos na Educação Profissional e Tecnológica, especialmente por meio da valorização da formação humana integral e da inclusão social. De outro, permanecem centrais perspectivas vinculadas à flexibilização do trabalho e à adaptação da formação profissional às exigências do mercado.

A Resolução CNE/CP nº 1/2021 expressa de forma bastante evidente essa coexistência normativa ao afirmar, simultaneamente, a centralidade do trabalho como princípio educativo e a necessidade de articulação da formação profissional às demandas do setor produtivo e da inserção laboral. Essa tensão também aparece na

Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (PNEPT), instituída pelo Decreto nº 12.603/2024, que incorpora perspectivas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, à inclusão social e à governança intersetorial.

O próprio texto da PNEPT evidencia essa perspectiva ampliada ao estabelecer que:

A PNEPT deverá ser articulada com outras políticas públicas estruturantes, como as de ciência e tecnologia, de geração de emprego e renda, de saúde, de cultura e de desenvolvimento sustentável, com vistas a fortalecer uma atuação governamental sistêmica, integrada e efetiva, em diálogo com a sociedade e com o mundo do trabalho (BRASIL, 2024).

A previsão de instâncias tripartites de governança e mecanismos de articulação entre diferentes áreas governamentais revela que a EPT contemporânea passa a operar em lógica crescentemente intersetorial e colaborativa. Nesse sentido, a educação profissional deixa de constituir apenas política educacional setorial e passa a integrar estratégias mais amplas de desenvolvimento econômico e governança social.

Entretanto, compreender a EPT como arranjo de governança multinível exige reconhecer que as políticas públicas não se realizam exclusivamente no plano formal da legislação. A implementação constitui dimensão central da política pública, envolvendo

interpretações, negociações e disputas produzidas nos diferentes territórios e instituições.

As abordagens *bottom-up* da implementação de políticas públicas contribuem significativamente para essa compreensão ao problematizarem a ideia de execução linear das políticas formuladas pelos níveis centrais do Estado. Em contraposição às perspectivas estritamente *top-down*, tais abordagens reconhecem que a implementação constitui processo dinâmico e territorializado, no qual burocracias implementadoras, instituições locais e sujeitos sociais reinterpretem continuamente os sentidos da política pública.

Nesse sentido, a política educacional não se realiza apenas no plano formal da legislação, mas também nos processos cotidianos de mediação institucional, discricionariedade burocrática e participação social. A implementação da EPT envolve disputas concretas em torno do currículo, da organização da oferta educacional, da relação com os arranjos produtivos locais e das concepções de formação humana mobilizadas nos territórios.

Tal perspectiva torna-se particularmente relevante para a Educação Profissional e Tecnológica diante da diversidade de atores envolvidos na execução das políticas educacionais. Instituições da Rede Federal, redes estaduais, Sistema S, movimentos sociais, organizações comunitárias, docentes e gestores públicos participam ativamente da construção cotidiana da política pública “em ação”.

Assim, embora as normativas nacionais e internacionais estabeleçam diretrizes gerais para a formação profissional, seus significados concretos são permanentemente reinterpretados nos contextos locais de implementação. As políticas de EPT assumem

configurações distintas conforme as capacidades institucionais, as dinâmicas territoriais e os níveis de participação social existentes em cada contexto.

Nesse cenário, a sociedade civil ocupa papel estratégico na disputa pelos sentidos da Educação Profissional e Tecnológica. Movimentos sociais, sindicatos, entidades acadêmicas e organizações comunitárias historicamente tensionaram as políticas de educação profissional, reivindicando democratização do acesso, formação humana integral e reconhecimento das diversidades territoriais e socioculturais.

A incorporação progressiva dessas demandas às normativas recentes da EPT demonstra que a formulação das políticas públicas não ocorre de maneira exclusivamente vertical ou estatal. Ao contrário, a constituição do campo normativo da educação profissional resulta de disputas permanentes entre diferentes projetos de sociedade e distintos atores políticos e institucionais.

Dessa forma, compreender a Educação Profissional e Tecnológica como campo de governança multinível permite reconhecer tanto suas dimensões de regulação econômica quanto suas potencialidades democráticas e emancipatórias. A EPT constitui espaço estratégico de disputa em torno dos sentidos do desenvolvimento, do trabalho, da cidadania e da própria função social da educação no capitalismo contemporâneo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das normativas nacionais e internacionais da Educação Profissional e Tecnológica evidencia que a EPT constitui campo historicamente atravessado por disputas em torno da formação

humana, do trabalho e dos projetos de desenvolvimento social. Ao longo de sua trajetória, a educação profissional brasileira estruturou-se sob a lógica do dualismo educacional, articulando-se à formação da força de trabalho e à reprodução das desigualdades sociais. Contudo, as transformações ocorridas nas últimas décadas ampliaram os sentidos atribuídos à modalidade, incorporando progressivamente categorias relacionadas à cidadania, inclusão social, sustentabilidade e formação humana integral.

A internacionalização das agendas educacionais e laborais contribuiu para intensificar esse processo. Organismos multilaterais passaram a influenciar diretamente a formulação das políticas de Educação Profissional e Tecnológica, difundindo simultaneamente discursos relacionados ao trabalho decente, à aprendizagem ao longo da vida e ao desenvolvimento sustentável, sem abandonar racionalidades orientadas pela empregabilidade, produtividade e adaptação econômica.

Nesse contexto, o estudo demonstrou que a legislação da EPT opera de forma contraditória e híbrida, articulando tanto perspectivas voltadas à democratização educacional quanto mecanismos de regulação da força de trabalho. As normativas contemporâneas da educação profissional incorporam disputas entre formação humana integral e adaptação produtiva, evidenciando que a EPT permanece como espaço estratégico de definição dos sentidos do trabalho, da cidadania e do desenvolvimento no capitalismo contemporâneo.

Ao propor uma leitura da Educação Profissional e Tecnológica como arranjo de governança multinível, o artigo buscou demonstrar que as políticas de EPT ultrapassam os limites da legislação formal e passam a envolver múltiplos atores institucionais e sociais, incluindo

organismos internacionais, Estado, setor produtivo, instituições educacionais e sociedade civil. A formulação e implementação dessas políticas ocorrem em diferentes escalas institucionais e territoriais, produzindo dinâmicas complexas de mediação, disputa e negociação política.

Nesse sentido, as abordagens *bottom-up* contribuem para compreender que os significados concretos das políticas públicas são permanentemente reinterpretados nos contextos locais de implementação. A política educacional “em ação” resulta da atuação de burocracias implementadoras, instituições educacionais, movimentos sociais e comunidades, revelando que a governança da EPT ultrapassa modelos estritamente centralizados e hierárquicos.

Assim, embora a Educação Profissional e Tecnológica permaneça tensionada pelas demandas do mercado e pelas racionalidades produtivistas, a modalidade também constitui espaço estratégico de construção democrática. A consolidação de formas colaborativas, participativas e territorializadas de governança da EPT pode representar importante caminho para o fortalecimento de políticas educacionais socialmente referenciadas, comprometidas com a democratização do conhecimento, a ampliação de direitos e a construção de projetos de desenvolvimento mais inclusivos e socialmente sustentáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909.** Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices para o ensino profissional primário e gratuito. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1909. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946.** Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1996. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o §2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394/1996. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2004. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008.** Altera dispositivos da Lei nº 9.394/1996 para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-ceb-2012>. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de setembro de 2012.** Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera a Lei nº 9.394/1996 e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cp-2021>. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 12.603, de 29 de abril de 2024.** Institui a Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (PNEPT). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12603.htm. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia**. 4. ed. Brasília: MEC/Setec, 2024. Disponível em: <https://cncst.mec.gov.br/>. Acesso em: 22 mai. 2026.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e identidade. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (org.). **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOPES, Alice Casimiro et al. Reforma do ensino médio e educação profissional: flexibilização curricular e reatualização do dualismo educacional. **Revista Brasileira de Educação Profissional e Tecnológica**, Natal, v. 1, n. 23, 2023. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/issue/view/255>. Acesso em: 22 mai. 2026

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016.

MOURAD, Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira. **Educação Profissional e Tecnológica e Educação do Campo: Construindo Pontes com os Direitos Humanos**. Dissertação (Mestrado em

Educação Profissional e Tecnológica) — Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS, 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Recomendação nº 195 sobre o desenvolvimento dos recursos humanos:** educação, formação e aprendizagem permanente. Genebra: OIT, 2004. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York: ONU, 2015.

UNESCO. **Recomendações relativas ao ensino e formação técnica e profissional (EFTP).** Paris: UNESCO, 2015. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245178>. Acesso em: 22 mai. 2026.

UNESCO. **Consenso de Xangai: recomendações do Terceiro Congresso Internacional sobre Educação e Formação Técnica e Profissional.** Xangai: UNESCO, 2012. Disponível em: unesco.org. Acesso em: 22 mai. 2026.

¹ Professora Associada da UFSM, atualmente cedida ao Ministério da Igualdade Racial. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7689442989367017>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Professor Associado da UFSM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9916588298312326>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

³ Professor Associado da UFC. Lattes:
<http://lattes.cnpq.br/8810489697768335>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)